

COLOMBIA Y LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ: DESARROLLO DE LOS ESCENARIOS DE SU APLICACIÓN

3

1. Introducción

Una de las sugerencias más apreciables de análisis de los procesos de paz que se encuentra en *Comparative Peace Processes* (Arnson, 1999) es la de explorar cómo la experiencia de resolver conflictos en otros países puede darnos pistas sobre la manera de resolver aquellos que aún persisten. Este apartado explora los escenarios de aplicación de las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) en la negociación que desarrolla Colombia y en su eventual acompañamiento de los acuerdos que en ella se obtengan. Tras dejar en claro los fundamentos jurídicos de las OMP, sus características y la compatibilidad del ordenamiento jurídico colombiano, pretendemos hacer una aproximación práctica a algunas de las funciones que han desarrollado las OMP en otros conflictos, de cara a tratar de vislumbrar, ya no en el campo jurídico y abstracto, sino en el campo concreto y mediante ejemplos, las posibles aplicaciones que podría traer la figura en Colombia.

Resulta claro que el mandato de las OMP varía de acuerdo con las circunstancias específicas de cada conflicto, pues esto es aplicable a las particularidades derivadas del territorio, de la cultura y del tiempo a implementar la operación, pero también depende, en gran medida, del estado en el que se encuentre el proceso hacia la consecución de la paz. La capacidad de adaptabilidad de las OMP

a estas particularidades será analizada en esta parte del trabajo. Por ello, lo más resaltable en esta oportunidad es poner de presente algunas acciones prácticas que puede implicar una OMP en determinado conflicto.

No sobra recordar que uno de los elementos más significativos de los mandatos por medio de los cuales se desarrolla una OMP es que generalmente están sometidos a revisión periódica. Al tratarse de una medida de arreglo pacífico de controversias, se basa en la cooperación y en la buena fe de las partes para obtener progresos. El órgano que le dio vida jurídica a la OMP suele establecer períodos que van siendo revisados y extendidos periódicamente en función de las necesidades y en virtud de los progresos alcanzados.

Ahora bien, en tanto podemos afirmar la compatibilidad de las OMP no solo con el Derecho interno, sino también con la estructura del Poder Público que tiene nuestro Estado social de Derecho, queremos profundizar en la idea de que esta figura desarrollada en el Derecho Internacional es un mecanismo efectivo para la realización de la paz, en consideración de su doble carácter tanto de valor como de derecho fundamental. En otras palabras, las OMP pueden ser un apoyo significativo para aprovechar la coyuntura que actualmente vive el país con los diálogos de La Habana.

Así, queremos analizar cómo las OMP pueden integrarse como mecanismo para que las negociaciones se lleven a buen término, es decir, para alcanzar la firma de un acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Para ello, dividiremos en análisis en cuatro escenarios, para encontrar en ellos la forma general de las eventuales articulaciones de las OMP con el contexto de las negociaciones en las que se encuentran el Gobierno de Colombia y las FARC-EP: i) el carácter de las operaciones durante la negociación; ii) la observación y verificación de los acuerdos, de forma general; iii) verificación del cese al fuego y de las hostilidades; iv) la protección de zonas seguras, y v) el papel de las OMP en un escenario de posconflicto.

2. Resultados: los escenarios de aplicación de las OMP en Colombia como respaldo a las negociaciones de la Habana

2.1. Las OMP durante las negociaciones: operaciones con función de agilizar o facilitar el alcance de acuerdos

Como es de todos conocido, desde el 17 de octubre de 2012 se instaló la mesa de negociaciones entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP, encaminada a adelantar las discusiones necesarias para llegar a un acuerdo que permita no solo la terminación del conflicto que se ha desarrollado desde el siglo pasado, sino también el establecimiento de las condiciones necesarias para una paz estable y duradera. Esta mesa de negociación ha establecido seis puntos preliminares y esenciales en torno a los cuales se ha desarrollado la discusión hasta el día de hoy. Ellos son: i) política de desarrollo agrario integral; ii) participación política; iii) fin del conflicto; iv) solución al problema de las drogas ilícitas; v) víctimas, e vi) implementación, verificación y refrendación (Mesa de conversación, s. f.).

Dos años después del comienzo de los diálogos, los balances de la opinión pública en relación con las negociaciones son de un entusiasmo moderado, en el que se destaca enérgicamente la necesidad de blindar la mesa de negociaciones de las eventuales crisis que se presentan, como es el caso de la más reciente producida por el secuestro de un mayor general del Ejército nacional en el departamento del Chocó por parte de la guerrilla⁶⁴. En este período de dos años se han discutido varios elementos de los primeros cinco puntos que, hasta el final del semestre de este año, habían permanecido reservados bajo la idea que el presidente Juan Manuel Santos expresaba como “nada está acordado hasta que todo esté acordado”. Sin embargo, las partes negociadoras han acordado hacer públicos algunos de los acuerdos generales que se han logrado hasta el momento, como una manera de blindar el proceso ante suspicacias venidas desde diferentes orillas de la opinión nacional, así como presiones ilegales a los miembros de los equipos de negociaciones por medio de infiltraciones a mecanismos personales de comunicación (*El Mundo*, 2014). El resultado de ello ha sido la publicación de

64 Algunos ejemplos del balance de esperanza moderada de los dos años de las negociaciones, desde múltiples perspectivas, se encuentran varios portales periodísticos y de opinión como *Página 12* (2014), *El Espectador* (2014) y *El Turbión* (2014).

tres borradores de acuerdo: “Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral”⁶⁵, “Participación política: apertura democrática para construir la paz”⁶⁶ y “Solución al problema de las drogas”⁶⁷.

En este punto, es crucial ver el respaldo y el fortalecimiento de la negociación que pueden significar las OMP. En el caso de la concreción de un mandato para una operación de mantenimiento de la paz en Colombia, la ONU podría contribuir con “buenos oficios”, encaminados a que las eventualidades y circunstancias no pensadas desde el punto de partida puedan tramitarse sin que esto signifique la alteración o la terminación de las negociaciones, sin resultados. En este punto nos referimos a la importancia de las acciones diplomáticas que la Organización puede adelantar para reforzar el clima de la negociación y el desarrollo de los diálogos. Esto es de especial importancia para nuestro país, dado que las mismas negociaciones se están adelantando en medio de las hostilidades, sin cese al fuego entre las partes en conflicto.

No sobra señalar que, si bien esta diplomacia para el mantenimiento de los diálogos se ha desarrollado conceptualmente en el marco de lo que se ha dado por llamar operaciones de establecimiento de la paz, lo cierto es que también los desarrollos actuales de la caracterización del espectro de las actividades para la paz y la seguridad de la ONU encuentran en esta circunstancia un punto de intersección con las operaciones de mantenimiento de la paz. En otras palabras, las particularidades del desarrollo tanto del conflicto como de la negociación en Colombia son un gran ejemplo de cómo las fronteras conceptuales en torno a las OMP se van reconfigurando para la consecución de la paz, lo cual, a nuestro entender, es una muestra de la propia evolución generacional de las OMP, ya no concentradas en el elemento militar o coercitivo, sino más bien, integradas en un solo movimiento hacia la paz, entendida como valor esencial de las sociedades y como derecho de los seres humanos.

Ahora bien, centrados en el análisis de la figura de las OMP, podemos señalar que la tarea de agilizar o facilitar el alcance de acuerdos, por lo general, no se encuentra establecida en los mandatos de las operaciones, puesto que se parte del

65 Puede verse en <http://es.scribd.com/doc/240864333/Punto1LaHabana-1>

66 Puede verse en <http://es.scribd.com/doc/240864368/Punto-2-La-Habana>

67 Puede verse en <http://es.scribd.com/doc/240864344/Punto-3-La-Habana>

principio de la existencia de dichos acuerdos de paz y de que estos son los que dan lugar a la petición de la OMP. Adicionalmente, estas labores de facilitación, mediación o buenos oficios, según el caso —pues todas ellas tienen naturalezas diferentes—, no constituyen por sí mismas una OMP.

Cada una de estas categorías representa independientemente algunos de los medios de arreglo pacífico enunciados en el Artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, a medida que se va desarrollando la misión y por tratarse de un instrumento complejo, puede ser necesario que el secretario general mismo o su enviado especial realice conductas de diplomacia preventiva o “constructiva” para la realización de acuerdos de paz sobre los puntos álgidos que se vayan presentando en el desarrollo del mandato de la operación. Esta afirmación nos lleva a concluir que, independientemente de lo que diga el mandato, el secretario general ha llegado a cumplir diferentes tareas que, en la práctica, permiten darle el carácter de integral a la operación y afianzar las bases para que se cumpla con éxito la finalidad de la Organización de las Naciones Unidas en cuanto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Con ello podemos entender la inclusión de la función de agilizar acuerdos en los mandatos de las OMP. Al partir del supuesto de que el papel de las Naciones Unidas es el de proveer el ambiente necesario para mantener una paz duradera, resulta evidente que esta función es particularmente importante e implica un actuar decidido por parte de la Organización, incluidos los conceptos de diplomacia preventiva, pero con respeto siempre por el principio de autodeterminación de los pueblos, reflejado en la autonomía de las partes en conflicto para llegar a acuerdos y especialmente para determinar el contenido de los mismos, pues de lo que se trata no es de forzar a las partes al cumplimiento de un acuerdo prestablecido por la misión, sino de crear el ambiente necesario para que esos acuerdos surjan *motu proprio*.

En el marco de una operación de mantenimiento de la paz, es posible que se otorguen diferentes tipos de funciones a los órganos de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad, en atención a las especificidades del conflicto, está en capacidad de determinar las vías más plausibles para coadyuvar a la solución pacífica de un conflicto; en este escenario, es posible que dicho Órgano considere necesario que la oficina del secretario general haga todo lo que esté a su alcance para un acercamiento entre las partes cuando ellas se encuentren en un punto

ciego durante los procesos de negociación y evitar que los conflictos estallen de manera que se afecten la paz y la seguridad internacionales. Asimismo, la participación de las Naciones Unidas dentro de la facilitación de acuerdos puede cobrar vital importancia en la ayuda a la definición de procedimientos, entendidos como los “que definen las reglas para el trámite de la agenda, los principios de calendario, la simultaneidad para el tratamiento de los temas, la bilateralidad, la transparencia, etcétera” (Wehr y Lederach, 1991, p. 162).

El caso de El Salvador (Onusal) se nos presenta como la aplicación práctica más importante de esta función que pueden realizar las OMP. En dicha ocasión, el secretario general tuvo un papel proactivo en las diferentes etapas del proceso de paz (incluida la facilitación de acuerdos) desde su comienzo. Las Naciones Unidas habían auspiciado las conversaciones entre el Gobierno salvadoreño y el Frente para la Liberación Nacional Farabundo Martí (FMLN). De allí surgieron los primeros acuerdos de respeto por los derechos humanos —el Acuerdo de San José— y en etapas posteriores, cuando al parecer las negociaciones se encontraban estancadas, los buenos oficios del secretario general permitieron encontrar nuevos caminos para fomentar la continuidad del proceso de paz. De allí surgieron acuerdos de gran importancia como los de Ginebra⁶⁸ y Nueva York⁶⁹, en los que se discutirían temas de vital importancia como la conformación de comisiones de la verdad, el adoctrinamiento de las Fuerzas Armadas y la creación de una Policía de carácter civil. Asimismo, se trataron temas sociales como la repartición de las tierras y los sistemas de seguridad social y educación.

Las Naciones Unidas tienen como antecedente en esta materia la misión de buenos oficios en Afganistán (Ungomap), desplegada entre 1988-1990, la cual logró llevarse a término satisfactoriamente, pese a algunos contratiempos.

68 Este Acuerdo se realizó el 4 de abril de 1990. Su finalidad era lograr acuerdos políticos que permitieran el cese del enfrentamiento armado y la consecuente desmovilización del FMLN, lo que requeriría de unas condiciones sociales mínimas para la reinserción de los combatientes del Frente y el desmonte de la Policía como estaba concebida. En este sentido, podríamos decir que se dio alas al proceso de paz, principalmente por los auspicios del secretario general y una agenda concertada con diferentes grupos que tuvieran influencia en la vida política salvadoreña.

69 Este Acuerdo, de 25 de septiembre de 1991, se debe en gran parte a los esfuerzos por acercar a las partes por el secretario general de las Naciones Unidas, quien pondría a disposición de los representantes del Gobierno y del FMLN los mecanismos logísticos y el apoyo de la comunidad internacional para lograr acercamientos que pudieran llevar a feliz término el conflicto.

