

COLECCIÓN

JUST

PÚBLICO

# Las operaciones de paz de la ONU

Una opción para el caso colombiano

Germán Vallejo Almeida

PÚBLICO 5



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
de Colombia

# Germán Vallejo Almeida

Abogado de la Universidad Externado de Colombia, magíster en Estudios Internacionales y Cooperación Internacional de la Universidad de Barcelona y doctor (PhD) en Derecho, con tesis de grado dirigida por el excanciller Augusto Ramírez Ocampo.

Profesor e investigador de varias universidades, exdecano de la Facultad de Derecho de la Universidad Antonio Nariño; actualmente combina su trabajo académico-investigativo con la consultoría independiente en temas de derechos humanos, DIH, temas de paz y políticas públicas de acceso a la justicia. Profesor investigador de la Universidad Católica de Colombia.

Germán Vallejo Almeida

Las operaciones de  
paz de la ONU  
Una opción para el caso colombiano

ES  
PÚBLICO 5



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
de Colombia

Vallejo Almeida, Germán

Las operaciones de paz de la ONU: una opción para el caso colombiano /  
Germán Vallejo Almeida.—Bogotá : Universidad Católica de Colombia, 2015  
178 p., 17 X 24 cm., 1a ed.— (Colección: JUS Público)

ISBN: 978-958-8465-74-6 (libro digital)  
978-958-8465-73-9 (libro impreso)

1. Paz-Mediación internacional 2. Paz-Colombia 3. Organización de las  
Naciones Unidas 4. Colombia-Procesos de Paz  
I. Título

Dewey. 341.73 SCDD ed. 21

### **Proceso de arbitraje**

1er concepto

Concepto de evaluación: 29 de junio de 2015

2do concepto

Concepto de evaluación: 30 de junio de 2015

© Universidad Católica de Colombia

© Germán Vallejo Almeida

Primera edición, Bogotá, D.C.

Julio de 2015

### **Editorial**

Universidad Católica de Colombia

Av. Caracas 46-72 piso 5

Bogotá, D. C.

editorial@ucatolica.edu.co

www.ucatolica.edu.co

*Armada electrónica*

Claudia Margarita Vélez Gutiérrez

*Publicación electrónica*

Hipertexto Ltda.

www.hipertexto.com.co

Bogotá, D. C., Colombia

### **Facultad de Derecho**

Carrera 13 N° 47-49

Bogotá, D. C.

derecho@ucatolica.edu.co

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni total ni parcialmente o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin el permiso previo del editor.

Hecho el DEPÓSITO LEGAL

© Derechos Reservados

## CONTENIDO

Prólogo .....	7
Introducción .....	11
<b>Capítulo 1. Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas</b>	
Resumen .....	19
1. Introducción .....	20
2. Resultados .....	21
2.1. Las operaciones de mantenimiento de paz realizadas durante la Guerra Fría .....	21
2.1.1. Primeras aplicaciones de las emergentes operaciones de mantenimiento de paz .....	24
2.2. Las operaciones de mantenimiento de paz posteriores a la Guerra Fría ....	29
2.2.1. La consolidación de la segunda generación de operaciones de mantenimiento de paz .....	38
2.2.2. Las operaciones de mantenimiento de la paz en el siglo XXI .....	43
3. Conclusión .....	46
<b>Capítulo 2. Las operaciones de mantenimiento de paz: compatibilidad de la figura frente al ordenamiento jurídico colombiano y sus escenarios de aplicación en los actuales diálogos de paz</b>	
1. Introducción .....	49
2. Resultados .....	50
2.1. El fundamento constitucional de la paz y su doble carácter .....	50

2.1.1. La paz como valor .....	50
2.1.2. La paz como derecho fundamental .....	56
2.2. La conjunción de las ramas del Poder Público para la consecución de la paz.....	61
2.2.1. El presidente de la República .....	61
2.2.2. El Congreso de la República .....	65
2.2.3. La Rama Judicial del Poder Público .....	69
2.3. La intervención internacional mediante las OMP. Algunas consideraciones sobre la soberanía .....	70
2.4. Desarrollo legal y reglamentario de la paz.....	73
2.4.1. Legislación de paz que propugna por el desarrollo de la convivencia pacífica .....	73
2.4.2. Algunas instancias de apoyo y ejecución de las políticas de paz ....	86
2.5. Escenarios de aplicación de las OMP en Colombia.....	88
3. Conclusión .....	88

### **Capítulo 3. Colombia y las operaciones de mantenimiento de paz: desarrollo de los escenarios de su aplicación**

1. Introducción .....	93
2. Resultados: los escenarios de aplicación de las OMP en Colombia como respaldo a las negociaciones de la Habana .....	95
2.1. Las OMP durante las negociaciones: operaciones con función de agilizar o facilitar el alcance de acuerdos .....	95
2.1.1. Facilitación de los acuerdos en Colombia .....	101
2.2. Las OMP y la observación y verificación de los acuerdos logrados .....	102
2.2.1. Observación y verificación en Colombia .....	105
2.3. Las OMP y la verificación del cese al fuego y de las hostilidades.....	112
2.3.1. La verificación del cese al fuego en Colombia .....	116
2.4. Las OMP y la protección de zonas seguras .....	121
2.4.1. La protección de zonas seguras en Colombia .....	125
2.5. El escenario de posconflicto y el lugar de las OMP .....	128
2.5.1. Control del desarme .....	128
2.5.2. Remoción de minas .....	130
2.5.3. Supervisión de elecciones.....	133
3. Conclusión .....	136

### **Capítulo 4. El desarme en los procesos de paz: algunas lecciones para Colombia**

1. Introducción .....	139
2. Resultados .....	141

El desarme y el marco del DDR .....	141
2.1 Análisis de casos: El Salvador .....	147
2.1.1. El conflicto .....	147
2.1.2. El proceso de paz y el desarme.....	149
2.1.3. Algunas lecciones.....	152
2.2. Análisis de casos: Nepal .....	153
2.2.1. El conflicto .....	153
2.2.2. El proceso de paz y el desarme.....	154
2.2.3. Algunas lecciones.....	157
2.3. Análisis de casos: Colombia (desmovilización de las AUC).....	158
2.3.1. El conflicto .....	158
2.3.2. El proceso de paz y el desarme .....	159
2.3.3. Algunas lecciones.....	163
3. Conclusiones .....	164
Bibliografía .....	169





## PRÓLOGO

Conocí a Germán Vallejo Almeida sentado en los pupitres de la Universidad Externado, donde tuve la oportunidad de ser profesor de ese destacado estudiante de Derecho; luego, ya como abogado, lo vi partir becado por la Universidad hacia Europa para hacer su Maestría en Estudios Internacionales y adelantar algunos créditos doctorales. A su regreso tuve la fortuna de recibirlo como estudiante —nuevamente becado— del Doctorado que por aquellos años yo dirigía y que entonces era el primer Doctorado en Derecho en Colombia, del cual Germán Vallejo es egresado con honores.

De estos veinte años de conocernos y entrecruzarnos en diversos escenarios de la vida profesional y académica podría mencionar muchas cualidades personales y profesionales de Germán, pero la que hoy quisiera destacar, a propósito de este libro que publica con complacencia la Universidad Católica de Colombia, es la inmensa capacidad que tiene para utilizar y transformar el rigor académico en la generación propositiva de soluciones posibles a problemas reales.

Como profesional del Derecho, como profesor y como investigador, Germán no cae en la trampa —tan usual en los académicos— de quedarse en los diagnósticos por lo general catastróficos ni se conforma con plantear soluciones desde el mundo de lo imposible y que desconocen abiertamente las realidades y los contextos sobre los cuales se diagnostica y se investiga.

Este libro que presentamos es un claro ejemplo de mi afirmación. Es una obra que denota un rigor científico impecable, pensado desde la problemática

generada por el conflicto armado en Colombia, las dificultades presentes en el proceso de paz de La Habana y los retos que traería a Colombia un eventual escenario de posconflicto. En consecuencia, Vallejo nos plantea con científicidad una opción concreta para enfrentar tales problemáticas y retos, cual es la de la eventual implantación de una operación de paz de la ONU como una opción válida para el caso colombiano.

Es absoluta la pertinencia y oportunidad del tema, dadas las actuales circunstancias de existencia de un conflicto armado de más de cuarenta años, de negociación de un proceso para poner fin al conflicto y de los retos que, como sociedad, tendríamos que enfrentar si el proceso llega a buen fin.

Un estudio empírico de la investigadora Bárbara F. Walter señala que la mayoría de las 41 guerras internas analizadas entre 1940 y 1990 (la fecha corte se debe al final de la Guerra Fría y, por ende, al descenso vertiginosos de conflictos armados) no culminaron en la mesa de negociación, sino en el exterminio o en la capitulación de una de las partes. La alternativa negociada exitosa se logró solo en los casos en los que hubo intervención directa y activa de un tercero distinto a las partes en conflicto, independientemente de la ideología, la virulencia, los comportamientos y los objetivos de las contrapartes (Walter, 1997).

Con este trabajo, el autor y la Universidad Católica de Colombia pretenden poner a consideración de la comunidad académica y de las autoridades colombianas el posible uso de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas como herramienta que eventualmente podría coadyuvar en la salida negociada al conflicto colombiano, bien sea en su fase de negociación propiamente dicha o en la etapa posterior a los acuerdos pactados.

Las operaciones de paz de la ONU surgen de la práctica. Surgida de las circunstancias y perfeccionada con el uso, su falta de consagración expresa en la Carta de las Naciones Unidas hace difusos su sustento y naturaleza jurídica en el campo del Derecho Internacional público y, desde luego, de sus alcances, funciones y su compatibilidad con los ordenamientos jurídicos internos.

El abordaje coloquial y sin algún tipo de tecnicismo o precisión que se ha hecho en Colombia sobre la materia nos enfrenta casualmente a la problemática que quisiéramos abordar y resolver mediante este trabajo.

Mediante este libro el autor pretende entregar a la sociedad colombiana elementos que le aporten la claridad necesaria para estudiar las operaciones de

mantenimiento de la paz a la luz del Derecho Internacional, conocer sus alcances y su contenido y proporcionarles elementos de claridad para animarse o, en un momento dado, rechazar la instauración de la figura en Colombia, basados en el conocimiento científico de la figura. Este trabajo no pretende ser un catálogo de todas las aristas que pueda contener una OMP, pues esa labor, además de inmensamente amplia, ha sido desarrollada en extenso por diferentes autores y aun por la propia ONU, principalmente con fines didácticos. Por el contrario, este trabajo quiere acotar su campo de acción al delimitar la figura, tanto en sus usos y aplicaciones como en su fundamentación jurídica.

Para ello, Vallejo realizó un juicioso estudio de la normatividad de la Carta de las Naciones Unidas relacionada con las operaciones de mantenimiento de la paz y de la evolución histórica de las mismas —con base en el análisis de casos prácticos— y de los fundamentos jurídicos nacionales e internacionales, lo cual le permitió delinear los alcances que en la actualidad podría tener una operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU.

También soportado en casos de anteriores OMP, realizó un análisis de los posibles usos que puede tener la figura en la actualidad, con el fin de ver la cabida de algunos de ellos en el caso colombiano, con la pretensión de que por vía de ejemplo se pueda alcanzar un mayor acercamiento a la misma.

Vallejo Almeida hace una contrastación entre la naturaleza de las operaciones de paz de la ONU y el ordenamiento jurídico colombiano para concluir que son perfectamente compatibles y que, desde el punto de vista jurídico, sería perfectamente viable la implementación de una OMP en Colombia.

Por último, profundiza en una de las funciones específicas que podría cumplir una misión internacional, en general y una OMP de la ONU, en particular, en caso de que el acuerdo para la terminación del conflicto cumpla uno de sus principales objetivos: el desarme de las FARC. El autor reconoce en este punto la concreción más pura de los objetivos de la negociación y, por ende, termina su obra mostrándonos otros casos internacionales de desarmes y de dejación de armas con la participación de la comunidad internacional y, a la luz de esas experiencias, nos hace recomendaciones a modo de opción para el caso colombiano.

El presente libro es imprescindible para los estudiosos del Derecho Internacional y de las Ciencias Sociales interesados en el tema de la paz en general. Es, a la vez, una obra importantísima para enamorar a los estudiantes de Derecho de las

bondades —y sobre todo de la utilidad concreta muchas veces desconocida entre los vericuetos del Derecho doméstico— del Derecho Internacional Público como herramienta eficaz para la resolución pacífica de controversias y para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

Germán Silva García  
Decano Facultad de Derecho  
Universidad Católica de Colombia

## INTRODUCCIÓN

El proceso de paz de La Habana entre el Gobierno de Colombia y las FARC atraviesa por lo que podría ser su punto de inflexión positiva más importante de los últimos tiempos.

El denominado proceso para la terminación del conflicto ha tenido avances significativos—como ningún otro proceso de negociación acaecido con las FARC en el pasado—, pero no por ello ha estado o dejará de estar inmerso en dificultades y crisis, bien durante el proceso de negociación o en la etapa de la implementación de los eventuales acuerdos a los que pudieran llegar las partes.

Esta obra pretende sugerir a las autoridades y a la comunidad académica una herramienta concreta que podría ser de inmensa utilidad como palanca para el logro de los objetivos de la negociación y de la implementación de los acuerdos parciales o definitivos alcanzados. Se trata de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, a las cuales en las últimas décadas numerosos Estados han venido recurriendo con éxito para ocuparse de conflictos de carácter étnico, nacionalista o político que han estallado en muchas regiones desde el final de la Guerra Fría. Entonces, ¿por qué nosotros, que somos especialistas en importar tendencias y aun normatividades no siempre exitosas, no podemos contemplar la posibilidad de aplicar lo que sí ha sido exitoso en otras latitudes? Esperamos que este trabajo sea un incentivo para pensar en ello.

Lograr nuestro cometido no es sencillo, pues no existe claridad unánime acerca de los fundamentos jurídicos de las operaciones de mantenimiento de la

paz, de sus características y de sus aplicaciones prácticas y, en ocasiones, se confunden con otras formas de participación de las Naciones Unidas.

Es entendible la poca claridad existente sobre las operaciones de mantenimiento de la paz, debido a que estas no están expresamente consagradas en la Carta de las Naciones Unidas, ya que son fruto de circunstancias históricas y del uso, por lo que su naturaleza jurídica y filosófica está en proceso de definición.

En efecto, las operaciones de mantenimiento de la paz se originan como consecuencia del enfrentamiento bipolar surgido entre las dos nuevas superpotencias resultantes de la Segunda Guerra Mundial. Tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética se impusieron como propósito expandir su área de influencia económica, política y militar a cualquier precio, lo cual trajo como resultado el bloqueo del sistema de seguridad colectiva tan brillantemente construido en el Capítulo VII de la recién fundada Carta de las Naciones Unidas.

Los conflictos entre las dos potencias, como consecuencia del mutuo afán de extender sus doctrinas y aumentar su área de influencia, comenzaron en 1946. La guerra civil griega, el problema de los estrechos, la progresiva soviétización de Europa Oriental y los desacuerdos sobre Alemania determinaron la aceleración de los acontecimientos.

En 1953, la muerte de Stalin, la tregua de Corea y el equilibrio nuclear determinaron el inicio de una nueva fase que podríamos llamar de estabilización de la Guerra Fría, con un comienzo de distensión y de surgimiento de fuerzas no alineadas. Hasta 1957 se mantuvo firme la férrea división bipolar del mundo y en 1962, con la llamada crisis de los misiles de Cuba, la Guerra Fría ascendió a un nuevo pico.

En este contexto de bipolaridad surgió el temor generalizado del fin del mundo y, como lo afirma el profesor Visscher:

Cuanto mayor es el temor de ambas partes a la guerra total, mayor tendencia demuestra la Guerra Fría a consolidarse, a consolidar ciertas prácticas y a obedecer a especiales normas de actuación [...]. Estas prácticas hallan una forma característica de manifestarse en las guerras por procuración o por poder, que implican la participación indirecta y cuidadosamente calculada en las insurrecciones (citado en Mangas Martín, 1990).

Con ello, en los conflictos acaecidos en este período realmente se estaban enfrentando las dos superpotencias, sin que fuera posible darle aplicación a las medidas coercitivas de mantenimiento de la paz estipuladas en el Capítulo VII de la Carta.

En consecuencia, surgió un ingenioso sistema de participación de las Naciones Unidas en los conflictos armados: las operaciones de mantenimiento de la paz, cuya esencia consiste en abandonar el esquema de seguridad colectiva y sustituirlo por un sistema fruto de las circunstancias, de carácter preventivo y protector más que represivo.