Los antecedentes que llevaron a las Naciones Unidas a instaurar una OMP en Afganistán pueden resumirse de la siguiente manera:

El 2 de diciembre de 1979, cerca de cien mil soldados soviéticos empezaron a moverse a través del río OXUS dentro de Afganistán. Una unidad de choque soviética tomó el Palacio de Amin; de una u otra manera Amin murió antes de que el asalto hubiera terminado. La invasión soviética se facilitó por los grandes puentes y carreteras construidas con su ayuda; en cuatro días ellos controlaban las mayores ciudades de Afganistán (Cynkin, 1982, pp. 277-278)

En cierto modo, Pakistán se encontraba inmiscuido en la crisis de Afganistán. De hecho, estos dos países no gozaban de relaciones amistosas, debido a la demanda irredentista de Kabul hacia el llamado “Pakhhoonistan”. Sumado a este hecho encontramos que, como consecuencia de la violencia generalizada desatada desde abril de 1978 entre las fuerzas afganas y los grupos de resistencia en Afganistán, se produjo un gran flujo de afganos que emigró hacia Pakistán, lo que complicó la situación. La labor de los buenos oficios del secretario general en el marco de sus actividades político-diplomáticas se evidencia en noviembre de 1980, cuando Afganistán y Pakistán se intercambiaron acusaciones de violaciones de su espacio aéreo. El secretario general mantuvo permanentes contactos con las partes para intentar mitigar la crisis.

Durante los años siguientes, las acusaciones de ambos países se multiplicaron y la situación se hizo políticamente insostenible. Sin embargo, al estar involucrada una superpotencia, las Naciones Unidas poco podían hacer además que llamarlas al diálogo y al arreglo pacífico de la controversia. Es así como el 20 de noviembre de 1980, la Asamblea General adoptó la Resolución 35/37, la cual le dio un nuevo fundamento jurídico a la labor del secretario general, pues la extendió más allá de sus competencias implícitas, a la propia autorización genérica de la Asamblea General. Con esta resolución se espera que el secretario general continuara sus esfuerzos para lograr la paz en la zona. La labor del secretario general sería crucial en la crisis. Intentó, por diversos medios, buscar una solución negociada al problema, pero como reconocería el subsecretario general Pérez de Cuellar, hasta 1982 no se hicieron sugerencias, pese a que hubieran podido plantearse (Harrison, 1988). A partir de 1982, el ecuatoriano Diego Cordovez convirtió su labor de buenos oficios en lo que puede considerarse una mediación activa; celebró más de cuarenta reuniones, además de entrevistas no oficiales con

afganos, pakistaníes, americanos y soviéticos, para llegar a una solución negociada (Harrison, 1988). Sin embargo, la labor no fue fácil, debido a que las exigencias de Pakistán eran extremadamente duras.

Fue el 8 de febrero de 1988 cuando las autoridades del Kremlin anunciaron su retirada, que se llevaría a cabo el 15 de mayo en Afganistán y, dado que también serían garantes de los acuerdos que se llevaría a cabo entre Afganistán y Pakistán, este asunto se suponía pronto a terminar. En efecto, en abril de 1988 se llegó a un acuerdo entre las partes, conocido como Acuerdos de Ginebra, compuesto por cuatro acuerdos firmados el 14 de abril, los cuales hacían referencia a la no intervención y no interferencia en los asuntos internos de ambos países respecto al retorno voluntario de los refugiados, la retirada de tropas extranjeras y el acuerdo de garantías internacionales con la Unión Soviética y los Estados Unidos, los cuales entraron en vigor el 15 de mayo de 1988.

De acuerdo con el tiempo marco acordado entre la Unión Soviética y la República de Afganistán, habría una retirada de las tropas extranjeras que empezaría en la fecha de entrada en vigor de los Acuerdos de Ginebra, es decir, el 15 de mayo de 1988. La mitad de las tropas se retirarían el 15 de agosto de 1988 y la otra mitad tras nueve meses. En estos acuerdos se estableció además que “un representante del secretario general de las Naciones Unidas prestará sus buenos oficios a las partes y en este contexto colaborará en la organización de las reuniones y participará en ellas, pudiendo someter a las partes para su consideración y aprobación las sugerencias y recomendaciones que estime oportuno”.

Hoy en día el conflicto está resuelto y los refugiados pudieron regresar a sus lugares de origen; quizás lo único que queda es lo que Weinbaum (1991) ha llamado “el importante legado de la guerra afgana” (p. 501), que es una cierta tensión entre afganos y pakistaníes⁷⁰. De cualquier manera, las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, una vez más cumplieron su cometido, aunque no sin dificultades⁷¹.

70 Weinbaum (1991) lo expresa con las siguientes palabras: “La actitud de los afganos hacia Pakistán es ambivalente. Hay gratitud por la hospitalidad y asistencia fraternal en la guerra sagrada, pero también hay un fuerte residuo de resentimiento por el grado de manipulación pakistaní de refugiados afganos y políticos de la resistencia” (p. 502).

71 Otras experiencias recientes y significativas en relación con las OMP con función de agilizar los acuerdos de paz son las misiones en Camboya, Mozambique, Timor Oriental y Kosovo. Al respecto, puede verse Carrique (1996) y Manrique (2009).

2.1.1. Facilitación de los acuerdos en Colombia

El profesor Jesús Antonio Bejarano (1995), al referirse con el apelativo genérico de mediador a todas las categorías antes mencionadas (mediación, buenos oficios etc.), afirma:

[...] sus atributos radican en la exterioridad (el provenir de fuera del conflicto) y de otro, que la neutralidad de los mediadores protege la legitimidad y la autoridad de su función y, a su vez, la característica de neutralidad le otorga credibilidad, profesionalismo y equidad (p. 64).

Todos estos atributos serían predicables de una OMP en Colombia con funciones de mediación, facilitación o buenos oficios en los diferentes procesos de paz llevados a cabo en el pasado, sobre todo en la fase inicial o de prenegociaciones, cuando la confianza entre las partes es mínima.

Todos estos errores hubieran sido evitados con la intervención de una OMP con la misión específica de facilitar la consecución de acuerdos entre las partes, de forma que esta OMP aportara elementos de coordinación, neutralidad y garantía en esta fase inicial de las negociaciones.

De igual manera, en cuanto al proceso de paz llevado a cabo durante la administración Betancur en el inicio de las conversaciones con el M-19 (cuando la confianza entre las partes y el establecimiento de acuerdos era dudosa), la participación de una OMP hubiera servido como catalizadora del proceso y como garante de aspectos que eran fundamentales en las negociaciones y en la concertación y coordinación de acuerdos iniciales.

En cuanto al proceso de paz que se adelanta con la guerrilla de las FARC, es interesante notar que, a pesar de las presiones tanto ilegales como de determinados grupos políticos, la mesa de negociación se ha mantenido. Sin embargo, es evidente que las condiciones del diálogo se han visto alteradas, en algunas ocasiones con un alto riesgo de ruptura. Los dos ejemplos significativos de lo anterior son, de un lado, la publicación de los borradores de acuerdo que inicialmente se habían planteado como reservados; de otra parte, la suspensión crítica de los diálogos en La Habana, como producto del secuestro por parte de las FARC de un general del Ejército colombiano. Más allá de entrar en el análisis detallado de la emergencia de estos dos fenómenos que han alterado las condiciones iniciales, lo

cierto es que el mantenimiento de la negociación plantea retos que deben afrontarse, siempre con la consecución de la paz como horizonte.

2.2. Las OMP y la observación y verificación de los acuerdos logrados

El rasgo más característico de las OPM es el desarrollo de misiones de observación. Las OMP con estas funciones se remontan a las primeras experiencias de estas y su utilización ha sido muy común para observar el cumplimiento de acuerdos de cualquier tipo entre las partes, desde ceses al fuego en medio de las negociaciones, hasta la observación del cumplimiento de los acuerdos definitivos de paz. Una característica importante de las OMP de observación es que el personal, aun al ser militar no porta armas o solo porta defensivas y de bajo calibre.

De manera general, las OMP tienen como función primordial verificar el cumplimiento de acuerdos en el marco de un conflicto interno o internacional. Esta afirmación encuentra sustento si observamos la historia de este mecanismo de actuación de la Organización de las Naciones Unidas. Podríamos decir que desde sus inicios, con la participación en el Congo, hasta las operaciones que se encuentran en curso, busca verificar y garantizar el cumplimiento de los acuerdos parciales —en el curso de las negociaciones— y definitivos —tras alcanzar la paz— a los que lleguen las partes, para evitar que los conflictos crezcan de tal manera, que la situación constituya una amenaza grave contra la paz y la seguridad internacionales y que las partes logren una salida pacífica y definitiva al conflicto.

El éxito constante de las operaciones de observación es responsable de la vigencia de este tipo de OMP. De otro lado, resulta difícil encontrar alguna operación cuyo mandato no esté ligado, en cierto punto, con la función de observar el cumplimiento de un acuerdo o tratado, aspecto derivado del mismo consentimiento de las partes, necesario para su implementación.

Ahora, si bien es cierto que tradicionalmente se ha considerado que las misiones de observación operan para eventos que involucran aspectos militares, también lo es que no se han restringido a esas circunstancias. Los mandatos de dicho tipo de operaciones —las de observación y verificación— también se han encaminado a aspectos de naturaleza política y civil y han demostrado que la evolución marcada de las OMP ha llevado a pasar de actividades estrictas de verificación de acuerdos de desmilitarización a una extensión del mandato, que

podría incluir aspectos tan variados como la observación de los procesos democráticos de elección de los poderes públicos en los países que así lo requieran.

Las razones que pueden llevar a las Naciones Unidas a atender el llamado de instaurar una operación de mantenimiento de la paz cuyo rasgo definitorio sea la observación pueden ser variadas. De la misma manera, es posible que sus fines primordiales hayan iniciado en la verificación de acuerdos suscritos por las partes en conflicto, ya fuera por circunstancias de tipo fronterizo, procesos de descolonización o conflictos étnicos, entre muchas posibilidades.

En la actualidad, las necesidades han variado y, además de las situaciones descritas, con el devenir social y político de la comunidad internacional surgieron otras; por ello, se habla de observación o verificación de procesos electorales⁷², cumplimiento de los tratados sobre derechos humanos firmados al interior de los Estados o la efectividad de la decisión de una instancia internacional, entre otros.

Otro aspecto de este tipo de operaciones que cuenta con especial relevancia en materia de misiones de observación es la de verificación del cumplimiento de acuerdos de derechos humanos y libertades fundamentales, en cuanto al que tenemos como ejemplo cumbre el aportado por el mandato de la misión que conformaría la Onusal y que daría una nueva dimensión al papel que deberían desempeñar los observadores de las Naciones Unidas, la cual, en atención a lo establecido por el acuerdo entre el Gobierno salvadoreño y la guerrilla, se encargaría de verificar el cumplimiento de un pacto sobre respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Cabe agregar que hoy en día no es común que se encuentre un mandato de corte puramente observador, por lo que se pueden encontrar funciones de observación complementadas con numerosas actividades multifuncionales.

Las funciones que tradicionalmente se han otorgado con ocasión de las misiones de observación de las Naciones Unidas bajo la forma de OMP se han visto complementadas por otras, como la verificación de la retirada de tropas o el control de reinserción de fuerzas rebeldes. Ejemplo de esta expresión de las OMP se presentó en Unavem 1, instaurada como la misión de verificación de las Naciones Unidas en Angola, caso en el que el Consejo de Seguridad observó el

72 Para algunos doctrinantes, el grado de intervención es distinto si el mandato de la misión consiste en una "observación" o en una "verificación", dado que en esta última la participación de las Naciones Unidas es más restringida, puesto que es el Gobierno el responsable de la organización y el desarrollo de las elecciones (Badia, 1988, p. 72).

proceso de retirada de las fuerzas cubanas del territorio angoleño acordado por las partes en conflicto, que debía suceder antes del 1 de julio de 1991.

De vuelta al ejemplo de El Salvador, si bien esta fue una de las funciones primordiales de las operación, se debe entender que el actuar de la misma se encuentra enmarcado en un escenario complejo, que impidió que el mandato fuera unifuncional o de mera observación. A manera de ejemplo, en el caso de Onusal podemos decir que esta misión fue objeto de múltiples mandatos, cada uno de los cuales intervenía en aspectos distintos del conflicto.

Fue así como el primer mandato de la misión surgió en desarrollo del Acuerdo Sustantivo del 26 de julio de 1990⁷³, el cual pretendía que la aplicación de todos los acuerdos que firmaran ambas partes fuera verificada por las Naciones Unidas. Este Acuerdo fue desarrollado por la división de derechos humanos. Posteriormente, tras la ampliación del mandato de la Onusal, se estableció la División Militar y la de Policía; la primera, encargada de verificar el cese al fuego, así como de supervisar a las tropas de ambas partes en los puntos en los cuales se hubiera acordado, verificar los inventarios de armas y personal, autorizar y acompañar los movimientos de ambas fuerzas y recibir e investigar denuncias de violaciones. La División también participaba en la coordinación del Plan de prevención de accidentes de minas y a coordinar las labores de remoción de minas; por su parte, la División de Policía supervisó las actividades de la Policía nacional durante la transición del conflicto armado a la reconciliación nacional, entre otras.