Para lograr nuestro objetivo, estudiamos la normatividad internacional, especialmente la Carta de las Naciones Unidas, las diferentes resoluciones y los documentos emanados del Consejo de Seguridad, de la Asamblea General y de la Secretaría General, la doctrina nacional y extranjera y, desde luego, la normatividad nacional, tanto constitucional como legal y reglamentaria. También soportados en casos de anteriores OMP, realizamos un análisis de los posibles usos que en la actualidad puede tener la figura, con el fin de ver la cabida de algunos de ellos en el caso colombiano, para que por vía de ejemplo se pueda alcanzar un mayor acercamiento a la misma y, de esa manera, mediante el presente libro, establecer los alcances y las competencias de una operación de paz de la ONU, su compatibilidad con el ordenamiento jurídico colombiano y ejemplificar algunas funciones concretas que podrían ser útiles para el caso colombiano, como la verificación de un cese al fuego bilateral o el desarme definitivo de las FARC.

Así las cosas, en un primer capítulo veremos que las operaciones de mantenimiento de la paz, sin estar consagradas de manera expresa en la Carta, encuentran su origen en la adaptación a las realidades que vivía entonces el mundo y a una mejor comprensión de las funciones que las Naciones Unidas pueden y deben llevar a cabo en aras del mantenimiento y de la preservación de la paz.

En este capítulo inicial intentaré esbozar que, mientras duró la división bipolar del mundo, cuando la Organización de las Naciones Unidas tuvo la oportunidad política de participar mediante operaciones de mantenimiento de la paz en la solución de conflictos armados, se limitó a darles soluciones temporales a los mismos, a evitar que estos se agudizaran o a procurar incipiente asistencia humanitaria.

A simple vista, podría parecer modesta la función que cumplieron las operaciones de mantenimiento de la paz en sus orígenes, pero aunque no hubieran alcanzado la eficacia deseada en la totalidad de los casos, al menos llevaron serenidad a situaciones que hubieran podido convertirse en hervideros de la humanidad.

El primer capítulo continúa relatando que, tras la caída del muro de Berlín, al terminar la bipolaridad Este-Oeste, hubo un replanteamiento tanto en las relaciones como en las tensiones internacionales, que trajeron consecuencias en todos los ámbitos: económicos, sociales, políticos, militares, etc. e incluye en estas consecuencias una nueva dimensión de la labor de la Organización de las Naciones Unidas en el campo de los conflictos armados internos. Por lo tanto, se replantea el papel de lo que hoy conocemos como operaciones de mantenimiento de la paz.

Concluida la tensión de la bipolaridad, veremos el estado actual de los alcances que puede llegar a tener una OMP, con soldados de paz que adelantan misiones complejas que implican, al mismo tiempo, actividades políticas, militares y humanitarias y que han sido establecidas con base en la experiencia adquirida en las misiones “tradicionales” de mantenimiento de la paz que, sobre todo, conllevaban labores de carácter militar como el control de los altos al fuego, la separación de fuerzas enemigas y el mantenimiento de zonas de separación.

Gracias a los alcances adquiridos por esta figura empírica a lo largo de la historia, en especial tras el fin de la Guerra Fría, vemos oficiales civiles de policía, observadores electorales, monitores de derechos humanos y otros civiles que se han unido a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Sus tareas van desde la protección y la asistencia para ayudar a los antiguos contendientes, hasta poner en marcha complicados acuerdos de paz.

Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han sido solicitadas para ayudar a desarmar y desmovilizar a antiguos combatientes, para entrenar y supervisar a la Policía civil y para organizar y observar elecciones.

En trabajo con las agencias de la Organización y otras organizaciones humanitarias, los componentes de las misiones de mantenimiento de la paz han ayudado a que los refugiados vuelvan a sus hogares, supervisado el respeto de los derechos humanos, neutralizado minas antipersonales y comenzado la reconstrucción de los espacios afectados por las confrontaciones violentas.

En el segundo capítulo intentaremos hacer un análisis de la normatividad nacional que, en un momento dado, justificaría y sustentaría la implementación de una operación de mantenimiento de la paz en Colombia y sus posibles aplicaciones.

Estudiaremos, en primer término, tanto los fundamentos constitucionales como el desarrollo legal y reglamentario en materia de paz, incluida la legislación que propugna por el desarrollo de la convivencia pacífica y aquella encargada de crear



instancias de apoyo y ejecución de las políticas de paz. Igualmente, analizaremos la viabilidad y procedencia jurídica del eventual establecimiento de una operación de mantenimiento de la paz a la luz del ordenamiento jurídico colombiano.

Para ello, analizaremos la vinculación que, a la luz de nuestra Constitución, pueda existir entre una operación de mantenimiento de la paz y la paz como valor constitucional y como derecho fundamental.

Establecido este vínculo, que ha de ser la base para el actuar de las autoridades colombianas encargadas de hacer cumplir la paz como valor y como derecho fundamental en una eventual operación de mantenimiento de la paz en Colombia, estudiaremos las competencias de cada una de estas autoridades en la materia.

Así, analizaremos las competencias que podría tener el presidente de la República en tanto jefe de la Rama Ejecutiva del Poder Público, como jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa. Veremos las competencias del Poder Legislativo en una eventual OMP, sus funciones y su naturaleza en el cumplimiento del deber de la paz y estudiaremos la legislación de paz expedida por este Órgano. Asimismo, analizaremos las funciones de la Rama Judicial en el cumplimiento de la paz como valor y derecho fundamental, en general y las que podría desempeñar para facilitar el desarrollo de una operación de mantenimiento de la paz en Colombia. Posteriormente, haremos algunas consideraciones acerca de la vulneración o no de la soberanía que implicaría la instauración de una operación de mantenimiento de la paz en Colombia.

En el tercer capítulo haremos un acercamiento a algunas de las modalidades concretas e ilustrativas de operaciones de mantenimiento de la paz y su posible aplicabilidad en Colombia, tras analizar las diferentes funciones y tareas que puede realizar una operación de este orden, según se desarrolle en la etapa de negociaciones de paz o en el posconflicto.

Así, para ilustrar las funciones de establecimiento de zonas seguras o las de verificación de acuerdos de paz, de observación, de verificación de cese al fuego o de agilización de acuerdos realizadas mientras se consolida la cesación de esta o para estudiar las funciones de supervisión de elecciones, control de desarme o de remoción de minas que se pueden llevar a cabo en el posconflicto, nos apoyaremos en casos prácticos de operaciones de mantenimiento de la paz que hayan realizado cada una de estas funciones e intentaremos vislumbrar de manera somera, pero ilustrativa, de qué manera podría aplicarse en Colombia.

Al clasificar y mostrar las potenciales misiones que se pueden llevar a cabo bajo el mandato de una operación de mantenimiento de la paz, este capítulo tres tiene una doble función. De un lado, poner de presente la ductilidad y adaptabilidad de las mismas a las condiciones de cada conflicto, con el ánimo de demostrar a los tomadores de decisiones sobre la política de paz la gran utilidad que podría tener para Colombia la eventual instauración de una operación de mantenimiento de la paz en nuestro país. El segundo propósito del capítulo consiste en aterrizar a un terreno más palpable la naturaleza de las operaciones de mantenimiento de la paz y analizar la viabilidad de una operación de esta naturaleza en territorio colombiano, no solamente mediante un análisis general y abstracto, sino por medio del establecimiento de las implicaciones, las funciones y el desarrollo concreto que podría implicar una operación de mantenimiento de la paz.

El cuarto y último capítulo está dedicado a ahondar en una de las funciones que puede ejercer una misión internacional, en general y una operación de paz de la ONU, en particular, y es la de coadyuvar y verificar el proceso de desarme de los grupos insurgentes como resultado de un proceso de negociación.

Si bien el tema podría parecer redundante, la profundización acerca del tema del desarme se justifica en virtud de su pertinencia actual, en la medida en que la negociación de La Habana tiene como uno de sus objetivos expresos la desmovilización, el desarme y la reintegración de las FARC y, en consecuencia, en este momento sesiona como una subcomisión paralela a la mesa principal de negociación, encargada del tema específico del desarme. Estas líneas podrían ofrecer algunas luces a tales discusiones sobre el desarme en el marco del DDR.

Después de casi cincuenta años de conflicto armado en Colombia, nos encontramos en un momento que podría significar un punto de quiebre del mismo (Mesa de Conversaciones, s. f.). El proceso ha entrado en un momento definitivo y, aunque ya se ha llegado a un acuerdo en tres de los cinco puntos de la agenda, aún falta por definir temas relacionados con los mecanismos de la reparación a las víctimas, la desmovilización y el desarme. Toda vez que la desmovilización y el desarme de las FARC serían en gran medida la concreción física del objetivo principal de poner fin al conflicto, consideramos pertinente dedicar este capítulo a esbozar, en los términos más concretos posibles, las diferentes modalidades de desarme y las variables en las que una misión de paz podría contribuir a ello.

Este libro es fruto de mis labores como investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia en la línea de Derecho Público, concretamente del Grupo Derecho Público y TIC- G, TICCY y es un modesto aporte de mi persona y de la Universidad Católica de Colombia a la construcción de paz en el país, el cual esperamos se sume a otros aportes, a otras ideas e iniciativas que, siempre que sean constructivas y formuladas con rigor, ya son en sí mismas un avance para reformular los términos del polarizado y destructivo debate político en Colombia. Si además logramos dar un haz de luz para la implementación de una OMP de las Naciones Unidas en Colombia, habremos ido más lejos y, si el proceso de paz de La Habana termina en la desmovilización y el desarme de las FARC, estaremos ante el primer escalón de la construcción de un mejor país. ¡Que así sea!



# SENTIDO Y ALCANCES<sup>1</sup> DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

Las Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP) son acciones no contempladas expresamente en la Carta de las Naciones Unidas, que se han ido desarrollando en la práctica como una efectiva figura para la consecución del objetivo fundamental de la ONU, de acuerdo con los contextos políticos y los conflictos que se han presentado en el mundo, al punto que se han discutido varias formas de clasificarlas. Sin embargo, independientemente de las denominaciones que se den a las OMP o a los criterios utilizados para su clasificación, es evidente que sus alcances han venido creciendo con el paso de los años y de las circunstancias históricas, hasta llegar a tener hoy en día unos alcances amplísimos que convierten a la figura en una polivalente herramienta para el arreglo pacífico de controversias. De ahí que sea necesario analizar el alcance de las OMP, no solo según su evolución histórica, sino también las exigencias de la nueva época.

---

<sup>1</sup> Resultados de la investigación “Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de la Organización de las Naciones Unidas. Sentido y alcance de su aplicación en Colombia”, aprobada y financiada por la Universidad Católica de Colombia en 2014.

## 1. Introducción

Si bien las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) son un instrumento de la Organización de las Naciones Unidas, estas no tienen consagración expresa en la Carta ni una manifestación única; por el contrario, gozan de diversas facetas que las hacen aplicables y, sobre todo, adaptables a todo tipo de conflictos. Sin embargo, esta ductilidad no siempre se manifestó como principal característica de las OMP, lo cual es resultado de múltiples procesos históricos que se decantaron y que actualmente podemos considerar como una operación de este tipo.

Tal desarrollo histórico de las OMP y la amplia gama de funciones que hoy pueden realizar es el objeto de este documento.

En cuanto al paso del tiempo como criterio de división de las OMP, tenemos que las diferentes operaciones desplegadas hasta el momento puedan diferenciarse en aspectos fundamentales, razón por la cual el secretario de las Naciones Unidas, Boutros-Ghali, habla de dos generaciones de operaciones para el mantenimiento de la paz, a saber: una generación de operaciones desplegadas durante la Guerra Fría y una generación de operaciones posteriores (Boutros-Ghali, 1993a).

Así, las OMP son una figura única y unitaria con un amplio desarrollo a lo largo de los años, con una especial amplificación desde la terminación de la Guerra Fría. Por esta razón, algunos doctrinantes han establecido una categorización abstracta de las mismas, divididas en “primera generación” y “segunda generación”, conforme surgieron durante o después de la Guerra Fría. Igualmente, algunos doctrinantes agregan dos o hasta tres generaciones más a la clasificación que, sin embargo, consideramos que no son OMP en estricto sentido, sino que se desprenden del Capítulo VII de la Carta, como lo afirman Consigli y Valladares (1998), al decir:

[...] Son sobre todo las dificultades encontradas para la puesta en práctica de la ejecución de estas operaciones de segunda generación, las que han hecho nacer otro tipo de operaciones que, aunque han mantenido el nombre de operaciones de paz, son, a nuestro criterio, de una naturaleza jurídica distinta. Estas fuerzas no se diferencian de las de primera y segunda generación por el objeto y fines que persiguen —antes bien, hasta ahora han nacido como una de ellas y con fines similares— sino por la posibilidad de utilizar la coacción armada para hacer respetar su mandato o efectivizar los fines que persiguen. Por este hecho opinamos que estas operaciones son esencialmente diferentes de las denominadas de primera y segunda generación. A nuestro

•Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas.

entender estarían reguladas directamente por el capítulo VII de la Carta. Hablar de ellas como una tercera generación tiene sentido desde un punto de vista de desarrollo histórico, pero no significa una continuidad con las tradicionales operaciones de paz en cuanto a su naturaleza jurídica [...]. Finalmente, quizá estemos asistiendo al nacimiento de una cuarta generación de operaciones de paz. Se trata en este caso de las destinadas a prevenir quebrantamientos de la paz.

En virtud de lo anterior, a nuestro parecer, la clasificación de OMP en primera, segunda, tercera y cuarta generación es errónea, ya que este tipo de operaciones se desprenden del Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas y cualquier otra forma de intervención puede entenderse como operación de algún tipo, pero no de mantenimiento de la paz.

La diferencia entre las llamadas OMP de primera y de segunda generación radica en su alcance, así como en el tipo de conflictos en los que son aplicadas. Estos temas los desarrollaremos en seguida, toda vez que ha sido el contexto internacional el que ha determinado en cada momento los alcances de las OMP y, desde una perspectiva esencialmente histórica, estudiaremos los dos principales momentos de dicho contexto, con el fin de entender los límites que, durante la Guerra Fría en un primer momento, tuvieron las OMP y la amplitud de actuación que tiene hoy, tras la distensión bipolar.

Independientemente de las denominaciones de las OMP o de los criterios utilizados para su clasificación, es evidente que sus alcances han venido creciendo con el paso de los años y de las circunstancias históricas, hasta llegar a tener hoy en día unos alcances amplísimos que convierten a la figura en una polivalente herramienta para el arreglo pacífico de controversias. De ahí que sea necesario analizar el alcance de las OMP, no solo según su evolución histórica, sino también las exigencias de la nueva época.

## 2. Resultados

### *2.1. Las operaciones de mantenimiento de paz realizadas durante la Guerra Fría*

Durante la guerra contra el nazi-fascismo, la democracia capitalista y el socialismo de tipo marxista-leninista de las grandes potencias, debieron constituir una gran alianza y olvidar, al menos temporalmente, sus diferencias frente al enemigo. Quizás con la creencia de que luego de la derrota de Hitler su alianza podría

perdurar y “[...] para evitar que la catástrofe producida por la segunda gran guerra volviera a repetirse, los Aliados impulsaron la creación de la Organización de las Naciones Unidas, con su respectivo directorio de cinco potencias dirigentes”<sup>2</sup>. Al término de la Segunda Guerra Mundial nació la Organización de Naciones Unidas, con el propósito primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, así como evitar la proliferación de nuevos conflictos como el que se acababa de superar. El Consejo de Seguridad fue el órgano en cuya cabeza quedaría el mayor peso de esta responsabilidad.

Al interior del Consejo se establecieron cinco miembros permanentes, con la idea de que las decisiones se tomaran por consenso. Sin embargo, con el correr de los acontecimientos, el veto se convirtió en el principal enemigo de las decisiones del Consejo y trajo como consecuencia la inoperatividad del mismo. Aunque es importante reconocer que la unidad y cohesión de dicho directorio ya estaba resquebrajada en el momento mismo en que formalmente se estableció, pues apenas vencidos Alemania, Japón e Italia estalló el inevitable antagonismo entre el sistema capitalista y el socialista, representados por Estados Unidos y la Unión Soviética, respectivamente.

Y es que, desde siglos anteriores, la política mundial había visto la hegemonía de diferentes potencias, pero tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, el panorama dejó indudablemente dos lados vencedores entre quienes repartirse la influencia sobre la geografía del globo; influencia que, de paso, se desarrolló en el marco de una disputa internacional caracterizada por el riesgo inminente del desencadenamiento de la violencia. Así nació la Guerra Fría.