Esta flexibilidad con la que cuenta la función de observación, según el profesor White (1993), podría marcar con éxito su utilización en conflictos no solo interestatales, sino en controversias coloniales y guerras civiles, entre otras. Como ya se dijo, en las misiones de observación y verificación, como los otros tipos de OMP, es indispensable el consentimiento de las partes y la cooperación de las mismas se vuelve un elemento esencial para garantizar su éxito; de lo contrario, la misión de observadores se convertiría en un grupo desarmado de observación, sin posibilidades de cumplir con los fines que le han sido encomendados.

.....
73 Acuerdo sobre Derechos Humanos, firmado el 26 de julio de 1990 en San José (Costa Rica).

2.2.1. Observación y verificación en Colombia

Como lo afirma Jesús Antonio Bejarano (1995), si algo han tenido los procesos de paz en Colombia en toda su historia es “una acumulación de desconfianzas mutuas, que lejos de buscar superarse, han ido acrecentando los ‘requisitos de confianza’ y el poder superarla implica más que gestos unilaterales” (p. 25). En esa medida, las OMP que incluyan funciones de observación podrían ser un factor generador de confianza. La certeza de las partes acerca de la existencia de un tercero que estará atento a los desarrollos del proceso, verificará el cumplimiento de los acuerdos y reportará los eventuales incumplimientos es, sin duda, una buena herramienta para generar confianza entre las partes y darle transparencia a la negociación.

Este tipo de observación que ejerce la misión de las Naciones Unidas tiene sentido, en la medida en que las situaciones que alteran la paz se encuentran ligadas con problemas de tipo armado, por lo que existe una relación directa, pero no exclusiva, entre las operaciones de mantenimiento de la paz y la verificación del cumplimiento de acuerdos en los que se haya establecido el compromiso de detener las actividades armadas por las partes, como se verá en detalle en el próximo apartado.

Precisamente al referirnos al establecimiento de una OMP durante el conflicto, podemos citar dos ejemplos significativos. Uno en el que hubiera sido útil considerar la intervención internacional mediante una OMP con el objetivo específico de verificar los acuerdos pactados por las partes fue el proceso de paz durante la administración Pastrana y sus implicaciones en la zona de distensión del Caguán. El segundo ejemplo hace referencia al Segundo convenio suscrito entre el Gobierno de Colombia y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) para el acompañamiento al proceso de paz en Colombia que, sin implicar propiamente una OMP⁷⁴, sí es lo más parecido que hemos tenido en el país. La

74 Así, el alcance de la misión es el de verificación del cese al fuego y de hostilidades, la desmovilización, el desarme y la reinserción de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que, en el uso de sus atribuciones constitucionales y legales, realice el Gobierno con las fuerzas irregulares. La misión no intervendrá en los asuntos internos de Colombia, así como tampoco emitirá juicios sobre las decisiones jurídicas o políticas propias de la soberanía del Estado colombiano, conforme a los principios de autonomía, neutralidad, y flexibilidad. La autonomía se refiere a que las labores de la misión se realizarán en estricta independencia del Gobierno y de los grupos armados ilegales, con estricto respecto a la soberanía y a la iniciativa de las autoridades políticas colombianas. La neutralidad: la misión está destinada a atender, dentro del marco de su alcance y mandato, a todas

presencia de la OEA en el proceso de paz con los grupos de autodefensas encierra la más organizada, fuerte y sistemática presencia de la comunidad internacional en un proceso de paz en Colombia y podría ser el antecedente para instaurar una OMP.

En primer lugar, el proceso de paz desarrollado a lo largo del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) presenta muchas características que lo hubieran hecho susceptible a la participación internacional por medio de una OMP. Todo esto al considerar que, si bien los hechos que caracterizaron el proceso de paz son inmodificables, pueden ilustrarnos algunas lecciones para el futuro.

El proceso de paz del gobierno Pastrana inició en enero 1999, cuando se inauguró la mesa de negociación en lo que se denominó zona de distensión, un territorio que abarcaba los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Villahermosa y San Vicente del Caguán. A la inauguración asistió el presidente Pastrana y el jefe de las FARC, Manuel Marulanda Vélez, dejó su asiento vacío, como augurio de lo que tendería a ser el proceso.

De esta manera:

[...] se aceptó que el diálogo y la negociación avanzarían en medio de la confrontación militar exceptuando la zona desmilitarizada [y se] incluyó la suscripción, por parte de los partidos políticos y representantes de los gremios económicos, de un acuerdo de apoyo al proceso y, finalmente, la participación de representantes de Gobiernos europeos y americanos, en calidad de observadores y facilitadores, así como de representantes del secretario general de la ONU, quienes acompañaron el proceso en asuntos puntuales de tipo humanitario como mediadores (González, 2004, p. 51).

A pesar de las ilusiones de paz, las masacres de las FARC se hicieron presentes a lo largo del proceso y este se agudizó aún más cuando se reportó la muerte de tres estadounidenses secuestrados por las FARC. Sin embargo, en mayo de 1999, se definió una agenda de negociación que incluía doce temas y 48 subtemas, que hacían que desde su inicio el proceso fuera difuso, ya que llegar a acuerdos en tantos puntos sería muy difícil. Otro aspecto que no se contempló en las negociaciones fueron las implicaciones de la zona de distensión o despeje, sobre todo en cuanto a la participación de la sociedad civil, en particular la de esos cinco municipios que comprendían la zona.

las partes afectadas por la violencia, sin discriminación alguna. La flexibilidad: la dinámica del proceso de paz, sus tiempos y prioridades requieren ser atendidos mediante una estructura flexible que pueda adaptarse a las cambiantes realidades del proceso, sin perjuicio de la verticalidad de la autoridad y mando (OEA, 2004).

No obstante, luego de numerosos incidentes, el 5 de octubre las partes firmaron el Acuerdo de San Francisco de la Sombra, mediante el cual ratificaron su voluntad de participar en la solución política y negociada del conflicto, su intención de cumplir con los compromisos adquiridos y un cese al fuego de las FARC. Este Acuerdo se realizó sin soporte internacional, lo que dejó sin garantías al proceso. Asimismo, quedó evidenciada la inexistencia de una supervisión real, neutral y confiable de los acuerdos planteados en la agenda y de los hechos que sucedían en la zona de distensión.

Durante el proceso, este acuerdo constituyó un avance representativo; sin embargo, al no contar con un instrumento que pudiera garantizar la verificación de lo pactado, se dejaron muchos vacíos en la mesa, lo que hubiera podido evitarse con el establecimiento de una OMP con la misión de verificar los acuerdos concretados por las partes y no simplemente con una presencia internacional representativa, pero difusa en cuanto al papel que desempeñaba. Además, hubiera creado confianza en las partes, dado su carácter internacional y neutral.

Así, fueron precisamente los incumplimientos en los acuerdos y la continua desconfianza de las partes lo que llevó a que el 9 de enero de 2002 el comisionado de Paz, Camilo Gómez, anunciara el fin del proceso de paz y el presidente lo oficializó en una intervención pública el 20 de febrero, donde además ordenó al Ejército retomar el poder en la zona.

En breve, esas fueron las características en las que se desarrolló el proceso de paz; sin embargo, parte de nuestra tesis es afirmar cómo el establecimiento de una OMP con la misión específica de observación y verificación de los acuerdos hubiera sido una herramienta muy útil durante el proceso. Por ello, es preciso destacar y enfatizar en algunos aspectos de esa etapa del país, que encuentran relación, sobre todo, con el papel de la comunidad internacional en los hechos y es lo que analizaremos a continuación.

Antes de que el proceso finalizara formalmente, el 7 de agosto de 2001, en su último año de mandato, el presidente Andrés Pastrana (2001) pronunció un discurso que dejaría muy clara la posición de su Gobierno frente al proceso de paz que se había iniciado:

[...] hoy quiero hablarles, precisamente, de la paz, pero no de la paz entendida solo como la mesa de negociación en el Caguán, sino como un todo. El proceso de paz va mucho más allá. El proceso de paz es mucho más que la mesa: es también la

presencia internacional como garante y acompañante de la solución del conflicto, es la ejecución del Plan Colombia, es la lucha frontal que le hemos dado al narcotráfico bajo el principio de responsabilidad compartida con la comunidad internacional, es el fortalecimiento de nuestras Fuerzas Armadas y, claro está, es el avance de las negociaciones con la guerrilla [...].

Además de su política de gobierno frente al proceso, el discurso del presidente denota la importancia de la presencia de la comunidad internacional en las negociaciones, al afirmar la necesidad de que fuera precisamente esta la que se manifestara como garante y acompañante del proceso, como parte de su política de “Diplomacia para la paz”.

Sin embargo, la comunidad internacional se hizo presente tangencialmente y solo apareció afirmando su colaboración informal y poco definitiva para una consolidación real de los acuerdos. En términos específicos, la presencia de la ONU fue mínima, en comparación con lo que hubiera significado para el país el establecimiento de una OMP con un mandato específico de Asamblea General o del Consejo de Seguridad, que contara con la legitimidad que le da ser la representación de todos los Estados miembros de la ONU con una estructura e institucionalidad propia y que tuviera justamente la función de verificar el cumplimiento de los acuerdos.

Esto, además, si se teniendo en cuenta que el gobierno Pastrana hizo un esfuerzo importante en lo que se denominó “la internacionalización al conflicto”, cuando se incorporó el argumento de que el conflicto colombiano constituía una amenaza para la paz y la seguridad regional, lo que hacía perfectamente posible para el país —en particular, para el Gobierno— solicitar la intervención de la ONU en una misión como una OMP, que sirviera para verificar los acuerdos; esto hubiera alterado el curso de los tristes acontecimientos ocurridos durante este proceso. Desde luego, estamos hablando de una hipótesis y de hechos consumados. De acuerdo con el principio de consentimiento y cooperación de las partes, indispensable para la instauración de una OMP, la negativa de las FARC a esta posibilidad de participación habría hecho poco efectiva tal participación.

Todo lo anterior no significa que el fracaso del proceso de paz hubiera sido la carencia de la participación internacional en los acuerdos o en los procesos, porque en gran medida la responsabilidad fue claramente derivada de los errores del Gobierno y de la intransigencia y poca voluntad de las FARC. Sin embargo,

• Colombia y las operaciones de mantenimiento de paz •

el hecho de no contar con un tercero neutral y garante de los acuerdos en el proceso fue definitivo a la hora de negociar una salida real al conflicto armado por la vía política.

Fueron tres años de conversaciones, en los que el objetivo constante del Gobierno era asegurar todos los esfuerzos para ganar la confianza en la contraparte. Sin embargo:

[...] un conflicto de medio siglo, de tres generaciones de guerrilleros, no se resuelve con la sola química entre los interlocutores. La obsesión por la confianza llevó a múltiples errores derivados. Uno, la carencia de una política pública y conocida de paz. El Gobierno, conscientemente, no publicó, ni siquiera escribió qué cosa entendía por la paz, qué esperaba de las FARC y a qué se comprometía en el proceso (Pardo, 2004, p. 525).

Una vez más podemos señalar que una OMP hubiese podido ser una herramienta que coadyuvara a la generación de confianza y de claridad sobre los acuerdos pactados.

De otra parte, la voluntad de las FARC para cumplir los acuerdos planteados en la mesa o para ceder en sus objetivos era baja e iba claramente en dirección opuesta a la del Gobierno que, a su vez, había constatado una desconfianza notable. Los militares, los partidos políticos e incluso muchos de los sectores de la sociedad fueron escépticos frente al el proceso, lo que lo hizo más susceptible al fracaso. A lo anterior se agregó:

[...] el rechazo de algunos sectores de la sociedad a la existencia de una amplia zona desmilitarizada, que si bien era un territorio neutral para el diálogo, también era un territorio estratégico para las FARC. A ello se agregaba, la percepción de un diálogo prolongado en medio de la crueldad de la guerra, sin que se observaran resultados alentadores (González, 2004, p. 51).

Así, a pesar de que para la historia “el apoyo internacional para un proceso de paz tuvo su punto álgido durante el mandato del presidente Andrés Pastrana, quien mantuvo la convicción de que se podía negociar en medio del conflicto y sin un cese al fuego” (Fisas, 2006, p. 67), la participación real y práctica en el desarrollo del proceso fue escasa y difusa. Todo esto, en gran medida, por el desconocimiento del Gobierno de reconocer a ciencia cierta qué era lo que realmente necesitábamos de la comunidad internacional: ¿observar, verificar, acordar, agilizar,

garantizar? El Gobierno simplemente pedía “participación”, sin considerar concretamente el establecimiento de una OMP que tuviera la misión de observar y verificar los acuerdos.

De esta manera, a lo largo del proceso de paz de Pastrana, constatamos la importancia de:

[...] contar con la participación externa, en papeles mediadores, facilitadores, testigos o veedores, con el fin de imprimirle seriedad al proceso y responsabilizar a las partes ante la comunidad internacional [...]. Así, las expectativas que se creen en los medios internacionales sobre la seriedad del proceso pueden servir de presión para que las fuerzas involucradas asuman su trabajo con responsabilidad del caso o para que cedan en sus pretensiones, si fuere necesario (Leal, 1993, p. 152).

También es importante aprender de las experiencias fallidas. El nuevo esquema tendrá que reconocer la inviabilidad de repetir la zona desmilitarizada, sin controles y reglas claras. En el futuro, estas deberán contar con una adecuada y suficiente verificación internacional por cualquiera de sus modalidades; una de ellas podría ser una OMP.

Por otra parte, en referencia a un evento más, como el caso de las negociaciones con la guerrilla de las FARC, el convenio entre el Gobierno de Colombia y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos para el apoyo al proceso de paz en Colombia constituye un elemento indiscutiblemente valioso para las negociaciones actuales del Gobierno con los diferentes grupos al margen de la ley y representa lo que podría ser el antecedente de una OMP.

Toda vez que la presencia de la MAPP/OEA representa para Colombia la más organizada e institucional presencia de la comunidad internacional en aras de coadyuvar en la resolución del conflicto y que puede constituirse como una brecha que abre camino para la eventual instauración de una OMP en Colombia, haremos algunas referencias a las labores de verificación de esta misión.

A simple vista, lo anterior podría parecer inconveniente, toda vez que las misiones de verificación de la OEA no fueron objeto de este estudio, pero creemos justificable hacer alusión a esta figura por dos razones. En primer lugar, porque las misiones de acompañamiento a los procesos de paz de la OEA —y de cualquier organización internacional— siguen los parámetros de las misiones de las Naciones Unidas. En segundo lugar, porque en este apartado de la tesis nuestro objetivo no es analizar las OMP, sino observar la compatibilidad o adaptabilidad

• Colombia y las operaciones de mantenimiento de paz.

del ordenamiento jurídico colombiano a una misión de estas características. El énfasis, pues, estará en ver si a la luz del Derecho colombiano se podría desarrollar una OMP, por lo que, *mutatis mutandi*, el ejemplo de la misión de verificación de la OEA es útil para los cometidos de lo que aquí se analiza⁷⁵.

Finalmente, para los eventos de verificación futuros, es importante resaltar que:

[...] una tregua requiere una verificación eficaz y respetada. La neutralidad de los verificadores debe ser y parecer. Una verificación que deje dudas en una de las partes, es peor que no tener verificación: da al traste con el proceso. La verificación debe ser, en lo posible, encargada a una instancia que no pueda ser descalificada en su neutralidad y en su imparcialidad por alguna de las partes. Una instancia estatal por respetable que sea (Defensoría del Pueblo, por ejemplo) es altamente problemática porque no se puede sustraer del hecho de ser parte del Estado que es, a su vez parte en el conflicto. Lo mejor es una instancia internacional, bien de una organización o de un grupo *ad hoc* de países que acompañan el proceso y acordados por las partes (indymedia.org, 2007).

Tales elementos serían contenidos por una OMP con la misión de verificar los acuerdos.

Es relevante enunciar que existen también otros elementos como “la participación de la comunidad internacional, el fortalecimiento del Estado y de su Fuerza Pública, el logro de acuerdos sobre la vigencia del Derecho Internacional Humanitario y con ellos la disminución de la intensidad del conflicto” (Cepeda,

.....
75 La consideración que acabamos de hacer también encuentra un respaldo en el desarrollo actual de los diálogos con las FARC. Es el caso del reciente respaldo que la OEA ha proferido a la negociación, a partir de lo cual resolvió “1. Reiterar lo expresado en la resolución CP/RES. 837 (1354/03) del Consejo Permanente, en especial su inequívoco apoyo a los esfuerzos del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, en procura de una paz firme y duradera en ese país y manifestar la voluntad de acompañamiento de esos esfuerzos por parte de la Organización de los Estados Americanos. 2. Autorizar el establecimiento de una Misión para apoyar el Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), en estricta observancia de los principios de soberanía e independencia de los Estados, no intervención e integridad territorial. 3. Asegurar que el papel de la OEA sea completamente acorde con las obligaciones de sus Estados Miembros respecto a la plena vigencia de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario e invitar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a que proporcione asesoría a la Misión. 4. Solicitar al secretario general que proporcione al Consejo Permanente una estimación del presupuesto para la Misión para apoyar el Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), que se financiará sobre la base de contribuciones voluntarias. 5. Establecer que la operación de la MAPP/OEA deberá estar sujeta a revisión periódica de sus mandatos y actividades por el Consejo Permanente, tomando en consideración el desarrollo de los procesos de paz en Colombia. 6. Instruir al secretario general que informe trimestralmente al Consejo Permanente sobre las labores de la MAPP/OEA y su capacidad permanente para contribuir, a través de su actividad en Colombia, al logro de los valores y principios contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana. 7. Solicitar al secretario General que informe al trigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General sobre las labores de la MAPP/OEA” (OEA, 2014).

2001, p. 203), que pueden contribuir claramente a institucionalizar el proceso y a facilitar una negociación real.

Así, en el caso de los actuales diálogos con las FARC, las negociaciones en Colombia tienen la particularidad de que, desde septiembre del presente año, sus acuerdos están saliendo a la luz pública de manera paulatina. Esto es un riesgo y una ganancia. Lo primero, dado que el acuerdo final ahora debe estar lógicamente conciliado con los acuerdos parciales que se han venido presentando a la sociedad y a la comunidad internacional, lo cual, de alguna manera, reduce los márgenes de negociación y modificación de los acuerdos que se presenten a última hora. En cuanto a la ganancia, lo más significativo que podemos señalar es el respaldo progresivo que va generando esta situación al permitir la deliberación democrática de muchos más actores, distintos a las partes que componen el enfrentamiento militar.

Sobre este aspecto, una OMP que se desarrolle bajo un mandato para respaldar los acuerdos logrados puede crear los mecanismos conciliatorios necesarios para resolver las controversias que se susciten al momento de la implementación. Esto cobra una especial relevancia en el contexto de nuestro país, en donde la polarización política en muchas ocasiones confunde a las partes en conflicto con diferentes dispositivos de equiparación, que pasan desde considerar al Gobierno nacional como un actor débil que se rinde ante las peticiones de la guerrilla hasta posiciones en las que las dos partes militarmente opuestas llegan a coincidir en el mismo enemigo común, hostil a los intereses del país. En este punto podemos notar que la evolución de las OMP encuadra perfectamente con los requerimientos de la verificación de los acuerdos logrados: el registro en el que se mueve una operación de mantenimiento de la paz concentrada en hacer valer lo acordado pasa de una vigilancia armada a poner a disposición del país los mecanismos necesarios para buscar salidas a los conflictos que surjan en ese estado de la cuestión.

2.3. Las OMP y la verificación del cese al fuego y de las hostilidades

En el marco de aquellas OMP cuyas funciones deben desarrollarse durante la etapa de negociación, encontramos el mandato de la misión de verificar el cese de hostilidades al que hayan llegado las partes de mutuo acuerdo. Esta función es una extensión de aquella reseñada en el aparte anterior, puesto que la verificación de dicha detención de las actividades bélicas evidentemente implica una

“observación” por parte de la Fuerza de las Naciones Unidas; sin embargo, ha adquirido tal relevancia en el desarrollo de las operaciones, que debe ser reseñada de manera separada con el fin de explicar su verdadero alcance dentro de las OMP.

En este aparte nos ocuparemos de aquellas OMP en cuyo mandato el aspecto central es la verificación del proceso de cese al fuego o de hostilidades.

Sobre las particularidades de este tipo de observación podemos añadir que las operaciones de “observación de cese de hostilidades”, en la terminología utilizada por las Naciones Unidas, tiene un sentido diferente al utilizado comúnmente. Según Sydney Bayley (1982), la “observación” que se maneja de manera tan importante en dicha Organización internacional consiste en el trabajo de supervisar la tregua, el armisticio o el cese al fuego al que hayan llegado dos partes en conflicto, tarea que puede realizarse mediante el trazado de zonas geográficas de verificación, por medio de una verificación temática o “por acuerdos” a cargo de las Naciones Unidas. Todo ello con el afán de mantener el embargo militar o proteger los procesos democráticos de elección en lugares de conflicto, respaldar el cumplimiento de acuerdos políticos, verificar el respeto a los derechos humanos, etc. (Bayley, 1982).

La denominación de misiones de observación o verificación que hemos adoptado, para fines exclusivamente académicos, no ha sido tomada al azar, puesto que la función de este tipo de operaciones de mantenimiento de la paz será la de vigilar el cumplimiento de los acuerdos de cese al fuego al que hayan llegado las partes. La misión, en este caso específico, no desempeñará un papel tan activo como lo tendría si se ubicara antes del cese de actividad bélica o una vez realizado el mismo; sus funciones se circunscriben a la verificación de lo pactado por las partes en los acuerdos y con ella se intentará establecer las bases para que se cumplan los supuestos necesarios para que el cese de hostilidades o de cese al fuego, según el caso, se configure sin percance alguno.

La importancia de esta función radica en la confianza que genera en las partes la convicción de que un tercero imparcial y capacitado sea garante del cumplimiento de este tipo de acuerdos que, de no ser cumplidos por la contraparte, se podrían generar desequilibrios militares, traducibles en ventajas o desventajas políticas en la mesa de negociaciones⁷⁶.

76 Esta función es un claro ejemplo de la imparcialidad de las Naciones Unidas en torno a las operaciones de

A manera de ejemplo, en el conflicto de Palestina, en su Resolución S/727 de 23 de abril de 1948, el Consejo de Seguridad decidió instaurar una Comisión de Tregua, cuyos componentes serían los cónsules de los Estados que integraban el Consejo de Seguridad acreditados ante el Gobierno de Israel en Jerusalén⁷⁷.

En este orden ideas, es necesario reafirmar el trabajo de ese grupo de observadores enviado por las Naciones Unidas a Palestina. Esta función ha sufrido notables cambios desde los inicios de las operaciones de mantenimiento de la paz. Lo importante es recalcar que la idea inicial tenía sustento en la necesidad de verificar la tregua, el armisticio o el cese al fuego al que hubieran llegado las partes. Así, podríamos decir que la misión única era la de “observar”, pero hoy en día la tarea de observación convive, en muchas ocasiones, con otro tipo de actividades que podrían darle un cariz diferente a la operación.

Las funciones que tradicionalmente se han otorgado con ocasión de las misiones de observación de las Naciones Unidas bajo la forma de OMP se han visto complementadas por otras como la verificación de la retirada de tropas o el control de re inserción de fuerzas rebeldes.

Con el fin de ilustrar las afirmaciones hechas, en especial que, en ocasiones, la función de observación puede ser la principal, pero pocas veces la única de una OMP, observemos UNEF II, donde se notó un carácter distinto en la función de observación de la misión. En ese caso particular, mediante Resolución 998 (ES) de 3 de noviembre de 1956, la Asamblea General creó una fuerza internacional de emergencia, cuya misión sería específicamente la de “asegurar y supervisar el cese de hostilidades, en el territorio de Egipto, contando con suficiente apoyo militar y logístico para cumplir la función encomendada”⁷⁸. En esas circunstancias, es importante recalcar que se emitió una prohibición expresa del uso de la fuerza, a menos que fuera por razones de defensa o de respuesta a un ataque armado, para cumplir de manera cabal con los principios que nutren las OMP.

mantenimiento de la paz, puesto que las actividades de la misión tendrán como finalidad verificar que se cumpla lo establecido en los acuerdos de paz, sin tomar partido y sin intervenir en el conflicto.

77 Siria era miembro del Consejo de Seguridad y tenía un cónsul acreditado, pero renunció a formar parte de la Comisión.

78 Sobre la posibilidad que asistía a la misión para hacer uso del pie de fuerza y de los medios de transporte militares, puede verse Seyersted (1961, p. 376).

•Colombia y las operaciones de mantenimiento de paz•

Otro ejemplo en relación con el tema del cese al fuego fue la operación para Guatemala, que tuvo el nombre de Minugua. El mandato de dicha operación se caracterizó por la verificación del acuerdo de cese al fuego celebrado entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), celebrado el 4 de diciembre de 1996. Mediante Resolución 1094 (1997), el Consejo de Seguridad aceptó conformar una misión de observadores para que verificaran el cumplimiento de lo estipulado en dicho acuerdo.

En el caso de Minugua, el cese al fuego se cumplió acorde con lo estipulado en el cronograma pactado por las partes, tras lo cual se procedió a la terminación de las funciones de dicha operación de mantenimiento de la paz.

Reiteramos que este tipo de funciones raramente viene de manera aislada, debido al entendimiento de la paz como un conjunto de condiciones que permiten la convivencia pacífica de los habitantes.

De la misma manera, podríamos decir que esta función se encuentra sometida a diversas limitaciones, de acuerdo con las particularidades de cada conflicto. En el caso de la antigua Yugoslavia, la Unprofor debía verificar el cese al fuego y proteger prioritariamente a la población civil que se encontraba en medio del fuego cruzado; sin embargo, una de sus principales funciones correspondía a la garantía de la integridad de ciertas zonas que se consideraban seguras, especialmente por razones humanitarias. La principal tarea de la Unprofor fue verificar el cese al fuego en las zonas seguras (ZPNU); de allí la afirmación de una limitación espacial de la función de verificación del cese de hostilidades en dicho territorio.