En relación con el contexto histórico de esta tensión diplomática-militar, Palmer y Colton (1980) sostienen que:

Desde el siglo XVII, el mundo ha solido tener alrededor de media docena de Grandes Potencias. Que en 1945 solo hubiera dos, suponía una gran diferencia. Además, las dos eran superpotencias, gigantescos países continentales, dueños de unos recursos y de una fuerza militar enormes, que eclipsaban a todos los demás Estados, incluidas las potencias europeas que durante largo tiempo habían dominado los acontecimientos en los siglos modernos. La característica de un sistema de dos Estados, que no se

.....  
 2 “La guerra había dejado ‘vacíos de poder’. Por el momento el gran peso económico y militar de Alemania había desaparecido del mapa. Inglaterra, victoriosa pero extenuada, había perdido su rango de primera potencia y ni siquiera era capaz de mantener el dominio sobre su vasto imperio. Francia había decidido aún más dramáticamente”.



•Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas.

encuentre en un sistema de múltiples Estados, es la de que cada superpotencia sabe de antemano cuál puede ser su único enemigo peligroso. En tal situación, la sutileza diplomática desaparece. Las medidas que cualquiera de las dos potencias adopta para su propia seguridad son consideradas provocaciones por la otra. Después de la guerra, los Estados Unidos y la Unión Soviética, cayeron en esta incómoda relación recíproca. Desde 1945 en adelante, se implantó un antagonismo diplomático e ideológico de intereses y de ideas, que se conoció como la Guerra Fría (p. 637).

Las superpotencias tenían una constante rivalidad en todos los aspectos. Las ideas económicas en las cuales sustentaban sus imperios fueron el principal motivo de preocupación entre ellas. Por su parte, los Estados Unidos tenían como propósito contener la expansión del comunismo y propagar las ideas capitalistas, principalmente en Europa. Del otro lado, la Unión Soviética, no limitaba recursos para impulsar sus ideas políticas y económicas en su área de influencia, pero ante la abrumadora mayoría que estaba en su contra al interior de las Naciones Unidas, usó el recurso de veto con una frecuencia insostenible. Así, “desde 1945 a 1955, los soviéticos utilizaron el veto setenta y cinco veces, y los Estados Unidos, tres” (Palmer y Colton, 1980, p. 637).

En el marco de esta disputa por la influencia global que no solo se ve reflejada en la composición geoestratégica planetaria en la segunda mitad del siglo XX, sino también en las disputas políticas jurídicas y diplomáticas presentes en las emergentes estructuras e instituciones de la comunidad internacional, cada una de las potencias tomó parte en los diferentes conflictos que surgieron tras la guerra. Evidentemente, cada cual apoyó una de las partes enfrentadas, lo que formó un clima de inmensa tensión, no solo al interior de la Organización, sino en el mundo; toda decisión que se tomara tenía unas consecuencias que podían cambiar el orden mundial y, con esto, conllevar al fracaso de la ONU en sus primeros años de existencia.

Los conflictos entre las dos potencias, como consecuencia del mutuo afán de extender sus doctrinas y aumentar su área de influencia, comenzaron en 1946; así, la guerra civil griega, el problema de los estrechos, la progresiva soviétización de Europa Oriental y los desacuerdos sobre Alemania determinaron la aceleración de los acontecimientos. Para ese año, Churchill ya hablaba de “Guerra Fría” como analista de la realidad de las confrontaciones entre las potencias mundiales y podemos decir que en 1948 comenzó de lleno: Occidente procedió a crear la

organización de Tratado del Atlántico Norte (OTAN)<sup>3</sup>, mientras que Stalin ideó el Pacto de Varsovia, de 1954 y soviétizó a Europa Centro-Oriental, por medio de los partidos del Kominform.

Entre 1950 y 1952, la Guerra Fría alcanzó su etapa más tensa con el conflicto de Corea, pero en 1953:

[...] la muerte de Stalin, la tregua de Corea y el equilibrio nuclear determinaron el inicio de una nueva fase que podríamos llamar, de “estabilización” de la Guerra Fría con un comienzo de distensión y de surgimiento de fuerzas no alineadas” (Boersner, 1990, p. 234).

Este período de estabilización se tradujo en la prolongación de esta dinámica de confrontación bipolar, que tendría su conclusión en 1989 a partir de un hito histórico: la caída del Muro de Berlín.

#### 2.1.1. Primeras aplicaciones de las emergentes operaciones de mantenimiento de paz

En este contexto de tensión, bipolaridad y veto, las OMP nacen como alternativa a las medidas coercitivas que debían ser tomadas por unanimidad del Consejo de Seguridad, denominadas ficticiamente por la doctrina como “de primera generación”. En una definición operacional de ellas, Goulding (1993) sostiene que:

[Son] operaciones de campo que establecen las Naciones Unidas, con el consentimiento de las partes interesadas, para ayudar a controlar y resolver los conflictos entre ellas, bajo el mando y control de las Naciones Unidas, financiadas por los Estados miembros en su conjunto, y con personal militar, así como de otro tipo, y equipo provistos voluntariamente por ellos, las cuales actúan imparcialmente entre las partes y emplean la fuerza en el grado mínimo necesario (p. 455, citado en Roberts, 1995, p. 506).

Con esto, podemos afirmar que a partir de las operaciones de mantenimiento de la paz surge un nuevo sistema de uso de la fuerza por las Naciones Unidas, un nuevo tipo de acción ejecutiva, caracterizado por el abandono del esquema de seguridad colectiva, por un nuevo sistema de carácter preventivo y protector, más que represivo<sup>4</sup>. Se considera, pues, que:

.....  
3 Creada el 4 de abril de 1949, mediante el tratado de Washington.

4 En respaldo de esta interpretación, Saura (2007) considera que “originalmente, las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz tenían la intención de ser meras fuerzas ‘interposición’ entre las partes que habían

•Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas•

[...] estas operaciones no resuelven ni tienen la pretensión de resolver las causas estructurales de los problemas, más bien en su primera generación buscaron propiciar un marco favorable para que las partes enfrentadas pudieran dialogar y encontrar solución negociada a sus diferencias (Bárcena, 2002).

Su fin era que estas no derivaran en confrontaciones mayores quizás regionales o, peor aún, mundiales.

Estas primeras OMP se aplicaron en gran medida a conflictos interestatales, debido a que este tipo de enfrentamientos era el de mayor proliferación en la época de la Guerra Fría. Sin embargo, como tal, estas operaciones resultaban ser más misiones de observación de la comunidad internacional en los conflictos, que acciones de acompañamiento para la consecución definitiva del cese de la confrontación, en la medida en que solo se trataba de evitar la profundización del conflicto y no de solucionarlo definitivamente.

La característica principal de los primeros tiempos del accionar de las OMP era su carácter militar, utilizado como una barrera de contención entre Estados, con el fin de propiciar un ambiente para el desarrollo de la tregua, pero la posibilidad de mediación entre las partes en conflicto no estaba contemplada. Esta primera generación de las OMP, caracterizadas por la mediación militar, tiene cuatro ejemplos significativos en las misiones de observación de la ONU:

ONUVT (Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina), UNMOGIP (Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán), UNOMIG (Misión de Observación de las Naciones Unidas en Georgia) y UNASOG (Grupo de Observación de las Naciones Unidas para la franja de Aouzou) (Consigli y Valladares, 1998)<sup>5</sup>.

---

logrado negociar una tregua. Su misión estaba destinada a 'enfriar' el conflicto, impedir el desencadenamiento posterior del conflicto y permitir a las partes a llegar a un acuerdo final de paz por su propia cuenta". ["Originally, international peacekeeping operations were intended to be mere 'interposition' forces between warring parties that had managed to broker a truce. Their mission was intended to 'cool down' the conflict, impede subsequent fighting, and allow the parties to reach a final peace agreement on their own"] (p. 2).

5 En el mismo sentido, Vega (2005) señala: "Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas llevadas a cabo durante la Guerra Fría son el origen de todos los tipos de operaciones que, de alguna manera, se agrupan bajo el rótulo genérico de operaciones de paz, razón por la cual se pueden etiquetar como de primera generación. Esta primera generación eran básicamente operaciones de interposición entre Ejércitos regulares de países soberanos que, tras enfrentarse militarmente, alcanzaban algún tipo de acuerdo para el cese de las hostilidades: UNTSO, UNILIF o UNEF entre Israel y sus vecinos árabes, UNMOGIP o UNIPOM entre la India y Pakistán o UNFICIP entre los Ejércitos griegos y turco chipriotas, por ejemplo".

Las OMP, nacidas en este contexto histórico-político, fueron el primer paso en lo que más adelante se desarrollaría bajo el genérico de operaciones de mantenimiento de la paz. Entre las demás características se encuentra que las mismas debían ser autorizadas por el Consejo de Seguridad y desarrollarse bajo el control del secretario general. El caso del Congo, de 1960, es significativo, porque allí se pueden encontrar por primera vez las dos características mencionadas. En la operación desarrollada en el Congo, el mandato fue claro y limitado: ayudar al Gobierno del Congo a conjurar el ataque frontal del Ejército belga que atentaba contra el orden público preestablecido<sup>6</sup>.

La operación de Naciones Unidas en el Congo (ONUC) se desarrolló en varias etapas, conforme a la solicitud de ayuda presentada por el presidente congoleño Patrice Lumumba al secretario general de la ONU, para evitar la intervención belga. Para el 14 de julio de 1960, el Consejo de Seguridad autorizó al secretario General para tomar las medidas necesarias en relación con la ayuda militar solicitada.

La propuesta del secretario general incluía la intervención de una fuerza temporal con autorización del Gobierno congoleño, bajo el mando de las Naciones Unidas y con libertad de acceso y movimiento en los lugares a desarrollar la intervención, sin que ello implicara una participación de las Fuerzas de las Naciones Unidas en los conflictos internos<sup>7</sup>.

Esta OMP muestra claramente que la ONU intervino como una fuerza de pacificación y consenso, sin que ello implicara inmiscuirse en asuntos más internos o de mayor trascendencia como dar opciones a la solución del conflicto. Su misión únicamente llegó hasta llevar ayuda al Gobierno congoleño, para que, mediante su presencia, incitara a las Fuerzas Militares belgas a retirarse del país. Sin embargo, no solo se limitó a una misión de observación, sino que su intervención podría considerarse como algo más activa.

La primera parte de la misión tuvo éxito y las fuerzas belgas se retiraron el 23 de julio de 1960. En todo caso, la misión también contemplaba el mantenimiento

6 En el Artículo 2 de la Resolución 143, de 14 de julio de 1960, el Consejo de Seguridad (1960) autorizó "al secretario general a tomar las medidas necesarias, previa consulta con el Gobierno de la República del Congo, para prestar a dicho Gobierno la asistencia militar que pudiera necesitar hasta que, a través de los esfuerzos del Gobierno y la asistencia técnica de las Naciones Unidas, las fuerzas de seguridad nacionales fueran capaces, en la opinión del Gobierno, de cumplir plenamente con sus cometidos" (subrayado propio).

7 Primer reporte del secretario general en la implementación de la Resolución 143 del 14 de julio de 1960, emanada del Consejo de Seguridad.

•Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas.

de la integridad territorial del Congo (Consejo de Seguridad, 1961)<sup>8</sup> y los intentos secesionistas afectaban su objetivo. La ONU se mantenía clara en que su intención no era intervenir en el conflicto interno. En ese contexto, el conflicto interno se agudizó y el papel de la misión se conservó en la interposición de tropas sin que su mandato permitiera ir más allá en sus acciones. Al final, la ONUC pudo ampliar su mandato y utilizó el recurso limitado de la fuerza para establecer el contexto propicio para que las partes del conflicto interno congoleño pudieran formar un compromiso (Bilsen, 1961).

Finalmente, como lo expresó el secretario general en su primer informe sobre la OMP en el Congo, aceptado mediante Doc. S/4389 de 14 de julio de 1960:

[...] los dos elementos principales desde el punto de vista jurídico eran, por una parte, esta solicitud, y, por otra, la conclusión implícita de que las circunstancias a que me he referido —la destrucción de los instrumentos con que contaba el Gobierno para el mantenimiento del orden— justificaban la acción de las Naciones Unidas de conformidad con la Carta (par. 10).

Tal acción se vería ampliada por las circunstancias; por tanto, es justo afirmar que esta misión no tuvo la función de observar e informar los sucesos que tenían lugar en territorio congolés, sino que implicaba la colaboración activa por parte de las Naciones Unidas en la solución del problema que afectaba la paz.

Es importante resaltar que la participación en el conflicto interno nunca formó parte del mandato, sino que tenía como eje fundamental el uso razonado de la fuerza en circunstancias específicas de protección de la misión, solo en aquellos eventos extraordinarios de defensa del personal de las Naciones Unidas.

Como se puede notar en el ejemplo de la primera experiencia en el Congo, la mayoría de OMP de esta generación fue misión de observación sin mayor intervención militar o de otro tipo, ya que se caracterizaba por ser de mandato simple (a diferencia de las de segunda generación, que cuentan con un mandato múltiple), que se movían únicamente entre patrullar franjas de potencial conflicto, supervisar acuerdos y establecer fuerzas de interposición. Sin embargo, en la medida en que se fueron implementando, determinadas intervenciones activas se fueron admitiendo dentro del marco de las OMP, aunque siempre de carácter limitado.

.....  
8 En especial, el literal a de la Resolución 160 (Consejo de Seguridad, 1961).

Con el fin de observar un caso que permita ilustrar esta limitación de las OMP en el momento histórico, traemos a colación la Misión de buenos oficios de las Naciones Unidas en Afganistán y Pakistán (Ungomap)<sup>9</sup>. El conflicto surgió cuando, en diciembre de 1979, las fuerzas soviéticas entraron en Afganistán, en respuesta de una solicitud de asistencia contra los movimientos rebeldes presentada por el Gobierno afgano. Finalmente, se desplegaron más de 100.000 efectivos soviéticos que pronto se vieron involucrados en un prolongado conflicto con los muyahidín, las facciones de la resistencia afgana.

La Ungomap se instauró el 15 de mayo de 1988 y su objetivo consistía en garantizar la aplicación de los convenios sobre el arreglo de la situación relativa a Afganistán (Acuerdos de Ginebra) y, en este sentido, investigar y elaborar informes sobre posibles violaciones de alguna de las disposiciones de los convenios.

El mandato de la Ungomap implicaba la vigilancia de no interferencia y no intervención por los partidos en los asuntos del uno y del otro, retirada de tropas soviéticas de Afganistán y regreso voluntario de refugiados (Ungomap, s. f.). Se puede constatar que el mandato de la misión fue preciso, en el sentido de que implicó una simple “vigilancia”. Además, es importante notar que, en realidad, la misión de las Naciones Unidas en este caso fue limitada e interpretada de una manera restrictiva, pues no buscó la solución del conflicto ni se inmiscuyó en el mismo; fue una simple tarea de observación, cuyas funciones estuvieron siempre enmarcadas dentro del Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, razón por la cual puede ser catalogada como una misión de primera generación.

Del panorama descrito podemos extraer importantes consecuencias y conclusiones para los efectos de lo que se conoce como OMP de primera generación. En primer lugar, las OMP nacieron en un momento histórico que no tenía precedentes, que con cada conflicto se ponía en juego la nueva estructura de la comunidad internacional. En este período, la ONU no pudo ocuparse con eficacia del cumplimiento de su principal objetivo cuando una superpotencia consideraba que, en un conflicto determinado —fuera este interestatal o interno—, sus intereses estaban directamente implicados. Así las cosas, cuando Naciones Unidas tuvo la posibilidad política de participar en conflictos, sus gestiones tuvieron como resultado

.....  
9 Establecida el 15 de mayo de 1988 de conformidad con la carta de fecha 25 de abril de 1988, dirigida al secretario general por el presidente del Consejo de Seguridad.

•Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas•

un nuevo reparto de competencias o un intercambio de conflictos. También se presentó el caso de que la solución se redujo a una mera distribución geográfica de competencias por división en zonas territoriales: Corea, Laos, etc.

La naturaleza de estas acciones fue definida con claridad cuando el entonces secretario general, al referirse a la operación de las Naciones Unidas en Chipre (Unficyp) y Palestina, puso de manifiesto que:

[...] ésta no es una acción colectiva contra la agresión, tomada de acuerdo con el capítulo VII de la Carta, sino algo más intrincado y de mayor valor, caso de tener éxito, como precedente para el futuro. Se trata de una tentativa a nivel internacional para preparar el terreno a una solución permanente y libremente acordada, respecto de una situación desesperada y peligrosa para el mantenimiento de la paz. La naturaleza de esta operación se acerca mucho más a una acción preventiva y de protección que a una acción estrictamente coercitiva (UNPR, 1964).

A pesar de la amplitud de los términos, en la realidad era indudable el carácter limitado de las OMP en esos momentos. Esta limitación estaba determinada por varias razones como su novedad, la búsqueda de un fundamento en la Carta y la limitación de las competencias de los órganos de la institución, entre otras, pero el antecedente formulado sería de gran importancia para el posterior desarrollo de las OMP.

Por tanto, si bien la Guerra Fría trajo como importante consecuencia el nacimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz, las mismas se desarrollaron tímida y escuetamente. No fue sino hasta el final de este período que las OMP ampliaron sus características y campos de acción, como se verá a continuación.

## *2.2. Las operaciones de mantenimiento de paz posteriores a la Guerra Fría*

Con la caída del muro de Berlín, en 1989, el mundo ingresó en una nueva etapa de su historia, en la cual ya no existían dos bloques poderosos enfrentados. En el continente europeo, por ejemplo, tal tránsito planteó una nueva etapa en las relaciones entre las naciones que dejaba de lado la tensión bipolar del pasado:

Con la consumación del cambio político-institucional entre 1989 y 1991 se abrió para todos ellos una nueva etapa histórica en la que se produjo la consolidación del sistema democrático-parlamentario y la modernización económica y social, homologándose a los países democráticos de Europa Occidental; y junto a lo anterior optaron decididamente por integrarse en las Comunidades Europeas (además de vincularse a la Alianza Atlántica) (Pérez, 2010).

La caída económica y política de la Unión Soviética dejó como único vencedor a los Estados Unidos, superpotencia militar y económica que culminó, tras este período, con unas relaciones incomparables con el resto del mundo. Los conflictos que surgieron ya no se movían en un frente bipolar, sino que se desarrollaron al interior de múltiples Estados que quedaron a la deriva tras la culminación del respaldo de las potencias de la Guerra Fría.

En este sentido, el mundo no volvió a ser el mismo. Al terminar la bipolaridad Este-Oeste, hubo un replanteamiento en las relaciones y en las tensiones internacionales, que trajeron consecuencias en todos los ámbitos: económicos, sociales, políticos, militares, etcétera, incluida una nueva dimensión de la labor de la Organización de las Naciones Unidas, entre otros campos, en el de los conflictos armados internos (Aguirre, 1994).

El cambio de la situación mundial trajo consigo una modificación en la visión que las Naciones Unidas habrían de implementar en la solución de los conflictos que fueran susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Esta nueva forma de abordaje de los problemas es evidente en el documento presentado por el secretario general Boutros-Ghali tanto a la Asamblea General (A/47/277) como al Consejo de Seguridad (S/24111) el 17 de julio de 1992, titulado “Un programa de paz”, que puede considerarse como el documento más importante en materia de paz y seguridad de los últimos tiempos. En él se encuentra recogida la que debe ser la nueva filosofía en materia de paz y seguridad internacional por parte de las Naciones Unidas. Esta filosofía no se queda en la demagogia, sino que viene operando en varios aspectos. Es con base en este documento que las competencias de los órganos de la Organización se amplían y, por lo tanto, las OMP toman un nuevo matiz.

Para empezar, el documento constata la terminación de la Guerra Fría y la consecuente “vía libre” al funcionamiento del Consejo de Seguridad y lo que esto significa para el mundo<sup>10</sup>. A continuación reproduciremos algunos extractos del

.....  
10 En el párrafo 3 de “Un programa de paz” se lee: “In these past months a conviction has grown, among nations large and small, that an opportunity has been regained to achieve the great objectives of the Charter —a United Nations capable of maintaining international peace and security, of securing justice and human rights and of promoting, in the words of the Charter, ‘social progress and better standards of life in larger freedom’. This opportunity must not be squandered. The Organization must never again be crippled as it was in the era that has now passed”.



•Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas•

documento en cuestión, debido a que presenta con claridad el nuevo ambiente internacional y sustenta el avance en las operaciones de las Naciones Unidas.

En el Capítulo 1, “Un contexto en evolución”, el secretario indica:

En los últimos años se ha derrumbado una inmensa barrera ideológica que durante decenios fue fuente de desconfianza y hostilidad; han caído también los terribles instrumentos de destrucción que eran sus compañeros inseparables. A pesar de que las cuestiones que separan a los Estados del Norte y del Sur se hacen cada vez más agudas y exigen ser estudiadas a los más altos niveles del Gobierno, el mejoramiento de las relaciones entre los Estados del Este y el Oeste brindan nuevas posibilidades, algunas de ellas ya concretadas, para conjurar con éxito las amenazas que se ciernen sobre la seguridad común (Boutros-Gahli, 1993b, párr. 8).

A ese mismo respecto, en la parte introductoria decía: “La Organización no debe volver a caer jamás en la impotencia a que se vio sometida en el período que ahora ha quedado atrás” (Boutros-Gahli, 1993b, párr. 3).

En el mismo Capítulo, referente al nuevo contexto mundial, añade:

Desde la creación de las Naciones Unidas, en 1945, han perdido la vida aproximadamente 20 millones de personas debido a más de 100 conflictos importantes en todo el mundo. Las Naciones Unidas debieron presenciar impotentes, muchas de estas crisis debido a repetidos vetos en el Consejo de Seguridad —llegaron a registrarse 279—, clara expresión de las divisiones de ese periodo (Boutros-Gahli, 1993b, párr. 14).

Con el fin de la Guerra Fría no han vuelto a registrarse mayores vetos de este tipo desde el 31 de mayo de 1990, pero han aumentado enormemente las exigencias que se hacen a las Naciones Unidas (Boutros-Gahli, 1993b, párr. 15).

Sobre este nuevo panorama mundial, el secretario general de las Naciones Unidas, en el suplemento de “Un programa de paz” precisó:

Uno de esos cambios consiste en que muchos de los conflictos actuales se producen más bien dentro de los Estados que entre éstos. Al finalizar la Guerra Fría desaparecieron también los obstáculos que habían impedido que surgieran conflictos en la ex Unión Soviética y en otros lugares. Resultado de ello ha sido una erupción de guerras dentro de Estados de reciente independencia, guerras a menudo de tipo religioso o étnico y con una cuota inusitada de violencia y crueldad. El fin de la Guerra Fría también parece haber contribuido a estallidos de guerras semejantes en el continente africano. Además, siguen sin resolverse algunas de las guerras atizadas por terceros dentro de algunos Estados durante la Guerra Fría.

La desaparición del conflicto Este-Oeste implicó la disminución del riesgo de una guerra atómica, pero ello no significó la disminución de conflictos bélicos en general, ni de conflictos armados internos en particular; de hecho estos han aumentado. En relación con ello, Aguirre (1994) señala que:

[...] la tendencia después de la Guerra Fría es a que los conflictos se manifiesten dentro de los Estados y no entre ellos. Los 47 conflictos armados que se contabilizaron en 1993 —lo que significa que hubo una notable disminución en el número de los mismos— ocurrieron dentro de determinados Estados y no entre algunos de ellos (pp. 65-66).

Por su parte, Vega (1997) considera que “la guerra no quedó eliminada de la escena mundial, como inicialmente se esperaba, sino que vio transformadas sus características en el sentido de una combinación de luchas interiores con intervención internacional más o menos encubierta” (Vega, 1997). Asimismo, Mangas (1992) confirma este fenómeno, al decir:

Es desesperanzador constatar que hoy se desarrollan a un tiempo casi tantos conflictos armados internos como el número de conflictos habidos entre 1945 y 1970 [...]. En efecto, nunca la historia de la Humanidad había conocido en un mismo momento histórico tantas guerras civiles o conflictos armados internos de diversa intensidad (pp. 17-18).

Claro está que estos conflictos no surgieron espontáneamente y como causa *per se* del fin de la Guerra Fría, pues algunos de ellos ya existían y, en el resto de los casos, sus causas son muy antiguas, aunque tan solo hasta la posguerra afloraron en forma de conflicto bélico. Por eso, Mangas añade:

Muchos de estos conflictos armados internos datan de épocas diversas; algunos fueron iniciados hace decenas de años y mantienen periódicamente combates y acciones armadas, a veces de forma decreciente, o esporádica, en otros casos de forma estable o desgraciadamente cada vez más intensa (p. 18).

De lo anterior se observa que, de forma paralela a la distensión Este-Oeste y a la tendencia de democratización mundial, se produjo el incremento de los conflictos internos, derivado del auge de fenómenos antes ocultos o apaciguados por el fenómeno de la Guerra Fría, como los nacionalismos, los fanatismos religiosos y las ideologías radicales. Con esto, las OMP empezaron a aplicarse a conflictos

•Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas•

internos, puesto que se consideraron como verdaderos peligros para el cumplimiento de los propósitos de la Organización<sup>11</sup>.

Por otra parte, el final de la Guerra Fría permitió ensanchar el concepto de “paz”. Este dejó de ser considerado como paz exterior, para modificar el término con una concepción más amplia, más universal, que supera los enfoques tradicionales centrados en la pacificación estilo militar y en el estilo diplomático, hacia un sentido más comprensivo y, sobre todo, restaurativo (Braithwaite, 2002 y 2006; Shearing y Wood, 2010). En los siguientes apartes buscaremos sustentar la afirmación anterior sobre el concepto integral que hoy se maneja de paz<sup>12</sup>.

Recordemos que, si bien es cierto, en los casos como los del antiguo Congo belga, el canal de Suez o Chipre, las acciones emprendidas por las Naciones Unidas no estaban enmarcadas dentro del Capítulo VII de la Carta y, aunque el secretario general del momento expresara sobre el caso concreto de Chipre que “la naturaleza de dicha operación se acerca mucho más a una acción preventiva de protección que a una acción estrictamente coercitiva”, también es cierto que dichas acciones tan solo tenían un fin y un carácter militar. De ese modo, aunque en algunos casos efectivamente se evitara o detuviera la pérdida de vidas humanas, tras el retiro de la ONU, las causas generadoras de dichos conflictos internos seguían intactas, lo que en muchas ocasiones producía el renacimiento de la violencia.

A partir del fin de la Guerra Fría, en especial hoy, las cosas son diferentes. El concepto de paz incluye trabajar no solo en los aspectos coyunturales generadores de violencia<sup>13</sup>, sino también en los aspectos estructurales que puedan

.....  
11 En relación con la conceptualización de las nuevas guerras a partir de una era posterior a la Guerra Fría, ver Kaldor (2001).

12 Para Sathirathai (2006), “peace is more than security, more than freedom from fear. The promise of peace is also the hope for greater understanding and deeper cooperation among nations, religions, and cultures. Peace is the dream that we can be together, different as we are, without fear; that we can be enriched by one another, secure in the promise that we will be understood; that we can learn from one another; and that we can share the Earth in harmony. Peace is the first great hope of multilateralism” (p. 1).

13 Por ello, en el párrafo 15 de “Un programa para la paz”, el secretario general establece ciertas metas para la Organización de las Naciones Unidas en los siguientes términos: “Our aims must be: —To seek to identify at the earliest possible stage situations that could produce conflict, and to try through diplomacy to remove the sources of danger before violence results; —Where conflict erupts, to engage in peacemaking aimed at resolving the issues that have led to conflict; —Through peace-keeping, to work to preserve peace, however fragile, where fighting has been halted and to assist in implementing agreements achieved by the peacemakers; —To stand ready to assist in peace-building in its differing contexts: rebuilding the institutions and infrastructures of nations torn by civil war and strife; and building bonds of peaceful mutual benefit among nations formerly at war; —And in the largest sense, to

garantizarla. En este sentido se pronuncia el secretario general en la segunda parte de “Un programa de paz”, cuando dice:

Las fuentes de los conflictos y las guerras son hondas y multifacéticas [...]. Para llegar a ellas deberemos hacer todo lo que esté a nuestro alcance para consolidar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, promover un desarrollo económico social y sostenible a fin de alcanzar una prosperidad generalizada, mitigar los sufrimientos y poner coto a la existencia y utilización de armas de destrucción en masa. En Río de Janeiro se reunió la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la reunión es la cumbre de mayor magnitud jamás celebrada. El próximo año se reunirá la segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos. En 1994 se examinará el tema de la población y el desarrollo. En 1995 se reunirá la Conferencia Mundial sobre la Mujer y para ese mismo año se ha propuesto convocar a una cumbre mundial sobre desarrollo social. A lo largo de mi mandato como secretario General habré de ocuparme de todas estas importantes cuestiones y las tengo muy presentes, incluso al referirme, en el presente informe, a los problemas que el Consejo me ha pedido específicamente que estudie [...] (Boutros-Gahli, 1993b, párr. 15).

De lo anterior podemos concluir que el nuevo concepto de mantenimiento de la paz es tan integral, que “van en un mismo saco” temas como el ambiente con el de los derechos humanos y el de eliminación de armas de destrucción masiva. Lo que es más sorprendente: en un informe dirigido al Consejo de Seguridad, estas operaciones pasan de tener un carácter estrictamente militar y se convierten en operaciones “de intervención”, lo que las obliga a transformarse de operaciones militares en operaciones “multidimensionales” (Gifra, 2013, p. 5).

En efecto, ejemplos como el guatemalteco y el salvadoreño nos permiten apreciar esta “integridad” del nuevo concepto de paz en toda su dimensión, que dio nacimiento a esta “nueva generación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz”. Así lo demuestran sendas resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General. A modo enunciativo —pues a lo largo de todo el proceso centroamericano fue constante la vinculación de la paz con el desarrollo sostenible—, reproduciremos un acápite de la Resolución 637 de 1989 del Consejo de Seguridad (1989), que dice:

---

address the deepest causes of conflict: economic despair, social injustice and political oppression. It is possible to discern an increasingly common moral perception that spans the world's nations and peoples, and which is finding expression in international laws, many owing their genesis to the work of this Organization”.

•Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas•

Acogiendo con beneplácito el acuerdo sobre procedimientos para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica [...] como la manifestación de la voluntad de los pueblos de Centroamérica de lograr la paz, la democratización, la reconciliación, el desarrollo y la justicia, de conformidad con su decisión de asumir el reto histórico de forjar un destino de paz para la región.

Asimismo, el último pronunciamiento de la Asamblea General sobre el proceso de paz en Centroamérica, en su Resolución 52/176 del 18 de diciembre de 1998, reza así:

Reafirmando que el establecimiento de la paz y la democracia firmes y duraderas en Centroamérica es un proceso dinámico y permanente que enfrenta graves desafíos estructurales y cuyo mantenimiento y consolidación están estrechamente relacionados con los progresos en el desarrollo humano, especialmente en la reducción de la extrema pobreza, la promoción de la justicia económica social, de la reforma judicial, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el respeto de las minorías y la atención de las necesidades básicas de los grupos más vulnerables (Asamblea General, 1998).

De ello puede concluirse que la ampliación del concepto de paz permite calificar esta nueva era como de “globalización de la seguridad”, acorde con los tiempos de hoy. Con esto, es inevitable asegurar que contamos con una definición de paz más amplia que la que se venía manejando hasta la caída del muro de Berlín, en la que tan solo era relevante el aspecto militar. El desplazamiento conceptual también se encuentra en el Informe de desarrollo humano de la Organización de las Naciones Unidas, de la mano de una concepción humanocéntrica de la seguridad:

Hace demasiado tiempo que el concepto de seguridad se define por el potencial conflicto entre Estados. Hace demasiado tiempo que la seguridad se equipara con las amenazas a las fronteras de un país. Hace demasiado tiempo que las naciones se vuelcan a las armas para proteger su seguridad.

En la actualidad, para la mayoría de las personas, las preocupaciones de la vida diaria generan más sensación de inseguridad que el temor a un cataclismo mundial. La seguridad laboral, la seguridad de ingresos, la seguridad sanitaria, la seguridad ambiental, la seguridad ante el delito: son estas las cuestiones de seguridad humana que aparecen como preocupación en todo el mundo.