Para concluir, podríamos afirmar que la verificación del cese al fuego es una de las funciones más importantes que han desarrollado las misiones de las Naciones Unidas en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz. Sin embargo, esta función se encuentra complementada por diversas tareas que permiten lograr una paz duradera en el territorio en donde se desarrolle la operación. La verificación de este tipo de acuerdos se convierte en una colaboración logística e imparcial en un proceso que ya ha sido suficientemente adelantado por las partes en conflicto y que, en la mayoría de los casos, tiene la ventaja de contar con su colaboración durante el tiempo en que la OMP cumpla su mandato.

La sensación de vulnerabilidad militar de las partes en un enfrentamiento armado, sumado a la desconfianza histórica del otro en el caso colombiano, hace muy difícil el alcance de compromisos serios.

El miedo y la inseguridad de los adversarios hace difícil la salida negociada; sin embargo, si las partes están en un contexto de simetría lograda a través de las funciones catalizadoras de un tercer actor, aumentan las posibilidades de llegar a la resolución pacífica de un conflicto, por más doloroso que este haya sido (Walter, 1997, p. 360).

2.3.1. La verificación del cese al fuego en Colombia

En Colombia tenemos ejemplos tanto de ausencia de verificación, de verificaciones débiles y de verificaciones relativamente exitosas. En los dos primeros casos, como es obvio, los resultados de los procesos no han sido exitosos.

Como ejemplo de una verificación débil, tenemos la llevada a cabo durante la administración de Belisario Betancur, cuando la guerrilla usó la tregua bilateral en 1984 y 1985 para desdoblarse y duplicar su área de influencia y como ejemplo claro de una verificación exitosa en el país tenemos el proceso de paz adelantado entre el gobierno de Álvaro Uribe y los grupos de autodefensa, mediante un convenio de acompañamiento con la Organización de Estados Americanos (OEA), en el cual se establece explícitamente el mandato de la misión en cuanto a “la verificación del proceso de paz, en especial en lo que hace al cese al fuego y de hostilidades, desarme y desmovilización y reinserción”.

En el primer caso, durante el proceso de paz del gobierno de Belisario Betancur, las condiciones de amnistía y negociación eran las pertinentes para una intervención de una OMP que tuviera la misión específica de verificar el cese al fuego y los acuerdos pactados entre las partes en torno a una salida pacífica y políticamente negociada al conflicto.

En 1982, con el cambio “de gobierno de Julio César Turbay a Belisario Betancur, la guerra revolucionaria en Colombia adquirió una peculiar faceta: combinar la guerra de guerrillas con la política de diálogos para la paz” (Pardo, 2004, p. 470). El 19 de noviembre de 1982, Belisario sancionó la Ley 35, por la cual se decreta una amnistía y se dictan normas tendientes al restablecimiento y preservación de la paz⁷⁹, hecho que:

[...] implicó acuerdos iniciales para el tratamiento de todos estos temas y el establecimiento de un cese al fuego bilateral [y que además estableció la conformación] por designación presidencial de una Comisión Nacional de paz y verificación, con

79 Además, la Ley rezaba: “Concédase amnistía general a los autores, cómplices o encubridores de hechos constitutivos de delitos políticos cometidos antes de la vigencia de la presente Ley”.

•Colombia y las operaciones de mantenimiento de paz•

9 comisiones regionales de apoyo. Su objetivo sería monitorear el cumplimiento de las disposiciones del acuerdo y apoyar los siguientes pasos del procesos de paz (González, 2004, p. 49).

Se trataba de comisiones de carácter nacional, designadas por el Gobierno en un proceso del que este era parte, lo que, en principio, generaba a la contraparte poca credibilidad y neutralidad en sus acciones. Esto hubiera sido distinto en el caso de que la participación internacional se hubiera manifestado por voluntad de las partes, con el establecimiento de una misión OMP con funciones de verificación del cese al fuego y de supervisión de los temas pactados por las partes.

En ese entonces se trataba de una comisión nacional que buscaba ser representativa de las fuerzas implicadas en los enfrentamientos, a pesar de ser designada directamente por el presidente de la República. De esta manera, se impondría la tregua a partir de la Comisión de verificación de cese al fuego, tregua que se describía como “un período de prueba o espera de un año para que los integrantes de las FARC-EP puedan organizarse política, económica y socialmente, según su libre decisión” (Ramírez y Restrepo, 1989, p. 157).

En el segundo punto del texto del acuerdo de paz se establecía que las FARC condenarían y desautorizarían el secuestro, la extorsión y el terrorismo en todas sus formas. Sin embargo, en la práctica no sucedió así, en parte porque los mecanismos de verificación eran insuficientes.

Sin embargo, a pesar de que “el Acuerdo de la Uribe mostraba una buena intención, el embrión de los problemas futuros estaba incubando en el mismo acuerdo. El cese al fuego no estaba definido con precisión y la verificación formal, a cargo de unas comisiones integradas” (Pardo, 2004, p. 471).

Durante el proceso también se constató que “los dirigentes del M-19 rechazaban la mediación de la Comisión de Paz, a la que no le reconocían ninguna entidad política, y continuaban insistiendo en su deseo de dialogar directamente con el presidente Betancur” (Ramírez y Restrepo, 1989, p. 159), hecho que denotaba la insuficiente legitimidad de la Comisión para intervenir en el proceso, lo que hacía que la contraparte del Gobierno, no quisiera contar con su participación en los acuerdos. En este sentido, la participación de una OMP que aportara al proceso las características de legitimidad, credibilidad y neutralidad hubiera sido mucho más efectivo que la mediación de una Comisión de Paz, como se evidenció en los hechos del proceso con el M-19.

Durante el proceso de paz con Betancur, se evidenció que los acuerdos con todas las organizaciones guerrilleras tenían muchos puntos en común: el cese al fuego como premisa de las negociaciones, los temas recurrentes de secuestro, extorsión y terrorismo y todos los grupos daban fe, al menos en el papel, de la buena voluntad del Gobierno en la búsqueda de una salida política negociada al conflicto.

Sin embargo en los acuerdos hubo diferencias concretas, sobre todo en las acciones que sobrevendrían al cese al fuego y a la firma de los acuerdos.

[Mientras] en el acuerdo de las FARC se hablaba de etapas y de fechas para el cese al fuego y para el período de espera o prueba, se acordaba una comisión verificadora e iniciativas del Gobierno para restablecer la normalidad civil en las zonas de violencia. En el texto convenido con el M-19 y el EPL, se decía que, luego del cese al fuego, el Gobierno debía promover el diálogo nacional, para lo cual se creaba la comisión respectiva. Se hacía alusión a iniciativas gubernamentales sobre los desaparecidos, los paramilitares, las libertades públicas y los derechos de los ciudadanos (Ramírez y Restrepo, 1989, p. 176).

En ambos casos se habló del establecimiento de comisiones con misiones verificadores de los acuerdos, dentro de los cuales se contemplaba sobre todo la supervisión del cese al fuego. Así, el éxito y el fracaso de los acuerdos sobrevino en ambos casos a la voluntad real de las partes, que según el caso respetaron los acuerdos establecidos con la contraparte y creyeron en su buena fe. Sin embargo, el papel de las comisiones no fue determinante en el objetivo específico de verificar acuerdos y tampoco fue bien aceptada en el proceso.

Las OMP con misiones de verificación del cese al fuego tienen características en su esencia que denotan elementos claramente diferenciadores, a lo que en el proceso de paz de Belisario Betancur se denominó “presencia internacional”; todo esto en la medida en que las OMP tienen objetivos precisos, legitimidad en el caso de intervenir en un proceso de común acuerdo con las partes y neutralidad —pues su naturaleza y origen no se constituye en ninguna de las partes— y credibilidad.

De esta manera:

[...] por la ingenuidad de los procedimientos con que se adelantaron [las negociaciones en el gobierno Betancur] de una tregua bilateral con mecanismos imprecisos de

•Colombia y las operaciones de mantenimiento de paz•

verificación [se] le permitió a la guerrilla desdoblar frentes, duplicar el número de hombres y ampliar considerablemente la cobertura territorial [...] lo que le significó un fortalecimiento estratégico en el plano militar (Bejarano, 1995, p. 88).

Esto constituyó, a su vez:

[El] espacio [propicio] para las guerrillas para crecer, ampliarse a nuevos territorios. Las FARC pasaron en ese período de 27 frentes a 48. Lograron un espacio desmilitarizado de dos mil kilómetros cuadrados en el cañón del Río Duda, desde el Pueblo de la Uribe hasta el Páramo del Sumapaz. Casa Verde era el nombre de ese territorio. Allí se estableció el Secretariado de las FARC, establecieron escuelas de cuadros, centros de entrenamiento y convirtieron esta zona en su retaguardia estratégica y desde allí mantuvieron una interlocución pública con el país.

De la misma forma, la tregua fue también un impulso al crecimiento de autodefensas y paramilitares que se multiplicaron por territorios sometidos a la extorsión y secuestro por parte de las guerrillas. Ganaderos, finqueros, narcotraficantes en su condición de hacendados, formaron o auspiciaron la formación de grupos irregulares armados que protegían intereses rurales y que en ciertos casos, como en Puerto Boyacá, Boyacá, se convirtieron en aparatos armados ofensivos bajo órdenes de sectores del narcotráfico (Pardo, 2004, pp. 497-498).

Todo lo anterior debe servirnos de enseñanza para no repetir errores y para contemplar posibilidades como la del establecimiento de una OMP de carácter verificador que contemple la supervisión del cese al fuego real de las partes que se comprometieron en el acuerdo o, al menos, podría haber alertado al Gobierno del incumplimiento de la guerrilla en los temas pactados.

Por el contrario, durante el actual proceso de paz adelantado entre el gobierno del presidente Álvaro Uribe y los grupos de autodefensa, en virtud del Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos para el acompañamiento al proceso de paz en Colombia, la OEA estableció una misión de apoyo en el país, entre cuyos principales puntos de mandato se encuentra “la verificación del proceso de paz, en especial en lo que hace al cese al fuego y de hostilidades”. Sin ser una OMP, esta misión denota muchas de sus características que, en este caso, vienen a generar consecuencias muy positivas en el establecimiento de acuerdos.

Como resultado de un compromiso adquirido por el secretario general, la MAPP-OEA ha adoptado el:

Manual Básico para el desempeño de sus funciones. Este Manual contiene instructivos claros y precisos para las tareas que realizan los expertos verificadores en lo relacionado con 1) la verificación del cese de hostilidades. En este contexto, el secretario General ha coordinado el asesoramiento por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a la Misión⁸⁰.

Todo esto denota la especificidad y delimitación de la misión en cuanto a sus objetivos, así como la seriedad de la misma en cuanto a las tareas de verificación que contiene.

Finalmente, el secretario general observa como positivo el proceso de desmovilización y desarme de las AUC, aunque advierte la necesidad de dar seguimiento a situaciones específicas que se vienen presentando en algunas regiones. En este contexto, el secretario general señala que la recuperación por las instituciones del Estado colombiano de aquellos territorios, corregimientos y veredas donde se han producido las desmovilizaciones constituye prioridad básica para la consolidación del proceso hacia la paz.

El proceso de negociación de La Habana se ha desarrollado sin el silenciamiento de los fusiles. Así lo determinaron los equipos negociadores y, hasta el momento, se ha mantenido a pesar de la insistencia de las partes por un cese unilateral. Más allá de la discusión de la conveniencia o no de negociar en medio del conflicto, lo cierto es que un hecho ineludible en un escenario de acuerdo general es el cese de hostilidades y el alto al fuego, seguido de un movimiento hacia el desarme y la desmovilización.

Al respecto podemos decir que esta ha sido una de las funciones más recurrentes en el desarrollo de las OMP en el mundo. Un recorrido panorámico nos muestra que el cese al fuego es uno de los elementos que más han conformado los mandatos: en África, lo contienen las operaciones en Liberia (Unmil, 2003), en el Sahara Occidental (Minurso, 1991), en Costa de Marfil (Minuci, 2005) y en Burundi (ONUB, 2003); en Asia tenemos el ejemplo de India y Pakistán (Unmogip, 1949); en Oriente Medio, El Golán (FNUOS, 1974) y el Líbano (FPNUL, 1978); en Europa, Georgia (Unomig, 1994) y Chipre (Unficyp, 1974).

80 Además de los temas: 2) la verificación de concentración, desarme y desmovilización; 3) la verificación de desarticulación y desmonte de la estructura armada ilegal; 4) el seguimiento al orden público en las zonas de desmovilización; 5) la verificación de la reinserción; 6) el monitoreo de la Ley 975/2005 (Ley de justicia y paz), y 7) la metodología del trabajo de campo con las comunidades afectadas por la violencia (OEA, 2006).