Esto no debe sorprendernos. Los fundadores de las Naciones Unidas siempre habían concedido igual importancia a la seguridad de las personas y a la seguridad territorial. Ya en junio de 1945, el secretario de Estado de Estados Unidos informó lo siguiente a su Gobierno, a propósito de los resultados de la Conferencia de San Francisco:

La batalla de la gente debe lucharse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, donde la victoria significa ausencia de temor. El segundo es el frente económico y social, donde la victoria significa ausencia de necesidad. Solo la victoria en ambos frentes puede asegurarnos una paz duradera [...]. Ninguna disposición escrita en la Carta puede poner al mundo a salvo de la guerra si los hombres y las mujeres no tienen seguridad en sus hogares y sus trabajos (PNUD, 1994, pp. 3-4).

Como consecuencia de esta ampliación de conceptos, también surge una modificación en el objeto al que se aplican las OMP. La Carta de Naciones dispone en los Artículos 33 a 38 que se buscará un arreglo pacífico de las “controversias” cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales o de las “situaciones” susceptibles de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia que pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Además, en la práctica también se ha dicho que las OMP se aplican a “cuestiones”.

La diferencia entre ellas puede radicar en que: 1) la primera es referida a la existencia de enfrentamiento entre las partes, mientras que la segunda a que no se haya producido; 2) la controversia es un estadio posterior, mientras que la situación es una anterior que da o puede dar lugar al siguiente; 3) la primera está prácticamente patente, mientras que la segunda simplemente latente, y 4) desde el punto de vista de la peligrosidad, la controversia sería la más susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz, mientras que la cuestión sería la de menor intensidad (Badía, 1994).

Hoy en día, en relación con el campo de acción de las OMP, la anterior distinción es más académica que práctica, puesto que estas operaciones, entendidas en el contexto del Capítulo VI de la Carta, son actos que se pueden aplicar a todo tipo de hechos que cumpla con la única condición establecida: la de ser una de aquellas “susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, bien sea de manera inminente o potencial. Sin embargo, para algunos teóricos, la distinción ha sido útil, en la medida en que ha ampliado la competencia de los órganos de la ONU y ha logrado rebasar el límite de jurisdicción interna del Artículo 2.7 de la Carta<sup>14</sup>.

14 Puede verse Sáenz (1997, p. 95) y Remiro (1983, p. 251).

•Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas•

Asimismo, el cambio en las circunstancias históricas, políticas y sociales permitió la formación de nuevos conceptos alrededor de los cuales se enmarcan. Son conceptos académicos y doctrinarios, sin verdaderas implicaciones jurídicas, pero que se formaron conforme evolucionó el campo de acción de las OMP: *peace-making*, *peace-keeping*, *peace-building* y *peace-enforcing* (Bárcena, 2002).

Las Naciones Unidas crearon varios tópicos para distinguir entre las actuaciones a seguir según determinada situación. Es así como surgieron conceptos como la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz y, como *ultima ratio*, la imposición de la paz. Se trató de llenar de contenido que justificara la diferenciación de dichos conceptos, bien fuera para aplicar tempranamente a los conflictos potenciales o bien para actuar después de ellos, con el fin de consolidar la paz. En este sentido, el suplemento de “Un programa de paz” divide en varios capítulos el tratamiento de estas situaciones, pero reconoce que, en ciertos aspectos, es necesario referirse a *operaciones multifuncionales de mantenimiento de la paz*, las cuales pueden moverse entre las distintas situaciones, puesto que ellas, aunque diferentes, convergen en varios aspectos, ya que tienen como fin la búsqueda del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Como se observa, la misma Organización reconoce la dificultad de definir las diferentes misiones, porque aquellas que pueden iniciar como operaciones de consolidación de la paz pueden convertirse en operaciones de mantenimiento de la paz y viceversa. No existe un límite que separe unas de otras, por lo que, a nuestro parecer, el término adecuado que las engloba es “operaciones de mantenimiento de la paz”,<sup>15</sup> ya que el mismo va ligado al fin de las Naciones Unidas y, como tal, no admite diferenciaciones conceptuales que, en la práctica, no son eficaces.

Según lo anterior, debemos entender que, cuando hagamos referencia a operaciones de mantenimiento de la paz, podemos estar frente a operaciones con funciones de mantenimiento o de consolidación —de preferencia dentro del contexto de OMP de segunda generación—, pero nunca las de imposición, pues ello conlleva el uso de la fuerza, el cual se refiere al Capítulo VII de la Carta, y podrían clasificarse como operaciones de cualquier tipo, pero no OMP.

.....  
<sup>15</sup> También podría pensarse en el genérico más sencillo de “operaciones de paz”; no obstante, en este concepto podrían caber las operaciones de paz previstas en el Capítulo VII, pues estas, aunque coercitivas, también son operaciones destinadas a la paz (Gifra, 2013).

### 2.2.1. La consolidación de la segunda generación de operaciones de mantenimiento de paz

Como vimos, en este panorama de agudización de los conflictos, proliferación de situaciones internas, ampliación del concepto de paz y construcción de nuevas categorías de operaciones se inician a las OMP de segunda generación.

De forma más genérica, las OMP de la segunda generación son aquellas desarrolladas tras la desintegración del socialismo real, en general —debido a los cambios en el escenario internacional— y a partir de la Onusal, en particular y son las que marcan el actual alcance de la figura.

Las OMP dejaron de ser simples operaciones de vigilancia para convertirse en misiones de múltiples propósitos, todos ellos tan amplios como problemas dentro de los conflictos pudieran existir. Estas operaciones vienen marcadas, entre otras cosas, por involucrar un concepto amplio de la paz más allá de la ausencia de conflicto y, por ende, sus acciones son más vastas y comprehensivas, razón por la cual Baehr y Gordenker (2005) las han catalogado como “formas híbridas de mantenimiento de la paz [que] implican un uso considerable de la fuerza junto con mecanismos conciliatorios” (p. 83).

Ya que el contexto político-social donde deben desarrollarse las OMP es distinto, las mismas son ahora operaciones de promoción de la reconciliación nacional, restablecimiento de gobiernos, no solo formal sino efectivo, incursión de tropas, vigilancia de acuerdos, fomento del respeto a los derechos humanos, instrumentos para el desarme, remoción de minas, apoyo para el retorno de desplazados y refugiados, formulación y supervisión de reformas constitucionales al interior de los Estados, apoyo en la reconstrucción económica y todas aquellas que vayan surgiendo conforme el avance en los conflictos.

Por esta razón, no en vano se les ha llamado operaciones multifuncionales de mantenimiento de la paz, ya que han enaltecido el papel de las Naciones Unidas en el cumplimiento de su principal propósito y han logrado que la Institución sea un punto de referencia y obligatoria intervención cuando se quiere lograr la reconciliación nacional. Con la ampliación del campo de acción de las OMP, las misiones tuvieron un aumento superlativo de funciones en comparación con su primera generación. Un ejemplo de ello son las nuevas misiones electorales, el nuevo cariz que han adquirido las misiones de observación o los cambios



sustanciales que han sufrido los conceptos de asunción de competencias internas o de mantenimiento del orden en un territorio determinado.

Una de las misiones más recientes de las Naciones Unidas en la que se puede constatar la nueva cara de las funciones de asunción de competencias por parte de la Organización es la adelantada en Timor Oriental (Untaet), la cual representa uno de los avances más significativos en OMP desplegadas por las Naciones Unidas, en razón a la asunción de competencias legislativas y ejecutivas. En ella se propuso la creación de un fórum de derechos humanos para cooperar junto con la Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos (OHCHR) y otras partes del Secretariado de las Naciones Unidas; esto constituye uno de los más grandes esfuerzos de las Naciones Unidas para proteger y promover los derechos humanos en sociedades que emergen del conflicto. En efecto, en 1999, el pueblo de Timor Oriental decidió, por medio de una votación directa, secreta y universal, iniciar un proceso que lo llevaría hacia la independencia, dado que hasta entonces era parte constitutiva del territorio de Portugal. En octubre del mismo año se creó una misión de las Naciones Unidas, cuyas funciones serían las de ejercer de autoridades legislativas y ejecutivas durante el período de transición, así como fomentar la capacidad para el autogobierno. El 20 de mayo de 2002, Timor Oriental se convirtió en un país independiente.

Posteriormente, el Consejo de Seguridad creó la Unmiset, misión que también contó con un mandato que incluía asunción de competencias por parte de la Organización. Este mandato se estableció para proporcionar asistencia en Timor Oriental durante un período de dos años, hasta que todas las responsabilidades operacionales se transfirieran completamente a las autoridades propias del país.

Esta misión fue establecida en la Resolución 1410 (2002) del Consejo de Seguridad (2002) y su mandato consistió en:

- Prestar asistencia a las estructuras administrativas básicas y cruciales para la viabilidad y estabilidad política de Timor Oriental.
- Encargarse provisionalmente de la aplicación de la ley y la seguridad pública y ayudar a crear un nuevo órgano de aplicación de la ley en Timor Oriental, el Servicio de Policía de Timor Oriental (ETPS).
- Contribuir al mantenimiento de la seguridad externa e interna de Timor Oriental.

Más las OMP de segunda generación no se limitan a asumir, en algunos casos, las competencias que normalmente le corresponderían a los Estados. Son muchas las manifestaciones del alcance de las OMP, por ejemplo, la novísima posibilidad de fomentar el desarrollo humano.

La noción de fomento del desarrollo humano es novedosa, puesto que se enmarca en la nueva concepción del mandato hecho por la Carta a los diferentes estamentos de las Naciones Unidas, de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Hasta el momento, las OMP que han llevado dentro de su mandato funciones que fomenten el desarrollo humano han sido limitadas, pero al tener una OMP que lo considerara, contamos con un precedente que puede servir de horizonte a las Naciones Unidas para que explore el escenario del posconflicto e implemente esa función de las OMP, sobre todo una vez comiencen a tener éxito las operaciones de mantenimiento de la paz que se encuentran en curso.

Para nosotros, este tipo de instrumentos tiene un fin que va más allá del consagrado en el Artículo 1.1 de la Carta de las Naciones Unidas<sup>16</sup>, pero con la evolución de los acontecimientos, se debe pensar en el cumplimiento de las otras finalidades de la Organización, en especial la que considera:

Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión (ONU, s. f., art. 1, num. 3).

Consideramos que esta nueva visión de la paz internacional tiene como norte la consagración y el respeto de los derechos fundamentales de las personas tanto en el plano nacional como internacional. Por ende, la función de fomento del desarrollo humano debe ser desarrollada con más realce por los futuros mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz, adecuadas a las necesidades específicas de cada conflicto.

.....  
16 La disposición señala: "Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los Principios de la justicia y del Derecho Internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz".

Con estos aspectos, conviene adentrarse brevemente en la OMP de segunda generación que más ha marcado el desarrollo de las mismas: Onusal. La misión de observación de las Naciones Unidas en El Salvador (Onusal) se quedó corta en su denominación. La misión se amplió, redujo y cambió constantemente y de acuerdo con las circunstancias y hechos más relevantes en el proceso de paz entre el Gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

Esta OMP tuvo como objetivos “acabar con el conflicto armado por la vía política, impulsar la democratización del país, garantizar el respeto a los derechos humanos, reunificar la sociedad salvadoreña. Se trata tanto de pacificar el país como de erradicar las causas del conflicto” (Badía, 1998, p. 199). De los objetivos se puede observar que el contenido y alcance de tan emblemática OMP estaba llamado a perdurar.

En primer lugar, Onusal facilitó la negociación entre las partes por medio de buenos oficios y mediación. En segundo lugar, se encargó de asegurar el cumplimiento de los acuerdos que se realizaron durante todo el proceso.

La dimensión del conflicto era netamente interno, ya que sus orígenes se remontaban a los abusos al interior de El Salvador, en donde las Fuerzas Militares, mediante tortura y constantes violaciones a los derechos humanos, tenían el control de las distintas actividades del país. A su vez, el FMLN trataba de introducir cambios en los sistemas internos y de recuperar la propiedad de la tierra. Mas con la petición de ayuda internacional, el conflicto tomó una dimensión externa, al conocerse las constantes violaciones a los derechos humanos, lo que conllevó a que el conflicto fuera calificado como de amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

La Onusal fue establecida mediante la Resolución 693(1991) del Consejo de Seguridad. La misión buscó lograr una serie de acuerdos políticos con los objetos de resolver el conflicto armado de El Salvador —Acuerdo de Ginebra y Acuerdos de Chapultepec<sup>17</sup>—, promover la democratización en el país y garantizar el respeto de los derechos humanos. Se buscó que la aplicación de todos estos acuerdos firmados por las partes fuera verificada por las Naciones Unidas. Para lograr este objetivo se contó con varias divisiones, las cuales fueron

.....  
17 Los Acuerdos de Chapultepec o de México, de 27 de abril de 1991, contenían tres temas específicos: acuerdos políticos para el desarrollo de la reforma constitucional, reforma constitucional y comisiones de la verdad.

establecidas en el transcurso de la misión: División de Derechos Humanos, División Militar y de Policía y una División Electoral, encargada de la verificación del proceso electoral.

El primer mandato de Onusal fue servir de misión observadora para vigilar los acuerdos concertados entre las partes, así como de vigilancia a los derechos humanos. Seguidamente, por Resolución 729(1992), la competencia original de esta OMP fue ampliada a la verificación y vigilancia de todos los acuerdos firmados en México (Acuerdos de Chapultepec), en especial el acuerdo de cese del conflicto armado y el establecimiento de la Policía Nacional Civil. Así, una vez los acuerdos estuvieron en etapa de cumplimiento, el Gobierno de El Salvador solicitó a las Naciones Unidas una nueva ampliación de la OMP, para que sirviera como organismo de verificación de las primeras elecciones generales a realizarse en 1994, lo cual sería autorizado por la Resolución 832(1993), que incluye dentro de las operaciones de la misión, la observación del proceso electoral de marzo de 1994.

Con el establecimiento de varias divisiones, el mandato de Onusal no fue estático ni se limitó al establecimiento de los acuerdos, sino que implicó un seguimiento al proceso de establecimiento de la paz y una asunción de múltiples competencias internas como la verificación al proceso de elecciones. En este sentido, se otorgaron facultades como la verificación a las Fuerzas Armadas, a la Policía Civil, al sistema judicial y al sistema electoral; el seguimiento a temas económicos y sociales; el cese del enfrentamiento armado; la destrucción de armas de los combatientes y la reinserción a la vida civil de los excombatientes del FMLN, de lo que se puede concluir, sin lugar a dudas, que el aspecto militar fue uno de los que mayor ampliación de competencias recibió, ya que la reinserción de los excombatientes no había sido encargada directamente a una misión de la ONU.

Los alcances de las funciones de la misión de Onusal fueron tan amplios, que incluyeron el estudio de los antiguos integrantes de los organismos de inteligencia y de la Fuerza Pública, para poder determinar los futuros participantes en el proyecto de Policía Civil que se estaba gestando.

La misión tuvo su último mandato hasta el 30 de abril de 1995 y marcó el despegue del nuevo alcance de las OMP, tras la caída del muro de Berlín, con una sociedad internacional menos aterrorizada, con unas Naciones Unidas más libres para actuar y con una concepción de paz tan amplia como las funciones de una OMP.

## 2.2.2. Las operaciones de mantenimiento de la paz en el siglo XXI

En el presente siglo, las OMP fueron objeto de un replanteamiento por parte de la ONU, derivado principalmente del análisis profundo de las experiencias de las mismas y de la calidad de los conflictos que se habían presentado hasta ese momento: manifestaciones múltiples de relaciones conflictivas, que van desde los conflictos interestatales e intraestatales, hasta las actuales amenazas derivadas del terrorismo y de la seguridad humana; además de ello, disfuncionalidad y deficiencia de recursos por parte de los organismos de la ONU involucrados en las OMP, así como la emergencia de nuevos actores involucrados en este tipo de procesos.

De acuerdo con Barea (2009), podemos señalar que los elementos contextuales y la síntesis de las experiencias de las OPM, al finalizar el siglo pasado, fueron:

Cambios en el contexto internacional:

1. Se ha observado la influencia del cambio de las características del conflicto en las operaciones de paz, así como las nuevas amenazas a la seguridad y al mantenimiento de la paz. Los conflictos son cada vez más intraestatales. Los fracasos en Ruanda y Somalia son pruebas de esto. Las Misiones de Mantenimiento de la Paz se encuentran con nuevos escenarios post acuerdo de paz y las misiones fracasan, abandonan o se mantienen de forma ineficaz.
2. La transformación del propio sistema internacional, que pasa de la bipolaridad a la multipolaridad desde los años noventa. Produce en este caso, la falta de consenso en el Consejo de Seguridad y nuevos intereses estatales [...].

La experiencia de las propias operaciones de paz ha dado como resultado:

1. Gran número de operaciones “fallidas”, denuncias de malas actuaciones por parte del personal ONU en el terreno, se cuestiona la necesidad del uso de la legítima defensa de los contingentes y el tiempo de despliegue de estas tropas.
2. Cambios estructurales en los Ejércitos nacionales producidos por el mayor número de mujeres e inmigrantes. El papel de la mujer ha tenido consecuencias muy positivas en las operaciones de paz y en el marco de la reforma se han dado medidas para fomentar su participación en las operaciones (pp. 60-61).

Con esta situación en mente, el secretario general Kofi Annan constituyó un grupo de expertos para que establecieran un diagnóstico y una serie de parámetros que

permitieran hacer más efectivas las OMP, de acuerdo con los restos que el nuevo siglo traía consigo. De lo anterior habríamos de resaltar dos situaciones significativas: el Informe Brahimi (Asamblea General, 2000) y la doctrina Capstone.

Como Informe Brahimi se conoce al documento redactado por un grupo de expertos que, bajo la dirección de Lakdahr Brahimi, exministro de Asuntos Exteriores de Argelia, estableció una serie de lineamientos para mejorar la eficacia de las OMP en el terreno. Desde una visión realista (Aguado, 2013), el documento señala la necesidad de una reestructuración de la Organización de las Naciones Unidas, así como la insistencia en la claridad de los mandatos que sirven de base a la operación y la necesaria articulación de los esfuerzos involucrados en cada una de las operaciones. En relación con la claridad de los mandatos, el Informe Brahimi, en el párrafo 56, señala la importancia de superar la ambigüedad, dado que esta “puede también disimular diferencias que se manifiesten más adelante, bajo la presión de la crisis, e impidan una actuación urgente del Consejo”, con lo cual, “en lugar de enviar una operación a una situación peligrosa con instrucciones poco claras, se abstenga de establecer esa misión” (Asamblea General, 2000, p. 11).

Asimismo, en relación con la articulación de los múltiples esfuerzos que se concentran en las OMP, en los párrafos 35 al 47 se ve reflejada la necesidad de coordinar de mejor manera las actuaciones, con la ONU como centro coordinador<sup>18</sup>, así como reforzar la concepción multidimensional que las OMP habían adquirido en su segunda generación; reconoce, por lo menos, cinco situaciones:

- A las OMP se les debe dar la capacidad de mejorar la calidad de las personas que habitan las zonas de misión (Asamblea General, 2000, párr. 37).
- Las OMP deben tener la oportunidad para consolidar una institucionalidad democrática, por ejemplo, mediante el desarrollo de elecciones libres e iguales (Asamblea General, 2000, párr. 38).
- Las OMP deben superar el enfoque tradicional que ve en el poder de policía solamente estabilizadores del orden, para ampliarlo a un factor de

18 “Para que la consolidación de la paz sea eficaz también se requiere un centro de coordinación para coordinar las muchas actividades distintas que entraña la consolidación de la paz. A juicio del Grupo, la comunidad de donantes debe considerar a las Naciones Unidas el centro de coordinación de las actividades de coordinación de la paz” (Asamblea General, 2000, p. 9).

• Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas.

consolidación de la institucionalidad democrática del país (Asamblea General, 2000, párr. 39).

- Las OMP siempre deben adelantarse y respetar una perspectiva de derechos humanos (Asamblea General, 2000, párr. 41).
- Las OMP deben contribuir de manera efectiva para que, en un contexto de dejación de armas, se realicen el desarme, la desmovilización y la reintegración (Asamblea General, 2000, párr. 42).

La doctrina Capstone (Organización de Naciones Unidas, 2008) hace referencia a la profundización del enfoque multidisciplinar y multidimensional en las OMP. En 2008, la ONU publicó un documento de principios y lineamientos para las operaciones de paz, en el que reconoció que las OMP eran solo una de las tantas operaciones que se pueden adelantar y, por tal razón, era necesario reconocer cómo entre estas se hacía necesario plantear determinadas interacciones en las que se hace evidente la participación de organismos distintos a la ONU, por ejemplo, los organismos regionales.

En ese orden de ideas, en el Capítulo 2 del mencionado documento, las Naciones Unidas distinguen las operaciones así:

- 1) Prevención de los conflictos (conflict prevention).
- 2) Establecimiento de las condiciones de paz (peacemaking).
- 3) Mantenimiento de la paz (peacekeeping).
- 4) Aplicación (coercitiva) de la paz (peace enforcement).
- 5) Consolidación de la paz (peacebuilding) (Organización de Naciones Unidas, 2008).

En esa distinción podemos notar, de un lado, un esfuerzo de la comunidad internacional por reconocer una amplia gama de operaciones que no siempre coinciden, situación por la cual, reiteramos, los mandatos claros se hacen imperativos. De otro lado, también podemos notar una definitiva inserción de las OMP en la consolidación “integral” de la paz y de la seguridad en el mundo, la cual no se restringe a la contención y superación de los desórdenes, sino más bien, se concentra en una compleja creación de condiciones para el respeto de los derechos humanos de los habitantes de las zonas de misión.

### 3. Conclusión

Hasta aquí, el recorrido que hemos planteado consistió en analizar cómo nacieron las OMP. A simple vista, podría parecer que tienen una función modesta bajo dichas circunstancias —las mismas que le dieron vida—, pero el hecho de que no alcanzaran la eficacia deseada en la totalidad de los casos no es óbice para concluir que, al menos, intentaron llevar serenidad a situaciones que hubiesen podido convertirse en hervideros para la humanidad.

Al cesar la Guerra Fría, terminó el temor de que un conflicto interno, una intervención o participación en el mismo podía desencadenar “el fin del mundo”, pero esto no significa que vivamos en un mundo con menos violencia y peligros. Desapareció el concepto de “guerras por procuración”, donde las grandes potencias se jugaban sus intereses por medio de los conflictos armados internos, provocados —o, por lo menos, animados— en sus zonas de influencia, como sucedía mientras se desarrolló la primera generación de OMP.

Sin embargo, nuevos peligros y nuevas formas de violencia, no menos graves, amenazan a la humanidad, con el hecho esperanzador de que, al no existir el enfrentamiento de colosos, se hace más viable la participación de la comunidad internacional, muchas veces en cabeza de las Naciones Unidas, en aras de resolver los conflictos.

En la actualidad, los conflictos obedecen mayoritariamente a causas internas, a razones intestinas de cada Estado que no están vinculadas al interés externo de crear guerras internas como medio de expandir zonas de influencia o de detener el influjo de alguna ideología o doctrina mundial. En esa línea, los conflictos obedecen a razones de creencias políticas, religiosas, extremistas y otras, que tienen su razón de ser en las raíces históricas de cada pueblo, de cada cultura enfrentada. Esta variación en los conflictos mundiales ha permitido que las OMP sean mucho más amplias en su mandato y libres en su accionar y que se desarrollen a lo que hoy llamamos OMP de “segunda generación”.

El temor del “fin del mundo” se ha visto disminuido por un nuevo orden que intenta fundarse en la cooperación regional y mundial, que busca darle un nuevo sentido al concepto de soberanía. Los Estados acuden a los organismos internacionales para encontrar soluciones a problemas internos que antaño eran celosamente guardados por el miedo a las superpotencias. Es en este escenario



en el que podemos entender el auge de las OMP en los últimos tiempos, pues con el fin de la Guerra Fría se aumentó la confianza en el orden internacional y los gobiernos han encontrado en las Naciones Unidas un aliado importante para el fortalecimiento de la democracia y el logro de la paz en su territorio.

Las OMP, como mecanismo pacífico de solución de controversias, se han incrementado cuantitativa y cualitativamente en los últimos años. Con el paso del tiempo, han demostrado ser un instrumento eficaz para cumplir lo ordenado por la Carta de las Naciones Unidas. Podríamos decir que la filosofía misma de dichas operaciones se adecúa al afán de los pueblos por buscar soluciones pacíficas a los conflictos que las aquejan; atrás quedó la imposición y se abrió paso al concepto del consentimiento, de la mediación y del diálogo como única salida para lograr una paz duradera.

El concepto de paz internacional también ha cambiado. Desde “Un programa para la paz”, esta dejó de ser la escueta y simple ausencia de guerra para convertirse en un cúmulo de situaciones que permiten la convivencia pacífica. El cambio en el entendimiento mundial de la paz hizo que, por la fuerza de las circunstancias, se iniciara una nueva etapa en la vida de las Naciones Unidas, lo que implicó un giro en la actividad de dicho ente internacional, que debió adecuar sus órganos para el logro de su principal objetivo.

Las Naciones Unidas desarrollaron diferentes frentes de actuación en el afán de superar la crisis vivida en su interior en la época de la Guerra Fría. En ese sentido, buscó alternativas para el cumplimiento de sus propósitos y se aferró al Capítulo VI de la Carta, que le permitía una intervención más libre en los diferentes conflictos de la escena mundial. El recurso de la fuerza fue relegado por la búsqueda de medios de solución pacífica de conflictos, en donde la misma historia mostró el camino hacia las operaciones de mantenimiento de la paz, las cuales, una vez superada su etapa inicial, tomaron una fuerza gigantesca, que permitió a la Organización ser un punto de referencia, ganar cada vez más puntos en la escena internacional y asumir más y mayores competencias cuando de solución de conflictos se trata.

En esta medida, poco importa la clase del conflicto, más aún cuando, en los últimos tiempos, el mayor cúmulo de ellos es desarrollado al interior de los Estados que, lejos de sentirse relegados de sus competencias, gustosos solicitan la intervención de las misiones de paz, las cuales muchas veces deben asumir

múltiples funciones para llegar a la solución de los problemas y no se limitan a la verificación y observación de los acuerdos, sino a un proceso de seguimiento y acompañamiento para la adecuada implementación de los mismos.

Como podemos observar, el nuevo modelo de participación de las Naciones Unidas no solo supone un progreso en relación con las actuaciones efectuadas en el marco de la Guerra Fría, sino que es un ejemplo claro de la transformación ocurrida en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en un movimiento de extensión “hasta englobar la seguridad de los individuos —en otras palabras, se pasó de la seguridad estatal, a la seguridad humana” (Abellan, 1993, p. 3).

Por último, lo que destacaríamos como la conclusión fundamental de lo hasta aquí presentado, el nuevo orden mundial permitió redefinir el concepto de seguridad y lo transformó en un concepto “integral”. Hoy en día, el concepto de seguridad no se limita al tema de los enfrentamientos bélicos —reales o potenciales— entre Estados; no se trata como la simple ausencia de guerra, sino que se entiende y se procura la implantación del concepto de desarrollo humano sostenible.

Este novedoso tratamiento de las relaciones internacionales y humanas está referido al ser humano como centro y sujeto del desarrollo y busca el crecimiento de la calidad de vida de las personas en un ambiente de equidad social y fortalecimiento comunitario. Este concepto es un fiel exponente de la nueva concepción de paz y seguridad en el cual se desarrollan las actuales OMP, ya que no solo buscan el apaciguamiento de los conflictos, sino el bienestar de los involucrados, tanto partes como sociedad civil de la reconstrucción posconflicto.

Todo lo anterior dota actualmente a las OMP de un marco de acción muy amplio. La multifuncionalidad de las OMP hoy en día solo está limitada por los acuerdos a los que lleguen las partes antes del otorgamiento del mandato a la misma y por los propósitos de la carta. Por fortuna, a diferencia de la época del enfrentamiento bipolar, hoy tenemos en las OMP un inconmensurable instrumento de paz.

# LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ: COMPATIBILIDAD DE LA FIGURA FRENTE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO Y SUS ESCENARIOS DE APLICACIÓN EN LOS ACTUALES DIÁLOGOS DE PAZ

## 1. Introducción

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (en adelante, OMP) son una medida pacífica de arreglo de controversias en el marco de las Naciones Unidas, que dota a este organismo internacional de un medio más para alcanzar su misión primordial: mantener la seguridad y la paz internacionales<sup>19</sup>. Para este fin, entre varios mecanismos posibles, las OMP se configuran como uno de los más útiles, dado que le permiten un amplio espectro de acción: servir de mediador, observador o verificador según el evento, en casos en que el conflicto sea de tal magnitud o complejidad, que no permita una solución interna y, lo más importante, se le pide a la Organización que participe como fruto del acuerdo de las partes involucradas —o al menos del Gobierno—, para lograr el fin de solidaridad que debe existir en la sociedad internacional.

La creciente utilización de las OMP como medios de solución pacífica de controversias en los últimos tiempos les ha dado un realce en el marco del Derecho

.....  
19 “Artículo I. Los propósitos de las Naciones Unidas son: 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del Derecho Internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz” (Organización de Naciones Unidas, s. f.). Este es el Artículo que refleja de manera más certera el espíritu de la creación de este ente de Derecho Internacional.

Internacional que no puede ser obviado. Por ello, es preciso hacer un acercamiento desde la óptica del Derecho interno y determinar su compatibilidad con la naturaleza, las funciones y características de las OMP. Con ello pretendemos esclarecer si la dinámica de las operaciones de mantenimiento de la paz es compatible con el ordenamiento jurídico colombiano. En suma, en el presente documento nos ocuparemos de mostrar la interrelación que existe entre los órganos de las diferentes ramas del poder público en materia de paz, así como el ejercicio de las competencias de cada uno de ellos en cuanto a la consecución de este valor constitucional que inspiró al constituyente de 1991, en aras a señalar la compatibilidad existente entre los fines y medios utilizados en el desarrollo de una OMP y la Constitución y la ley colombiana, así como su eventual relación con el respaldo a los diálogos de paz y sus consecuencias, que se adelantan actualmente en La Habana entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP.

## 2. Resultados

### *2.1. El fundamento constitucional de la paz y su doble carácter*

#### 2.1.1. La paz como valor

El Preámbulo de la Constitución de 1991 indica que la misma se promulga “con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz”. Este precepto corto, pero de amplio contenido, expresa el rango y la importancia de dicho valor en un país como Colombia, sin limitarlo al concepto de ausencia de violencia, pues lo amplía a la búsqueda por parte de todos los colombianos de la paz mediante sus instituciones, lo que en términos de Kelsen (2008) se expresa en la idea de la paz por medio del Derecho, no solo en el orden interno, sino además en el internacional.

La inclusión de este valor se entiende por la coyuntura política que llevó a la formación de una Asamblea nacional Constituyente y que culminaría con la creación de la Constitución Política de 1991. Este proceso nace de la necesidad de crear un consenso nacional en torno a las instituciones, con el fin de lograr una desmovilización de las guerrillas y un equilibrio social más justo (Díaz, 1993). Sin embargo, no todos los grupos armados al margen de la ley se incluyeron en

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

la puesta en marcha de este proyecto constitucional. El espíritu se incluyó, con lo cual la paz no podría ser más una situación social dejada a la inercia de los eventos políticos, sino uno de los valores centrales de la Carta y uno de los derechos más importantes de los que gozamos todos los colombianos.

Así, la consecución de la paz como una de las finalidades del Estado justifica la implementación de medios idóneos para conseguirla. No obstante la clara intención del constituyente, los buenos oficios y las tareas adelantadas por los últimos gobiernos y los avances relevantes en materia de justicia social y derechos humanos<sup>20</sup>, el conflicto armado que padece Colombia desde hace décadas no ha visto su fin, aunque hay que reconocer la gran oportunidad que los diálogos de La Habana representan para el silenciamiento de los fusiles y para la constitución de un nuevo escenario democrático y electoral.

Esto demuestra la necesidad de acudir a mecanismos que bajo el amparo, incluso bajo el imperativo, de la norma fundamental y la ley sean eficaces para su realización. Por esta razón, pretendemos demostrar la compatibilidad jurídica y la utilidad práctica de las OMP en cualquiera de sus modalidades, como medio idóneo para la construcción de la paz como valor en nuestro país. Intentamos desarrollar un marco de referencia que ayude a entender las razones por las cuales abogamos por la puesta en marcha de una OMP para contribuir a la solución del conflicto armado en Colombia.

Lo cierto es que la búsqueda de la paz ha justificado amnistías, indultos, múltiples medidas legislativas e innumerables procesos de paz, infructuosos unos y otros que culminarían legitimando una nueva Constitución. Resulta importante analizar otras alternativas que respondan eficientemente a este anhelo colectivo. Una OMP, producto del consenso de las partes del conflicto, permitiría un acompañamiento real, ya sea de observación, mediación o verificación de los acuerdos que se llegaran a realizar, para lograr avances reales en materia de paz.