Sin duda, es uno de los elementos más característicos de las OMP y viene desarrollándose desde el siglo pasado. Esto muestra que hay una gama amplia para configurar las acciones tendientes a verificar el cese al fuego y la terminación de las hostilidades, las cuales van desde la presencia de fuerzas multinacionales, tanto militares como policiales, hasta el establecimiento de mecanismos más o menos coercitivos para la exigibilidad de los acuerdos en la materia. En el caso colombiano, lo anterior puede resultar de gran aporte, en especial si se inserta en una perspectiva multidimensional para asegurar el éxito de los procesos de desarme y desmovilización, de acuerdo con el riesgo existente de traslación de algunos elementos beligerantes a estructuras de criminalidad organizada transnacional, no solo en cuanto a efectivos, sino también en relación con la capacidad de presión militar a las fuerzas regulares del Estado, Fuerzas Armadas y de Policía.

2.4. Las OMP y la protección de zonas seguras

Con ocasión de UNEF I surge otra función que merece un estudio aparte y que se configura como uno de los mecanismos más importantes en la etapa previa a la cesación definitiva de hostilidades —de solución del conflicto—, que es la de la protección de ciertas áreas determinadas que permitirían asegurar la integridad de las mismas y de sus habitantes, al protegerlos de ataques que, además de vulnerar los derechos a la vida e integridad personal, pudieran entorpecer políticamente el curso del proceso. Esta función la tenemos como ejemplo los casos de Ruanda y Yugoslavia; en esta última, el mandato de la OMP buscaría proteger especialmente a la población civil en áreas donde la densidad poblacional era alta.

La importancia de las “zonas de protección, en el mandato de la UNPROFOR fue de gran magnitud”⁸¹, a la vez que presentó grandes inconvenientes, como se puede ver en el Informe del secretario general presentado en cumplimiento de la Resolución 762 de 1992 del Consejo de Seguridad, el cual habla de las Zonas de Protección de las Naciones Unidas (ZPNU) y manifestó:

.....
81 De acuerdo con la puesta en marcha del mandato de la Unprofor, se establecieron tres zonas protegidas por las Naciones Unidas que, a su vez, se dividieron en cuatro sectores: sector E (la parte oriental de Eslovenia, que incluye las zonas conocidas como Baranja y Srem occidental); sector N (la parte septentrional de la zona protegida por las Naciones Unidas de Krajina); sector S (la parte meridional de la zona protegida por las Naciones Unidas en Krajina) y sector O (Eslovenia occidental).

La UNPROFOR [...] cuando ha podido contar con el consentimiento y la cooperación de las partes, ha logrado éxitos notables. La presencia de observadores y patrullas ha permitido a la Fuerza vigilar las cesaciones del fuego, estabilizar las líneas de enfrentamiento y mejorar las condiciones de seguridad resolviendo conflictos locales o sofocando rebotes de las hostilidades. Su personal militar y civil ha prestado asimismo asistencia para la organización de evacuaciones médicas, la entrega de ayuda humanitaria y la información al respecto y la mediación en acuerdos locales para mejorar las condiciones de vida de la población. Por último, la presencia de fuerzas de las Naciones Unidas, aun con efectivos limitados, ha mejorado las condiciones de seguridad en que realiza su labor el personal humanitario internacional y ha proporcionado los medios necesarios para promover y supervisar retiradas locales y otros arreglos de fomento de la confianza.

A pesar de lo dicho, fueron varios los problemas que tuvo que enfrentar esta función con ocasión de la puesta en marcha de la Unprofor. De acuerdo con el secretario general, en su informe de 1995 sobre la OMP en cuestión, podríamos localizar tres problemas específicos: la existencia de ataques no provocados, la falta de uniformidad en la gestión de las zonas y la no existencia de cooperación de las partes.

En primer lugar tenemos la existencia de ataques bélicos no provocados; la misma estipulación hecha en la Resolución 836 de 1993, en virtud de la cual no es obligación del Gobierno movilizar sus fuerzas militares, creó la posibilidad del recrudecimiento de ataques de las fuerzas gubernamentales en las zonas seguras. De la misma manera, el Ejército bosnio decidió unilateralmente realizar ataques reiterados contra las zonas seguras. El real problema que enfrentó la Unprofor fue la necesidad de repeler esos ataques por parte de los grupos serbios, pero, en gran medida, esas actividades belicosas eran producto de las provocaciones de las fuerzas del Gobierno desde dentro de las zonas seguras, lo que generó en la práctica un detrimento en la imparcialidad de la operación al significar, de manera indirecta y no calculada, la protección de una de las partes en conflicto.

Un segundo inconveniente que presentó esta función de la Unprofor fue la falta de uniformidad en la gestión de las zonas protegidas, puesto que en cada una de las tres ZPNU se produjeron eventos que fueron deteriorando las posibilidades de cumplir con las finalidades establecidas por el mandato de la operación, como lo dice el secretario general: “Al hacerse más evidente la insuficiencia del actual mandato de la UNPROFOR para garantizar condiciones tolerables en las zonas seguras, han aumentado las presiones sobre la Fuerza”.

Por último, pero no menos importante, el problema de la cooperación de las partes es neurálgico en la aplicación de esta parte del mandato, puesto que la disponibilidad de las partes involucradas en el conflicto para respetar esas zonas es un elemento esencial para garantizar su éxito. A esa conclusión llega el secretario general en el informe ampliamente citado en este aparte del trabajo:

En definitiva, mientras no se llegue a una amplia solución política negociada, la única forma de hacer que las zonas seguras, así como otras zonas de Bosnia y Herzegovina, sean verdaderamente seguras, consiste en definir un régimen aceptable para ambas partes y promover el respeto mutuo de lo convenido.

Debido a las mismas características esenciales de las operaciones de mantenimiento de la paz, repeler este tipo de agresiones a la integridad de la operación establecida por las Naciones Unidas es una tarea ardua que requiere del apoyo incondicional del Gobierno y de la cooperación de las partes en conflicto, elementos que no se pudieron constatar en este caso particular, lo que impidió cumplir con la labor humanitaria que se había trazado en el mandato de la Unprofor.

Asimismo, pensamos que para el establecimiento de zonas seguras se hace necesaria la existencia de un acuerdo previo de las partes en el que se acepte su existencia, lo que nos lleva a afirmar que, a pesar de la novedad de la figura de las zonas seguras, la falta de cooperación de las partes que se encontraban en el conflicto puso en peligro la implementación de esta figura, lo que conllevó a que el incumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad implicara el uso de la fuerza por parte de los contingentes que componían la operación para que protegieran a la población civil y obligaran a las partes en conflicto a respetar las áreas seguras. Esta fuerza sería autorizada por el Consejo de Seguridad el 4 de junio de 1993, con el fin de repeler cualquier bombardeo en contra de las áreas seguras que impidiera la movilización libre de los componentes de la Unprofor.

De la misma manera, en Unamir se estableció en el mandato la posibilidad de creación de zonas seguras, con la diferencia que estas se llamarían zonas humanitarias seguras, debido a que el aspecto esencial que inspiraba su creación era la protección de los asentamientos humanos que se habían visto atacados frontalmente por las partes en conflicto.

Unamir fue establecida por la Resolución 872 de 5 de octubre de 1993, con el fin de brindar ayuda a las partes firmantes del Acuerdo de Paz de Arusha, del 4

de agosto de 1993, para su implementación. El mandato primario de la operación incluía la asistencia por parte de las Fuerzas de las Naciones Unidas para asegurar la ciudad de Kigali, capital de Ruanda; monitoreo del acuerdo de cese al fuego, incluidas las zonas desmilitarizadas y los procedimientos de desmovilización; monitoreo de la seguridad de la situación durante todo el proceso electoral y el período transicional del Gobierno; asistencia en la remoción de minas y en la coordinación de la asistencia humanitaria, en armonía con el resto de las funciones.

El mandato de la OMP que se desplegó en Ruanda sería ampliado y determinaría específicamente la función de establecer unas zonas de seguridad para la protección de “las personas desplazadas, los refugiados y los civiles en peligro”. El único caso de utilización de la fuerza que autorizó el Consejo de Seguridad con ocasión de Unamir fue gestionada directamente por los Estados miembros bajo el mando y control nacionales, que buscaba conjurar los ataques hechos contra la población civil, los refugiados y los desplazados; todo ello ocurrió por fuera de la OMP, lo que nos demuestra una vez más la naturaleza pacífica de las operaciones de mantenimiento de la paz.

El establecimiento de zonas seguras en el ámbito del mandato de una operación de mantenimiento de la paz puede ser considerada como una función primordial y necesaria, según las condiciones específicas del conflicto en el que se quiera implementar dicho instrumento de las Naciones Unidas. Sin embargo, es de vital importancia que se cumplan ciertos requisitos prácticos para que dicha función puedan llevarse a cabo.

Es así como establecer zonas seguras es viable mientras se trate de estados de guerra civil o violencia generalizada, por lo cual la aplicación de una OMP con esa finalidad en este momento no es predicable en Colombia, donde, a pesar de existir un conflicto, este no se desarrolla en todo el territorio y no hay un caos general ni de guerra civil.

No debemos perder de vista que la protección de ciertas zonas por parte de la Fuerza de las Naciones Unidas obedece a criterios humanitarios, cuyo fin primordial es evitar que las consecuencias de un conflicto armado afecten de manera especialmente grave a la población que habita en un territorio determinado⁸².

82 De la misma manera en los debates sobre “La situación relativa a Ruanda”, que tuvieron lugar en la 3361 sesión. El presidente del Consejo de Seguridad emitió una declaración de la cual extraemos el siguiente aparte: “El Consejo condena enérgicamente todos estos actos de violencia y, en particular, estos ataques contra personal de

•Colombia y las operaciones de mantenimiento de paz•

Las energías de la misión, por tanto, se deben encaminar a proveer de ayuda humanitaria a un grupo social y a mejorar la prestación de los servicios públicos en el terreno determinado para cumplir con esa parte del mandato. Resulta claro, entonces, que se requiera de la cooperación de las partes con el fin de mantener la integridad de dichas áreas⁸³.

La realidad nos muestra que las Fuerzas de las Naciones Unidas no se pueden equiparar a las de un Ejército regular; sus finalidades son distintas, por lo que el uso de la fuerza en el ámbito de las zonas seguras debe ser exclusivamente en el escenario de la legítima defensa. Esto excluye, jurídicamente, acudir a sustento en el Capítulo VII de la Carta. Ello, como lo demuestra el caso de Unprofor, desvirtúa y deslegitima el actuar de la Organización de las Naciones Unidas.

2.4.1. La protección de zonas seguras en Colombia

Las posibilidades en las que se ha ventilado la posibilidad de realizar el despliegue de una misión de las Naciones Unidas con el objetivo proteger zonas específicas donde la población se encuentra en riesgo han sido variadas. En julio de 2001, por ejemplo, varias comunidades indígenas colombianas manifestaron solicitar a Naciones Unidas la intervención para detener las muertes de sus líderes y de sus poblaciones en general. Sin embargo, la solicitud no cumplía con los requerimientos de afectar la seguridad y la paz internacional, factores fundamentales para la intervención de la ONU.

Posteriormente, al cumplir su primer trimestre de Gobierno, “en octubre de 2002, el presidente Álvaro Uribe Vélez retomó una de las banderas de campaña

las Naciones Unidas y exhorta a las fuerzas de seguridad y a las unidades militares y paramilitares ruandesas a que pongan fin a estos ataques y cooperen plenamente con la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda en el cumplimiento del mandato. Exige además que se tomen todas las medidas para garantizar la seguridad en todo el país y especialmente en Kigali y la zona desmilitarizada. Además el Consejo de expresa su gravísima preocupación por las consecuencias para el personal de las Naciones Unidas y pide al secretario general que informe sobre las medidas necesarias para garantizar su seguridad y las adopte. El Consejo exige también que se restablezca el libre acceso al aeropuerto de manera que quienes desean entrar o salir del país puedan hacerlo” (Doc. S/PRST/1994/16).

83 Esta idea se encuentra ampliamente reflejada en las resoluciones del Consejo de Seguridad emitidas en los años 1993 y 1994, así como en los debates sobre el tema. Como ejemplo, podríamos traer a colación un aparte de la declaración del presidente del Consejo de Seguridad en el marco de su 3371 sesión: “El Consejo acoge con satisfacción los esfuerzos desplegados por los países de la región con la asistencia de la organización de la Unidad Africana, para poner término a los combates y las matanzas en Ruanda. Encomia asimismo los esfuerzos de Estados, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales para prestar asistencia humanitaria de emergencia a la sufrida población de Ruanda” (Doc. S/PRST/1994/21).

y anunció un plan de acompañamiento de soldados colombianos, certificados por Naciones Unidas, para que cerca de 30 mil familias desplazadas regresaran a sus parcelas”.

En junio de 2003:

Uribe volvió a hablar del asunto y dijo: ‘El papel que hemos visto los colombianos de Naciones Unidas es que critica mucho y resuelve muy poquito’. Hoy, en su tercer año de gestión y cuando defiende ante el mundo la Ley de Justicia y Paz —marco jurídico de la desmovilización de los paramilitares—, Uribe aviva la polémica sobre los efectos de una operación de paz en Colombia, precisamente, tras el sabotaje de las FARC al Putumayo, que obligó a cientos de personas a huir de la violencia y cuando se habla del llamado intercambio humanitario (*El Nuevo Siglo*, 2005).