Antes de profundizar en ese marco de referencia al que hicimos alusión, vale la pena que nos adentremos en los siguientes interrogantes: ¿qué es la paz?, ¿cuál es la naturaleza y extensión de la paz entendida como valor y como derecho fundamental? y ¿por qué su consecución legitimaría o daría viabilidad a las OPM? Para

.....  
20 En este sentido, basta observar el gran avance en la eficacia de los derechos fundamentales, producto del ejercicio de la acción de tutela y el valor que ha venido adquiriendo la jurisprudencia constitucional como fuente directa del Derecho, en especial, lo relativo a la interpretación constitucional. En esta línea, puede verse López (2000).

responderlos, resulta necesario hacer un estudio de la doble naturaleza de la paz, es decir, entendida como un valor y como un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política.

Escapa al desarrollo de este documento el estudio de una definición del concepto de paz. Somos conscientes que pretender abarcar esta idea requeriría dedicar una tesis completa a las diferentes acepciones que puede llegar a tener el término. Sin embargo, presentaremos algunos conceptos que nos permiten acercarnos a su esencia y, con ello, tener mayores elementos para el análisis de las posibilidades de la OMP para contribuir a la solución del conflicto armado en nuestro país.

El significado del término “paz” siempre ha estado en la mente de los pensadores políticos<sup>21</sup>. En un tiempo, la paz estuvo marcada por el yugo del más fuerte sobre el débil: este era el verdadero sentido de la *pax romana*<sup>22</sup>; en la filosofía imperial no podía caber el pacifismo, por cuanto la idea de una situación concertada escapaba los medios de los conquistadores. Sin embargo, en Grecia las cosas fueron un poco distintas, debido al escenario democrático que se encontraba en la cuna de la cultura occidental; se predicaba la paz como producto de la justicia<sup>23</sup>, sobre todo por Platón en su obra *La República* (356-369), para quien la justicia se resumía en lo siguiente:

Y habiéndose dañado por mucho tiempo los unos a los otros, no pudiendo los más débiles evitar los ataques de los más fuertes, ni atacarlos a su vez, creyeron que era de interés común impedir que se hiciese y que se recibiese daño alguno. De aquí nacieron las leyes y las convenciones.

En la Edad Moderna, las definiciones de paz se transforman. Imbuidas por los pensamientos liberales, los filósofos del Derecho traen nuevas concepciones. Por

.....  
21 Es interesante el punto de vista esbozado por Ortiz (2004), quien expresa que la *pax romana*, de raigambre estoica, no solo tuvo una gran ascendencia en el pensamiento político occidental (de ahí su cercanía con Kant), sino que es la primera expresión de cosmopolitismo y posibilidad de vivir juntos sin exterminio. Sobre la *pax romana* y su influencia en la filosofía moderna, puede verse también Santiago (2004).

22 Al citar a Tácito, Van Doren (1992) trae una definición muy elocuente de la paz de los romanos: “*Faciunt solitudinem, he writes, et pacem apellant: They make a wilderness and call it peace*”, lo que ilustra claramente la idea de paz como un sistema de tranquilidad mediante la fuerza.

23 “La paz es hija de la justicia”. Según Platón, ella no puede provenir sino de la placidez interior, es decir, de la ausencia de impulsiones violentas, de tendencias agresivas en un individuo o en una Nación; ello resulta del equilibrio entre los tres componentes del individuo: los deseos biológicos, el corazón (el coraje) y el espíritu (la razón)” (citado en Mosquera, 1994, p. 149).

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

ejemplo, para Kelsen (2008) es “una situación que se caracteriza por la ausencia de la fuerza” (p. 27) y en la obra de este autor austriaco es interesante ver que la situación de la paz se presenta cuando los individuos no ejercen la fuerza por sí mismos, ya que esta se convierte en monopolio estatal. Para Kaufmann (1999), la “esencia de la paz” no puede ser entendida como “simplemente estado de no-guerra, sino permanente tarea y conformación” (p. 445); es uno de los autores más revolucionarios, al decir que lo importante de todo este proceso es lograr una paz justa, que determina el verdadero norte de todos los mecanismos que los Estados utilicen para lograrla.

Ahora bien, para entender la paz como valor debemos conocer en qué consiste el “valor” desde la óptica de la doctrina constitucional. Haremos un recuento en el pensamiento contemporáneo y luego presentaremos la definición que de ello se ofrece en la famosa Sentencia de Tutela T-406 de 1992 de la Corte Constitucional colombiana (Corte Constitucional, 1992a). Para Kelsen (2009), el valor es un “supuesto supremo” (p. 46) que rige la actividad jurídica y social de los hombres que no pueden tener una justificación normativa, ya que “por encima de ellos no hay normas superiores de las cuales se les pueda considerar derivados” (p. 46) y por ello son “móviles de orden psicológico” (p. 46) que llevan al hombre a escoger tal o cual principio para regir sus actividades. Por su parte, para Rawls (1995), quien a su vez cita a Mill, el valor debe ser entendido respecto al hombre “como ser que progresa” y se definiría el valor en cuanto fuera escogido por seres humanos capaces de entender sus facultades (pp. 199-200).

En síntesis, podríamos decir que los valores constitucionales son aquellos objetivos comunes que justifican la existencia del Estado y que irradian todo el ordenamiento jurídico, ya sea como fuente interpretativa, restrictiva o imperativa, punto sobre el cual volveremos más adelante.

En el ámbito interno, la jurisprudencia constitucional prohió prontamente la teoría de los valores constitucionales en la Sentencia T-406 de 1992. Al respecto, la Corte Constitucional dijo:

Los valores representan el catálogo axiológico a partir del cual se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico, pueden tener consagración explícita o no; lo importante es que sobre ellos se construya el fundamento y la finalidad de la organización política.

Más adelante, en la misma jurisprudencia, se determinó: “De este tipo son los valores de convivencia, trabajo, justicia, igualdad, conocimiento, libertad y paz plasmados en el preámbulo de la Constitución”. La Corte Constitucional no se limita a explicar la existencia de unos valores inmanentes al ordenamiento jurídico colombiano, sino que va más allá:

El carácter programático de los valores constitucionales, su enunciación no debe ser entendida como un agregado simbólico, o como la manifestación de un deseo o de un querer sin incidencia normativa, sino como un conjunto de propósitos por los cuales se deben mirar las relaciones entre los gobernantes y los gobernados, para que, dentro de las limitaciones propias de una sociedad en proceso de consolidación, irradian todo el tramado institucional.

La Corte Constitucional establece que es competencia del Estado determinar esos valores y actuar con respecto a ellos. La Constitución induce y obliga a todas las autoridades a utilizar el poder que se les ha confiado para lograr la paz. En este sentido, podemos afirmar que un acuerdo en el que se legitime la existencia de una OMP, por el que las Naciones Unidas participen en un proceso de paz en Colombia, sería jurídicamente viable y, en todo caso, deseable, en aras de dar satisfacción a la paz como valor de rango constitucional.

La consecución de la paz fue uno de los motivos esenciales que motivaron a Colombia al momento de modificar sus instituciones. Claramente lo manifiesta la Corte Suprema de Justicia en el juicio de constitucionalidad del Decreto 1926 de 1997:

El Derecho no pertenece al ámbito de lo lógico ni el jurista debe limitarse a examinarlo como un simple conjunto de normas. Su ser ontológico se halla en el mundo de los valores y por lo tanto exige preguntarse sobre la utilidad o inutilidad de las normas jurídicas para realizar determinados fines que se juzgan valiosos para la comunidad. Uno de estos valores es la paz: no solamente reconocido universalmente como tal, sino expresamente mencionado en el preámbulo de nuestra Constitución (Del Vecchio y Recasens, 1943, pp. 153-155, citado en Corte Suprema de Justicia).

Desde el punto de vista axiológico, ¿cómo debemos entender el Artículo 22 de la Constitución? Casi todos los autores dicen que la paz como valor debe ser entendido como convivencia pacífica. Algunos doctrinantes hablan de pacificación concertada del país, es decir, todas las instituciones deben propugnar por un “contractualismo pacificador” (Díaz, 1993, p. 74), que lleve a compromisos concretos en el desarrollo de la justicia social y, como consecuencia de ello,



•Las operaciones de mantenimiento de paz•

apaciguar la violencia. Pérez Luño (2010), desde nuestra perspectiva, es quien trata con más claridad el tema, para quien la paz es un valor constitucional que:

[...] debe actuar como: a) fundamento del conjunto de normas e instituciones a partir de la paz social en el plano interno, y en el fortalecimiento de las relaciones pacíficas de cooperación, en el externo; b) La orientación de la interpretación normativa hacia las soluciones que fomenten la paz social, así como la de toda nuestra política internacional en el sentido de un inequívoco pacifismo, y c) crítica o invalidación de cualquier disposición normativa o actividad de los poderes públicos que menoscabe la paz social o ponga en peligro la paz internacional [...] (p. 35).

De lo anterior podemos concluir que la paz es claramente un valor constitucional —quizá uno de los más importantes—, entendido como un punto de partida y un fin en sí mismo. Como valor, cumple importantes funciones, entre ellas, servir de luz interpretadora de las disposiciones constitucionales y legales que permitirían entender las disposiciones normativas, en cuanto sirvan para lograr la paz y la justicia social. De nuevo con Pérez Luño (2010), la función de la paz de “orientación de la interpretación normativa hacia las soluciones que fomenten la paz social, así como la de toda nuestra política internacional en el sentido de un inequívoco pacifismo” (p. 131), nos impulsa a invocar la necesidad de búsqueda de medios idóneos para conseguirla.

Dentro de ellos cabría el de naturaleza internacional objeto de este análisis: la implementación de una operación de mantenimiento de la paz en Colombia. En la medida en que la paz no es un valor de contenido regional, no se limita al ordenamiento interno, sino que trasciende y se convierte en un valor universal, para lo cual la cooperación entre los sujetos de Derecho Internacional se convierte en un factor clave de éxito en el camino certero al mantenimiento de la paz. Por ello, la norma debe interpretarse y aplicarse de modo que permita lograr la paz, lo que facilitaría la puesta en marcha de métodos pacíficos de solución o de verificación de acuerdos, como son las OMP.

Una última reflexión al respecto: es importante manifestar que la paz como valor implica que las normas y los esfuerzos de las ramas del poder público, en coordinación con las instancias internacionales, deben dirigir su actuar de manera directa a lograr la convivencia pacífica<sup>24</sup>. Resulta claro que, en este sentido,

.....  
24 La Sentencia T-406 de 1992 claramente expresa esta idea, al exponer que estos valores constitucionales sirven de baremo para modificar las instituciones estatales. Es claro que esta idea puede aplicarse a la necesidad de

las autoridades del país y los organismos de cooperación internacional tienen el deber de realizar todo lo que esté a su alcance para el logro de los valores constitucionales, en este caso, el de la paz.

### 2.1.2. La paz como derecho fundamental

A continuación nos ocuparemos de otra importante faceta de la naturaleza de la paz, esto es, como derecho. Para comenzar, es preciso tener en mente el Artículo 22 de la Constitución que señala que “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. Se trata de una responsabilidad, de un mandato claro y perentorio que exige el mantenimiento de las condiciones políticas y sociales, así como la disposición de los medios para su logro, lo cual implica un grado alto de compromiso y de responsabilidad política.

Algún sector de la doctrina sostiene que la paz como derecho fundamental pertenece a aquellos de tercera generación, tesis que ha sido adoptada por la Corte Constitucional<sup>25</sup>. Los derechos de esta generación no son derechos fundamentales y, por lo tanto, su cumplimiento no se puede exigir directamente a las autoridades. No obstante, debemos decir que este entendimiento de los derechos fundamentales no es absoluto, dado que la teoría moderna de los derechos humanos ha sobrepasado esta etapa de la interpretación para predicar que los derechos sociales pueden ser entendidos como subjetivos y, por lo tanto, exigibles directamente al poder público mediante una pretensión judicial, en vista de que su división por generaciones<sup>26</sup> obedece a razones históricas y no a aspectos sustanciales de los mismos derechos (Arango, 1997)<sup>27</sup>.

---

guiar las relaciones estatales al fin último de la paz y por ello dice la Corte: “Los valores, en cambio, expresan fines jurídicos para el futuro; son la mira que jalona hacia el orden del mañana”.

25 “El artículo 22 de la C.N., contiene el derecho a la paz y el deber de su obligatorio cumplimiento, derecho éste que por su propia naturaleza pertenece a los de tercera generación y requiere el concurso para su logro de los más variados factores sociales, políticos, económicos e ideológicos [...]” (Corte Constitucional, 1992b).

26 Distinción que considera la existencia de tres categorías de derechos humanos: la primera generación, que abarca los derechos civiles y políticos producto de las revoluciones liberales y que tendría su punto cumbre en la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano, de 1790; la segunda generación, configurada por los logros obtenidos en las revoluciones de fines del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, que se llamarían derechos económicos, sociales y culturales, que luego se consagrarían en numerosos instrumentos internacionales, como el Pacto internacional de derechos, económicos, sociales y culturales de 1966 y, por último, la tercera generación, de la cual forman parte los derechos colectivos.

27 Puede verse también Arango (2012).

•Las operaciones de mantenimiento de paz•

Hemos afirmado que la paz es un derecho de todos los colombianos. Para precisar el alcance de esta aseveración, es preciso definir qué significa que un derecho sea fundamental y las causas que llevan a que tenga vital importancia en la convivencia pacífica. Para la Corte Constitucional, los derechos fundamentales se caracterizan por ser la positivación de los derechos humanos; por ello, en la Sentencia T-406 de 1992 se dice:

Sobre el concepto de derecho fundamental debatido en la Asamblea nacional Constituyente hay pocas referencias. Casi todo el tema fue tratado bajo la rúbrica de los derechos humanos. Así se desprende de la ponencia de la subcomisión segunda de la comisión primera, cuando afirma que: “para determinar los derechos que deben figurar en nuestra Carta constitucional se tuvo en cuenta la evolución del concepto de derechos fundamentales propiciada por las circunstancias históricas y políticas y por el desarrollo de los Principios humanitarios”. Todo ello para tratar el tema bajo la clásica división de las tres generaciones de derechos humanos.

Desde esta óptica, la determinación de un derecho fundamental es sencilla: todos aquellos derechos que han sido etiquetados como humanos por la comunidad internacional serían fundamentales en el ordenamiento interno.

Esta teoría presenta algunas falencias, puesto que existen algunos derechos que se han considerado como fundamentales por los tratados internacionales que no han sido reconocidos como de aplicación directa por parte del intérprete supremo de la Constitución<sup>28</sup>. En la Sentencia C-339 de 1998 se dice, en relación con el derecho a la paz, que este “no admite aplicación judicial inmediata“. No obstante, lo anterior se debe a razones de índole práctica —pues el bien jurídico que protege no es susceptible de ser individualizado— y no a que este derecho goce de una menor jerarquía que otros derechos, con lo cual sigue siendo, además de un valor constitucional, un derecho de primer orden.

Ahora bien, todo derecho tiene su correlativo deber por parte del otro extremo de la relación jurídica (Contreras, 2008). En este caso, la norma previó que el derecho a la paz tendría un deber de obligatorio cumplimiento, pero, ¿quién es el sujeto pasivo en este caso? Podríamos decir que son dos sujetos pasivos: por un lado y de manera indirecta, los ciudadanos, aspecto que se encuentra respaldado

.....  
28 Es el caso de las normas sobre derechos económicos, sociales y culturales que han sido objeto de una protección restrictiva por parte de la Corte Constitucional, mientras que en esferas internacionales han tenido un desarrollo directo.

en el Artículo 95 numeral 6 constitucional<sup>29</sup> y, por el otro, de manera directa, el Estado. Como lo dice la Corte Constitucional en la Sentencia T-102 de 1993, “la convivencia pacífica es un fin básico del Estado y ha de ser el móvil último de las fuerzas del orden constitucional”. La norma y su interpretación son claras. El Estado es el responsable primario de la inexistencia de la paz y es a él, mediante sus autoridades legítimamente elegidas, al que le corresponde velar por el cumplimiento de la paz y poner en marcha su andamiaje para el logro de ese fin. Se genera “un poder de exigencia frente al Estado y los particulares para reclamar el cumplimiento de obligaciones de hacer” (Corte Constitucional, 1993), más aún, “el aparato estatal no tiene sentido si no se entiende como mecanismo encaminado a la realización de los derechos” (Corte Constitucional, 1992a). No obstante, no es menos importante el rol que desempeñan los ciudadanos en la realización de la paz, sujetos pasivos también de este derecho colectivo, pues su concurso con el Estado es decisivo en su efectividad. Un acuerdo sobre la paz supone, de un lado, al Estado y, del otro, a los ciudadanos, ya sean los levantados en armas que confiesan sus delitos, colaboran con la verdad, reparan a sus víctimas o los demás que han padecido la violencia quienes tienen el deber de colaborar en este logro común, por ejemplo, al tributar para los fines de la paz, apoyar a los desmovilizados, perdonar, favorecer su reincorporación a la vida civil, acogerlos a la sociedad y brindarles oportunidades de trabajo y de una vida digna, con ocasión de su inserción a la civilidad.