En este orden de ideas, podríamos concluir que la protección de ciertas zonas es claramente compatible con las finalidades deseadas con las operaciones de mantenimiento de la paz; sin embargo, es claro que resulta imperativo establecer en el mandato, de manera estricta, las funciones que tendrá la misión en dichos lugares, especialmente en lo relativo a la posibilidad del uso de la fuerza y a las funciones de administración de las áreas en cuestión. Desde otro punto de vista, se hace necesario que las zonas protegidas estén marcadas por la imparcialidad característica de la operación, lo que implica que ninguna de las partes en conflicto tenga unidades militares en las zonas seguras, con el fin de evitar provocaciones o ataques de una de las partes que deban ser dirimidos por el cuerpo de las Naciones Unidas.

A propósito de lo anterior, encontramos que existe un requisito esencial para el éxito de esta función de protección de zonas seguras: la existencia de acuerdos políticos previos en los que las partes hayan decidido sustraer el conflicto de estos lugares de especial importancia humanitaria. De lo contrario, el actuar de las Naciones Unidas se enmarcaría en la imposición de soluciones a conflictos internos y ese, como lo sabemos, no es el fin de las operaciones de mantenimiento de la paz. Esta circunstancia no excluye, evidentemente, la posibilidad de la utilización de medios pacíficos de solución de controversias con la que se ha dotado a la Organización, como la diplomacia preventiva, entre otros. Sin embargo, para nosotros, este argumento no es muy pertinente, dada la situación de legitimidad y autoridad del Estado, a pesar de las situaciones de violencia existentes en el país.

Algunos autores, como Alfredo Rangel, afirman que un despliegue de una misión con objetivos de protección de ciertas zonas del territorio nacional podría

ser efectivo y útil en el caso en que se tratara de una fuerza con mandato preventivo, cuyo objetivo primordial la protección de la población vulnerable y el no escalamiento del conflicto a países vecinos.

En un caso hipotético de escalamiento del conflicto hacia las fronteras, por ejemplo, que se vulnerara la seguridad de las poblaciones aledañas y asentadas en las zonas críticas de violencia y confrontación, el despliegue de una presencia de Naciones Unidas que tuviera elementos militares y civiles, al mismo tiempo, otorgaría beneficios a la comunidad objeto de protección en dichas zonas, podría evitar un desbordamiento del conflicto hacia otros países y serviría para garantizar la seguridad de las poblaciones en referencia.

En este sentido, los beneficios serían varios y tendrían justificación en el hecho de que un conflicto que se hace susceptible a aumentarse en las fronteras y vulnera la seguridad regional y así también la internacional, podría ser objeto de intervención de un despliegue de una presencia de Naciones Unidas, al constituir una amenaza para la paz mundial.

A propósito de estos “riesgos”, es importante resaltar que los cascos azules son utilizados generalmente como un instrumento de última instancia y, además, no tienen capacidad de combate decisiva. Por lo tanto, un involucramiento de las fuerzas de la ONU en el conflicto podría ser riesgoso solo en última instancia y como nuestro ejemplo forma parte de un ejercicio de carácter preventivo, los riesgos de que la situación generara consecuencias tan negativas como las enunciadas serían mínimos.

Sin embargo, como ha sido característico en las misiones de Naciones Unidas con la misión de protección de zonas seguras, la presencia de observadores y fuerzas militares y civiles ha permitido un logro importante en los objetivos de vigilar las cesaciones del fuego, estabilizar las zonas en confrontación con presencia de población civil, mejorar las condiciones de seguridad y contrarrestar, en gran medida, el escalamiento del conflicto hacia los demás países.

Ahora bien, en relación con los actuales diálogos con las FARC, una particularidad por parte del Gobierno nacional, tanto en su faceta de negociador y de Ejecutivo del Estado colombiano, es su insistencia en la idea de “paz territorial”. Sergio Jaramillo (2014), alto comisionado para la Paz, ha resaltado que “no podemos volver a cometer el error de pensar que se trata simplemente de desmovilizar unos grupos. Hay que llenar el espacio, hay que institucionalizar el territorio, y

hay que hacerlo entre todos” (p. 7). Esto puede interpretarse como una gran oportunidad para llenar el derecho-valor “paz” de un contenido que se ubica más allá de la ausencia de conflictos violentos como mecanismos de solución de las controversias o de participación en la política del país. La paz territorial, en ese sentido, constituye la posibilidad de llevar las condiciones sociales e institucionales para la convivencia y la participación en los destinos de Colombia; de ahí su importancia como innovación conceptual que forma parte tanto de la negociación del conflicto armado como del horizonte de desarrollo estatal e institucional del país.

La paz territorial, por tanto, tiene una relación estrecha con la protección de zonas seguras. Además, en el laboratorio que significan las negociaciones de La Habana, las OMP encontrarían una oportunidad por medio de la cual profundizar en la idea de que las zonas seguras son más allá que delimitaciones espaciales para reducir la vulnerabilidad de la población civil; más bien, constituyen un espacio para el desarrollo humano.

2.5. El escenario de posconflicto y el lugar de las OMP

2.5.1. Control del desarme

Otra función específica de las OMP modernas es el control del desarme. Tradicionalmente, esta función se ha entendido estrechamente ligada con la de verificación del cese al fuego y la detención de las hostilidades y podríamos decir que es el paso siguiente a la firma de los acuerdos de paz. Esta tarea ha sido encomendada de manera recurrente a las operaciones de mantenimiento de la paz. Son numerosos los casos en los que se ha buscado su aplicación; entre ellos, encontramos a Onusal, Unosmil y Minurca.

En Onusal, esta función tendría una vitalidad importante debido a las especificidades del mandato, puesto que se establecieron ciertas áreas seguras ya no de carácter estrictamente humanitario, como se venía aplicando, sino que se ejerció control sobre zonas específicamente delimitadas para controles de desarme del Ejército estatal y de las columnas del Frente para la Liberación Nacional Farabundo Martí (FMLN)⁸⁴.

.....
 84 Esta función especial que le fue encomendada al componente militar de la operación se encuentra explicada de manera somera en la página web de las Naciones Unidas en los siguientes términos: “Once the Peace Agreement

•Colombia y las operaciones de mantenimiento de paz•

En lo que respecta concretamente al control de desarme, la misión se encargó de verificar los inventarios de armas y personal. También fue depositaria de una de las llaves de las bodegas donde se guardaron las armas de dicha organización y, con apoyo de la División Militar, prestó asistencia en los esfuerzos para localizar escondites ilegales de armas, todo ello como producto de lo establecido en el Acuerdo de Chapultepec de 16 de enero de 1992.

El cumplimiento del mandato se vería logrado con éxito, no sin algunas complicaciones. Como se aprecia en el anexo del Doc. S/1994/612, se logró mantener el calendario y avances para acuerdos más amplios entre las partes, que verían la luz en los años siguientes⁸⁵.

Involucraremos igualmente la operación desarrollada en Sierra Leona, Unomsil. Esta misión se estableció en Julio de 1998 para verificar la situación militar y de seguridad en Sierra Leona, así como el desarme y la desmovilización de los antiguos combatientes. También se le pidió verificar el respeto al DIH. Sus funciones terminaron el 22 de octubre de 1999, cuando el Consejo de Seguridad adoptó el despliegue de una OMP más amplia que se llamaría Unamsil. La Resolución 1181 (1998) de 13 de julio de 1998 establecía el mandato de la operación, en el punto sexto de dicho documento:

Decides, to stablish Unomsil, for an initial period of six months until 13 January 1999, and thirther decides that it shall include up to 70 military observers as web as a small medical unit, with the necessary equipment and civilian support start with the following mandate:

[...].

b) To monitor the disarmament and demobilization of former combatants concentrated in secure areas of the country, including monitoring of the role of ECOMOG in the provision of security and in the collection and destruction of arms in those secure areas;

was signed, the Military Division, established on 20 January 1992 with an authorized strength of 380 military observers, was responsible for verifying the cessation of the armed conflict, dealing with the redeployment of the Armed Forces of El Salvador to the positions they would maintain in normal peace time, and the concentration of the FMLN forces in agreed 'designated locations' in the area of conflict its function was to monitor the troops of both parties in these locations, verify the inventories of weapons and personnel, authorize and accompany the movements of both forces, and receive and investigate complaints of violations. The Division was also engaged in the coordination of the Plan for the Prevention of Accidents from Mines, and has helped control and coordinate the clearing of 425 minefields", todo ello de acuerdo con lo estipulado en los acuerdos de paz previamente signados por las partes.

85 Como los Acuerdos de Nueva York y de Ginebra.

- c) To assist in monitoring respect for international humanitarian law, including at disarmament and demobilization sites, where security conditions permit;
- d) To monitor the voluntary disarmament and demobilization of members of the Civil Defense Forces (CDF), as security conditions permit.

2.5.2. Remoción de minas

El papel que desempeñan las Naciones Unidas mediante una OMP, como se ha dicho, puede cumplir diferentes funciones; una de ellas es la remoción de minas.

Es evidente que todos los conflictos dejan rastros y vestigios en el territorio donde tienen lugar. Podríamos decir que los enfrentamientos bélicos presentan graves consecuencias para la población civil y el rol de la operación en esta instancia es evitar que esos rastros produzcan efectos nocivos una vez terminado el conflicto. Hemos dicho que las funciones derivadas de un mandato destinado a tener efectos una vez producida la verificación efectiva del cese al fuego tienen aspectos similares al concepto de consolidación de la paz consignado por el secretario general Boutros-Ghali (1993b), por lo que la idea de remoción de minas se encuentra estrechamente ligada con la noción de creación de una paz duradera que pueda ser disfrutada de manera real por la población civil que es, en últimas, la que sufre las consecuencias concomitantes y posteriores de un conflicto armado.

El concepto de remoción de minas tiene dos acepciones: la militar y la humanitaria. La primera implica la limpieza de un terreno con el fin de que las tropas puedan transitar de manera segura por el lugar en donde se desarrolla una operación armada.

La remoción de minas humanitarias tiene un sentido sensiblemente distinto. La ONU se refiere así a esta actividad:

It aims to clear land so that civilians can return to their homes and their everyday routines without the threat of landmines and UXO. This means that all the mines affecting the places where ordinary people live must be cleared, and their safety in areas that have been cleared must be guaranteed. The aim of humanitarian demining is to restore peace and security at the community level⁸⁶.

86 Para ampliar información, puede verse el documento completo en <http://www.mineaction.org/misc/dynamicoverview>

Tal sentido se ve reflejado en las conclusiones de la estrategia de la Organización para el período 2013-2018, en materia de desminado: “The UN continuous engagement in all aspects of mine action is essential for facilitating immediate humanitarian efforts, improving peace and security, promoting stabilization, ensuring respect for human’s rights, and enabling development goals” (ONU, 2013a, p. 25).

Desde luego, las OMP que cumplen la función de remoción de minas lo hacen con fines humanitarios. Estudiaremos a continuación uno de los mandatos que ha desarrollado la función de remoción de minas, con el fin de determinar el alcance de dicho mandato y definiremos todas sus aristas en el escenario de la terminación de los conflictos armados.

El caso de Camboya (Unamic) es, quizás, el más emblemático en este sentido, puesto que se estableció con la finalidad de dar cumplimiento al Acuerdo sobre un arreglo político amplio, firmado en París en octubre 23 de 1991. De acuerdo con lo allí estipulado, se determinó que el Consejo Nacional Supremo de Camboya (CNS), formado por las cuatro facciones contendientes, sería “el único órgano legítimo y fuerte de autoridad en Camboya en el cual estarán depositadas la soberanía, la independencia y la unidad de Camboya durante todo el período de transición”. Este Órgano delegó en la Organización de las Naciones Unidas “todas las facultades necesarias” para que se diera cumplimiento a lo establecido en los Acuerdos de París. Producto de estas disposiciones son las Resoluciones 717 (1991) de 16 de octubre de 1991, 718 (1991) de 31 de octubre de 1991⁸⁷ y 728 (1992) de 8 de enero de 1992, entre otras tantas.

Sobre la situación de las minas en Camboya, el Consejo de Seguridad se expresa en la Resolución 728 (1992) de 8 de enero de 1992 de esta manera:

Preocupado porque la existencia de minas y terrenos minados representa un grave peligro para la seguridad de las personas en Camboya, así como un obstáculo para la aplicación oportuna y sin tropiezos de los acuerdos, incluido el pronto retorno de las personas desplazadas y los refugiados camboyanos, observando que el mandato de la Misión, aprobado por el Consejo en su resolución 717 (1991) prevé, entre otras cosas, el establecimiento de un programa de información sobre el peligro de las minas, y

.....
87 En las consideraciones previas a la parte resolutive de la Resolución 718 (1991), el Consejo de Seguridad expresa: “Observando que en dichos acuerdos se dispone entre otras cosas la designación de un representante especial del secretario general y el establecimiento de una Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya”.

que los acuerdos prevén que la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas, en Camboya emprenda, entre otras cosas, un programa de asistencia para la desactivación de minas y un programa de información sobre el peligro de las minas para el pueblo de Camboya:

Considerando que, para la eficaz aplicación de los acuerdos, es necesario el establecimiento de programas de capacitación en materia de desactivación de minas, además del programa existente de información sobre el peligro de las minas emprendido por la Misión y el pronto inicio de las actividades de despeje de campos minados, [...]

1. Aprueba el informe del secretario General de fechas 30 de diciembre de 1991 y 6 de enero de 1992, en especial lo concerniente a la prestación de asistencia a la partes camboyanas para el despeje de minas.

La importancia de la operación en Camboya radica en que la función primordial que se estableció en el mandato no solo implicaba la remoción de minas, sino la sensibilización de la población civil a protegerse de este tipo de armamentos que cubren más de 2% del territorio poblado del país.

Igualmente, la misión adelantada en Etiopía-Eritrea constituye uno de los mayores logros de la Organización en cuanto a la remoción de minas.

En 2005, la UNMEE formuló un enfoque “integrado” de la remoción de minas terrestres, que combinaba los recursos militares de la Misión con los de Mechem de Sudáfrica, un contratista privado que realiza labores de desminado. Las técnicas mecánicas y los perros detectores de minas que utiliza Mechem complementaban los conocimientos técnicos manuales de desminado de los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz. Esta iniciativa llevó a un incremento importante e inmediato de la labor de remoción de minas a un costo operacional mucho más bajo. El enfoque singular de la UNMEE respecto del desminado integrado podría servir de modelo para futuras operaciones de paz de las Naciones Unidas, que ya está aplicándose en la misión de las Naciones Unidas en Sudán⁸⁸.

Para el caso colombiano, una OMP con función de remoción de minas generaría una profundización de los esfuerzos que el país ha realizado en la materia, de la mano de la ONU. No sobra recordar que las cifras actuales muestran que, a pesar del descenso del número de víctimas por esta situación, nuestro país ocupa el

.....
⁸⁸ Para ampliar información, puede verse el documento completo en http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/yir05/ethiopia_eritrea.htm

• Colombia y las operaciones de mantenimiento de paz.

segundo lugar —solo superado por Afganistán— en número de víctimas nuevas por año; además, de acuerdo con los reportes, 31 de los 32 departamentos están “contaminados” con estos artefactos no convencionales (ONU, 2013b, p. 45).

2.5.3. Supervisión de elecciones

Podríamos decir que fue con ocasión de la OMP instaurada en Indonesia que comenzó a desarrollarse el tema de la supervisión de plebiscitos y de procesos electorales. Fue en el año de 1949 cuando el Consejo de Seguridad⁸⁹ decidió transformar el Comité de Buenos Oficios, en Indonesia, en la Comisión de las Naciones Unidas y amplió las competencias inicialmente otorgadas en lo atinente a la observación de la libertad y del proceso democrático de las elecciones que tendrían lugar en ese país, de acuerdo con lo establecido en el acuerdo entre Indonesia y los Países Bajos, más conocido como el Acuerdo de Renville de 17 de enero de 1948⁹⁰.

Más allá de la autorización de unas nuevas elecciones, en dicho Acuerdo se consagró la posibilidad de una observación por parte de las Naciones Unidas de la legitimidad con la que se llevaría dicho proceso electoral y la garantía de la seguridad durante el traspaso de la soberanía al contendiente ganador en las elecciones⁹¹.

El Acuerdo buscaba un compromiso para que las Naciones Unidas se involucraran en la verificación del proceso electoral, sin determinar las condiciones en las que dicha colaboración se prestaría. Sería el Consejo de Seguridad el que

89 En la Resolución 67 de 28 de enero de 1949 se establece que “a) La Comisión de Buenos Oficios se denominará en adelante Comisión de las Naciones Unidas en Indonesia. Esta Comisión actuará como representante del Consejo de Seguridad y cumplirá todas las funciones que el Consejo de Seguridad había asignado a la comisión de Buenos Oficios desde el 18 de diciembre de 1948, así como las funciones que confieren los términos de la presente Resolución. La Comisión adoptará sus decisiones por mayoría de votos, pero en caso de que hubieren existido divergencias de opinión entre sus miembros, expondrán en sus informes y recomendaciones al Consejo de Seguridad tanto la opinión de la mayoría como la de la minoría”.

90 Para ampliar información, puede verse Documento S/1214, Actas Oficiales del Consejo de Seguridad, Tercer Año, Suplemento Especial N0 1, Anexos XI, XIII Y VIII.

91 “Notando con satisfacción que las partes permanecen fieles a los Principios del Acuerdo de Renville y convienen en que deben celebrarse en toda Indonesia elecciones libres y democráticas a fin de establecer cuanto antes una asamblea constituyente; que convienen además en que el Consejo de Seguridad debe adoptar medidas para que un organismo competente de las Naciones Unidas vigile el desarrollo de tales elecciones; y que el representante de los Países Bajos ha expresado el deseo de su Gobierno de que se celebren tales elecciones a más tardar el 10 de octubre de 1949”, según la Resolución 67(1949) de 28 de enero de 1949.

tomaría a su cargo esta función de vital importancia para la OMP instaurada sobre el territorio de Indonesia, que ya contaba con un grupo numeroso de observadores, especialmente militares, para que cumplieran lo dispuesto en el Acuerdo de Renville y supervisaran las elecciones nacionales⁹².

La evolución de la función de verificar los plebiscitos y procesos electorales habría de convertirse en uno de los ejes centrales del actuar de las Naciones Unidas por medio de las operaciones de mantenimiento de la paz⁹³, lo que implicaría, necesariamente, una especialización en este sentido; este aspecto tuvo como consecuencia la inclusión de nuevos componentes civiles y policiales en toda OMP que tuviera tal finalidad.

Un ejemplo de OMP con funciones de apoyo electoral más allá de la simple asistencia técnica y con pretensiones de fortalecimiento institucional lo tenemos en Nicaragua, con Onuca⁹⁴. En su Resolución 637 de 27 de julio de 1989, las Naciones Unidas aceptaron la petición hecha por el Gobierno nicaragüense el 3 de marzo de 1989 para verificar el proceso electoral que tendría lugar en febrero de 1990. Si bien dentro del mandato de Onuca no se puede considerar esta como la función primordial, no por ello pierde importancia el hecho de que dentro de una OMP regional como esta se hubiera considerado verificar un

.....
92 Las finalidades del establecimiento de la operación se encuentran consignadas en la Resolución 67 (1949). Nos permitimos transcribir ciertos apartes de dicho documento:

“Teniendo en cuenta que:

El resultado de las negociaciones mencionadas anteriormente habrá de ser el establecimiento de un Gobierno Federal provisional con poderes para administrar los asuntos internos de Indonesia durante el periodo interino anterior al traspaso de la soberanía y que tal establecimiento deberá efectuarse a más tardar el 15 de marzo de 1949;

Las elecciones que habrán de celebrarse con objeto de elegir representantes a una asamblea constituyente de Indonesia deberán estar terminadas para el 10 de octubre de 1949;

El traspaso de la soberanía sobre Indonesia por el Gobierno de los Países Bajos a los Estados Unidos de Indonesia deberá efectuarse lo antes posible y en todo caso ello de julio de 1950 a más tardar”.

93 La Resolución 49/190 del 22 de diciembre de 1995, que trata del fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas en el aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas y del fomento de la democratización, establece que dentro de los objetivos de las Naciones Unidas se encuentra el de “contribuir al fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos en el país de que se trate”.

94 Antes de ello, a pesar de las peticiones insistentes por parte de los miembros, la Organización de las Naciones Unidas, se había negado de manera sistemática a supervisar procesos electorales, excepto en lo que tenía que ver con la asistencia técnica para las mismas. Sobre este punto, puede verse Doc. A/47/965-S/25944 de 15 de junio de 1993, p. 9, par. 37.

proceso electoral nacional, cuyos beneficios para la paz se verían con el cambio del poder en Nicaragua.

El éxito de esta operación radicó en la afirmación de la misión de la imparcialidad de las elecciones; es importante anotar que para el cumplimiento de esta parte de la operación se recurrió a personal civil y policial (Onusal, s. f.), lo que constituyó un factor determinante para el cumplimiento de las finalidades buscadas con el despliegue de la misión.

Este modelo sería utilizado nuevamente en el caso de El Salvador, escenario en el que el mandato tendría como una de sus principales finalidades verificar el proceso electoral luego de la desmovilización del FMLN⁹⁵. En efecto, el mandato de la Onusal fue ampliado por segunda vez después de que el Gobierno de El Salvador pidiera oficialmente a las Naciones Unidas que observaran las elecciones presidenciales, legislativas y municipales. El secretario general declaró que, dada la importancia de estas elecciones, tenía la intención de recomendar al Consejo que la aceptara; este último aprobó el informe del secretario general en su Resolución 832 (1993) de 27 de mayo de 1993 y decidió ampliar el mandato de la Onusal para incluir la observación del proceso electoral, para lo cual pidió al secretario general que tomase las medidas necesarias.

Cabe decir que la verificación del proceso electoral requiere de circunstancias específicas que permitan el logro de dicha finalidad; por ello, se convierte en un presupuesto necesario que haya un cese de hostilidades para generar un ambiente de participación democrática, a manera de ejemplo.

Con los elementos de juicio que tenemos hasta el momento, podemos afirmar que en estos eventos las elecciones tendrán lugar exclusivamente cuando la misión de las Naciones Unidas haya preparado el escenario para los procesos electorales, siempre atendido a lo acordado por las partes en los acuerdos previos al despliegue de la operación. Parte de esta puesta en marcha puede implicar el cese al fuego, la repatriación de refugiados, el cese de las hostilidades, la inscripción de los votantes y, de manera general, todas aquellas medidas consentidas por las partes que impliquen un proceso electoral o plebiscitario limpio y democrático.

.....
95 Puede verse la Resolución 832 de 27 de mayo de 1994 y los informes vertidos en los Doc. 8/1994/375 y S/1994/536.

3. Conclusión

Hasta aquí hemos mostrado la utilidad de las OMP en los escenarios de negociación y posconflicto en Colombia y hemos tenido en cuenta el desarrollo de la figura en el contexto internacional y su inserción en el ordenamiento jurídico interno. Este ejercicio ha mostrado que, sin ser el factor decisivo para la resolución del conflicto y la consecución de la paz, las OMP sí son un instrumento que debe tenerse en cuenta para respaldar las negociaciones que el Estado colombiano adelante con los actores del conflicto.

En Colombia, la participación de una OMP, en particular, en una situación de posconflicto, sería de gran utilidad. Todo esto en consideración de temas tan importantes como el retorno de población desplazada, la reincorporación a la vida civil de los integrantes de grupos armados que se desmovilicen, la atención a las víctimas del conflicto y el proceso de verdad y reparación como contribución a la memoria colectiva del país, entre otros.

De igual manera, la participación de una OMP con la misión de supervisar e incidir en la coordinación de los procesos de verdad, justicia, reincorporación y reparación sería de gran relevancia, en la medida en que podría ofrecer elementos adicionales que, por ejemplo, no se están desarrollando actualmente con la gestión del Gobierno y podría, además, ser garante de la inclusión de todos los actores en el proceso, sobre todo en el caso de las víctimas, la sociedad civil y, por supuesto, los desmovilizados.

En las negociaciones actuales con las FARC —y eventualmente también con el ELN—, la presencia de una OMP que tuviera como objetivos la reconstrucción y la reincorporación de los integrantes de estos grupos al margen de la ley sería fundamental para garantizar que esos procesos de resocialización, paz y reconstrucción se llevaran a cabo efectivamente, para evitar los enormes riesgos que se generan en el proceso, al no contar con un tercero neutral, garante y con los conocimientos y la capacidad para sostener que las medidas estipuladas en los acuerdos se lleven a cabo y el proceso de paz no llegue a un retroceso. Es importante no desconocer que un proceso de paz que involucra la desmovilización y la reinscripción de grupos alzados en armas requiere tener en cuenta a todos los actores y factores determinantes en el proceso, es decir, no observar el proceso como un fenómeno aislado de la sociedad, sino como un tema que compete a todos.

Finalmente, después de analizar solo algunos de los posibles usos aplicables a la situación de violencia presente en el país e incluso en el caso de una situación hipotética de posconflicto, es importante pensar que, para asegurar el futuro de las negociaciones con los actores del conflicto, sin importar su procedencia, naturaleza o nombre, los temas de justicia, verdad, reparación, atención humanitaria a víctimas y construcción de la paz deben quedar impresos y garantizados por las partes y, por supuesto, que la participación de un tercero garante y neutral, como una OMP, sería de gran utilidad y de mayor efectividad en los procesos.

En la actualidad, Colombia atraviesa por una coyuntura que no puede dejar pasar y la perspectiva que aquí presentamos en relación con las OMP, estamos convencidos, puede contribuir a que este momento histórico sea aprovechado de la mejor manera y que los errores del pasado no se repitan.