La doctrina sobre los derechos fundamentales ha evolucionado. Encontramos su génesis en las concepciones iusnaturalistas que abogaban por una categoría de derechos inherentes al hombre por el solo hecho de ser, tesis que fue criticada y dio paso a una nueva teoría que sería “[...] la combinación del ideario liberal con los supuestos autoritarios de la escuela de derecho público alemana”<sup>30</sup>, la teoría de los derechos públicos subjetivos, según la cual el Estado, mediante las leyes, se autolimitaba y creaba unos derechos que podían ser pedidos de manera directa al poder público; esta teoría revolucionaría el concepto de judicialidad del Estado y la distinción entre ley y derecho. No sería sino hasta la

29 “Artículo 95. Son deberes de la persona y del ciudadano: 6. Propender al logro y mantenimiento de la paz”.

30 Julio (2000), al hablar de la construcción conceptual de Jellinek, dice: “Ahora bien, el mérito de la construcción de Jellinek fue que supo reconciliar las aspiraciones de liberalismo burgués con la existencia de un Estado fuerte” (pp. 54-55).

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

Constitución de Weimar en la que se encontraría un punto fijo de partida de la noción de derechos fundamentales; en dicho cuerpo jurídico se encuentra una categoría de derechos que “pueden valer como anteriores y superiores al Estado [es decir,] aquellos que el Estado, no es que otorgue con arreglo a las leyes, sino que reconoce y protege como dados antes que él” (Julio, 2000, pp. 54-55).

Aunque se configure por algunos como un derecho colectivo, sobre la paz como derecho de consagración constitucional podríamos afirmar que debe considerarse como uno de esos derechos individuales inviolables, en la medida en que su existencia o carencia implica trascendentales consecuencias en la vida del individuo (Zagrebelsky, 1997).

Cabe traer a colación lo manifestado por la Corte Constitucional en su Sentencia de Tutela T-102 de 1993:

No debe confundirse la paz como la simple ausencia de guerra o de sangre derramada, o con la conjuración policiva de las crisis que afectan la seguridad nacional y la tranquilidad pública. Pero la verdadera paz no puede ser definida como una mera superación de la contienda armada o como la superación de una tregua [...]. La paz, en definitiva, no es otra cosa que el respeto efectivo de los derechos humanos.

En este fallo se describe la “convivencia pacífica” como la materialización del derecho a la paz, convivencia que se logra con el respeto efectivo de los derechos fundamentales. Dicha concepción de la paz es absolutamente compatible —casi idéntica— con la concepción de paz contenida en “Un programa de paz” (Boutros-Ghali, 1993b).

El derecho a la paz que consagra e inspira la Constitución no impide, sino que conduce a, establecer los caminos o medios para su realización. Unos de estos, considerado por nosotros como el más oportuno e idóneo en la actual coyuntura del proceso de paz, la implementación de una OMP, como expresión del poder del Estado para cumplir con la paz como derecho, mediante la convocatoria a la sociedad internacional a participar en este cometido fundamental.

Esta visión de la paz como un derecho no se distancia de la forma en que se ha manejado por la ONU<sup>31</sup> en las OMP que se han puesto en funcionamiento en el mundo. Ese espejismo de paz que se manejaba en los tiempos de la Guerra Fría

.....  
31 “En la Carta de las Naciones Unidas, redactada al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la paz aparece como el eje del compromiso solidario de los países que, desde el artículo primero, se comprometen a la consecución de esta paz universal que aparece todavía más como fin o propósito que como derecho”. (Julio, 2000, p. 61).

ha cambiado inmensamente. Desde el importante escrito “Un programa para la paz”<sup>32</sup>, Boutros-Ghali (1993b) esbozó el principio de que la paz no es la ausencia de guerra, sino que debe ser vista en un espectro mucho mayor, esto es, como un proceso que envuelve actuaciones democráticas, respeto por los derechos humanos y no violación de la soberanía de los pueblos. Esta visión de la paz que maneja la ONU muestra que la sociedad internacional se encuentra sincronizada con lo que ordena la Constitución, lo cual justifica la participación de la Organización de las Naciones Unidas en el conflicto colombiano, en el ámbito del Capítulo VI de la Carta, ya sea como mediadora, observadora o verificadora del cumplimiento de acuerdos entre los actores del conflicto armado.

Sabemos que al Estado le corresponde, de manera esencial, velar por el establecimiento de la convivencia pacífica. El Artículo 2 constitucional establece en su segundo inciso:

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Esta directriz constitucional y el mandato contenido en el Artículo 22 nos permiten manifestar que toda la actividad estatal debe encaminarse al cumplimiento de sus fines y que el norte de las autoridades debe ser el interés general expresado en el derecho a la paz.

Junto con el poder de la fuerza, inherente y monopolio que debe ser del Estado, encontramos el deber del mismo de encontrar medios pacíficos para la solución de los conflictos, como la petición de verificadores internacionales o de mediadores para lograr acuerdos sobre la paz social<sup>33</sup>.

.....  
32 Documento presentado por el secretario general a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el 17 de junio de 1992. Allí, entre otras cosas, hace unas reflexiones interesantes sobre las causas de los conflictos y de las guerras, las califica de multifacéticos y de profundas, pero lo más importante es que determina que la única manera de atacar esas causas es “hacer todo lo que esté a nuestro alcance por consolidar el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, promover un desarrollo económico y social sostenible” (Boutros-Ghali, 1993).

33 Esta parece ser la lógica inmersa en el acuerdo firmado entre el Gobierno de la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos para el acompañamiento de los procesos de paz en Colombia, de 4 de febrero de 2004, en el que se dijo que el “Gobierno [...] ha establecido una política de paz donde [...] las puertas para una negociación están abiertas para todos aquellos grupos armados ilegales que deseen retomar la vida democrática del país, previa condición de decretar un cese de hostilidades, con el único fin de lograr una disminución de la violencia y asegurar el respeto de los derechos humanos en todo el territorio”.

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

En resumen, en aras de la realización de la paz como derecho de consagración constitucional “de obligatorio cumplimiento”, el Estado colombiano encuentra en la sociedad internacional un aliado importante en la lucha contra las causas que generan la violencia interna. Con los mecanismos pacíficos, contemplados en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, en ejercicio y no en desmedro de la soberanía nacional, su convocatoria se hace hoy pertinente.

Como se ha podido notar, con el fin de garantizar el efectivo goce de la paz como derecho fundamental, a pesar de no ser de aplicación inmediata, es imperativo a los poderes del Estado intentar cualquier acción, dentro del marco de sus competencias, que conduzca a tal fin. Entre las posibles acciones es perfectamente válida la invitación a una organización internacional para que participe y coadyuve en la resolución de los conflictos.

## *2.2. La conjunción de las ramas del Poder Público para la consecución de la paz*

La paz como un todo implica el concurso de todos los órganos del poder y de todas las ramas del Estado, del ejercicio de las competencias constitucionales o legales en aras del cumplimiento de ese anhelado valor, “derecho y deber de obligatorio cumplimiento”<sup>34</sup>. Ahora, para continuar con el análisis de la estructura jurídica nacional, nos ocuparemos de las competencias de las ramas del poder público en Colombia, relacionadas con la realización de la paz y, en especial, aquellas que tendrían una estrecha responsabilidad con la autorización, ejecución y facilitación de una OMP en Colombia.

### 2.2.1. El presidente de la República

El presidente de la República forma parte de la Rama Ejecutiva del poder público. Es el jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa. En tal carácter:

- En el ámbito de las relaciones con otros sujetos de Derecho Internacional, le corresponde “Dirigir las relaciones internacionales, nombrar a los agentes

---

Evidentemente, este acuerdo solo tendrá relevancia si a la misión de la OEA se le otorgan las herramientas para verificar dicho cese de hostilidades.

<sup>34</sup> Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, según el Artículo 113 de la Constitución Política.

diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de Derecho Internacional, tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso” (República de Colombia, 1991, art. 189, num. 2). Conforme a lo dispuesto en el Artículo 9 constitucional, “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del Derecho Internacional aceptados por Colombia”.

- De conformidad con el Artículo 188 constitucional, “simboliza la unidad nacional”.
- La fijación y el desarrollo de políticas corresponden a la Rama Ejecutiva.
- Mediante actos administrativos, tiene la potestad reglamentaria de las leyes<sup>35</sup>.

Estas facultades son suficientes para que el presidente de la República pueda convocar el apoyo de la comunidad internacional por medio de una OMP y no solo para tal convocatoria, sino para hacer efectiva la legislación en materia de paz que conduciría al logro efectivo de una convivencia pacífica y para dictar las disposiciones de carácter administrativo que sean necesarias para que las distintas autoridades, en el ámbito de sus competencias, presten su concurso efectivo en la ejecución de una OMP. Lo anterior supone un juicio previo de oportunidad, de conveniencia nacional y de verificación de un alto grado de consenso nacional social y político, que brinden el respaldo que requiere una medida de esta naturaleza<sup>36</sup>.

El presidente de la República, en aras del logro de la paz, debe tomar las decisiones y encaminar el actuar de la Administración hacia el interés general que, en lo que respecta a este estudio, puede entenderse como la producción de ese acuerdo nacional —en el que intervengan todos los actores del conflicto— para la

35 Dentro de las normas que ha expedido el presidente de la República en ejercicio de esta facultad tenemos los Decretos 1385 de 1994; 2107 de 1994; 2429 de 1997; 352 de 1998; 2069 de 1998; 13 de 1999; 261 de 2001; 127 de 2001; 324 de 2000; 1072 de 2001 y 2107 de 2001. De la misma manera, las Resoluciones 83, 84 y 85 de 1998; 1, 7, 27, 31, 32, 38, 39, 40, 92, 95 de 1999; 10, 12, 18, 19, 29, 43, 79, 101 de 2000 y 4, 5, 6, 19, 97, 118 y 1399 de 2001.

36 Antecedente cercano en Colombia es el Convenio firmado el 4 de enero de 2004 entre el Gobierno nacional y la Secretaría General de la OEA.



•Las operaciones de mantenimiento de paz.

implementación de una OMP. La autorización para ello está dada. Como veremos con mayor detalle, el legislador colombiano, ha expedido diversas normas en materia de paz, que permiten la intervención de entidades de Derecho Internacional que tengan como objeto propugnar por la paz. Resulta evidente que el presidente debe utilizar los medios que le ofrece el Derecho Internacional para el logro de los fines del Estado y que poco a poco se han ido recogiendo en la legislación nacional, pero que viene dada desde la propia Constitución, en tanto titular de las relaciones internacionales.

La convocatoria a la comunidad internacional y en especial a las Naciones Unidas para implementar una OMP en Colombia se haría con base en los supuestos jurídicos planteados y se concretaría en la celebración de un acuerdo o convenio con la Secretaría General de las Naciones Unidas, que tendría la naturaleza jurídica de acuerdo complementario o un acuerdo en forma simplificada, es decir, un acuerdo en desarrollo del Tratado mediante el cual Colombia forma parte de dicho organismo internacional, membresía que implica asumir los derechos, las prerrogativas y las obligaciones de los Estados y, como tal, con el potencial de utilizar los mecanismos de los que dispone para asegurar la paz internacional, fundamento de su existencia<sup>37</sup>.

Como manifestamos, corresponde al presidente de la República, como jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, “dirigir las relaciones internacionales, nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de Derecho Internacional, tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso” (República de Colombia 1991, art. 189, num. 2).

Los acuerdos complementarios no constituyen un tratado internacional, toda vez que en ellos no se plasman directrices, intenciones o propósitos más allá de las estipuladas en los tratados internacionales que les dan vida. También se les denomina “acuerdos de proyecto” o “acuerdos en forma simplificada” y son el mecanismo fundamental con el que cuentan los sujetos de Derecho Internacional para el desarrollo de lo dispuesto en los tratados y la puesta en marcha de los mismos. Estos no comprometen a las partes más allá de lo establecido en el tratado

.....  
<sup>37</sup> Colombia es miembro originario de la Organización, puesto que aprobó su ingreso mediante la Ley 13 de 1945 y depositó el instrumento de ratificación ante el Gobierno de Estados Unidos el 5 de noviembre del mismo año. La Carta entró en vigor el 25 de octubre de 1945.

correspondiente, porque se trata de documentos que fijan las condiciones básicas para la ejecución de lo dispuesto en los tratados; en ellos se pueden determinar los detalles prácticos y operativos para tal efecto, es decir, instrumentalizan la voluntad que los sujetos Derecho Internacional han plasmado en un tratado. Su función básica es protocolizar la ejecución de lo dispuesto de manera general en el tratado y corresponden a un instrumento de menor jerarquía.

Estos acuerdos complementarios pueden celebrarse válidamente con los procedimientos que en el Derecho Internacional se denominan “de carácter simplificado”; esto es, mediante la firma de acuerdos que entren en vigor en la fecha de su suscripción o mediante un canje o intercambio de notas diplomáticas. En relación con los acuerdos complementarios, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el siguiente sentido:

La importancia de estos acuerdos está en que, por la práctica del derecho internacional, la celebración de tratados y convenios de cooperación, por su naturaleza, implica la inclusión de cláusulas generales que exigen, por su especialidad, de la celebración de acuerdos futuros que complementen la voluntad de los Estados incluida en el respectivo tratado o convenio internacional.

Esos acuerdos complementarios o de desarrollo de tratados son instrumentos que buscan dar cumplimiento a las cláusulas de un tratado vigente y que no dan origen a obligaciones nuevas ni pueden exceder las ya contraídas por el Estado colombiano.

La Corte Constitucional, ha manifestado su constitucionalidad, pero condicionada, en la medida en que se cumplan los anteriores supuestos (Corte Constitucional, 2001).

Los acuerdos complementarios pueden prescindirse del trámite de aprobación parlamentaria y entrar en vigor por el presidente de la República, en ejercicio de la competencia que posee para la dirección de las relaciones internacionales. La Corte Constitucional ha manifestado que los acuerdos entre Gobiernos no deben someterse a los procedimientos y requisitos contemplados en la Constitución Política, específicamente para la celebración y aprobación de tratados internacionales. Lo anterior porque, se insiste, estos acuerdos son los instrumentos necesarios para que el jefe de Estado —o sus ministros, investidos de plenos poderes—, en ejercicio de las facultades propias que se derivan de su calidad de supremo director de las relaciones internacionales, pueda negociar con las otras partes, a efectos de dar cumplimiento real a las obligaciones contenidas en

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

tratados internacionales que ya han sido incorporados al ordenamiento jurídico colombiano (Corte Constitucional, 1995).

Con base en lo anterior, podemos manifestar que, debido a que la República de Colombia es un Estado parte del Tratado de las Naciones Unidas, tras ratificar el Tratado del 5 de noviembre de 1945, adquiere unos compromisos, unas obligaciones y unos derechos. La voluntad del Estado colombiano se ha plasmado en la ley aprobatoria del mencionado tratado.

Por su parte, corresponde al presidente de la República, en su condición de jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, dirigir las relaciones internacionales; realizar los actos o convenios necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en los tratados o hacer efectivo lo dispuesto en los mismos; para convocar, en desarrollo del tratado internacional, el concurso de organismo internacional para que, con la figura de la OMP, pueda cumplir con su función primordial de mantener la seguridad y la paz internacionales. Esto lo materializa el presidente de la República con la celebración de convenios o acuerdos complementarios o en forma simplificada, en ejercicio de su facultad constitucional y en desarrollo de los tratados que el legislador, en cumplimiento del procedimiento constitucional, ha aprobado.

Así pues, consideramos que la instauración de una OMP en territorio nacional no implica un desbordamiento de las obligaciones ya adquiridas con la firma y ratificación del tratado de las Naciones Unidas, sino más bien un desarrollo del mismo. En este sentido, no se hace necesario celebrar un nuevo tratado, pues la misma puede ser establecida mediante un acuerdo complementario.

### 2.2.2. El Congreso de la República

Su función ha sido la de ejercer el control político sobre los actos del otrora monarca<sup>38</sup> y luego por el jefe de Gobierno<sup>39</sup>. Esta actividad tan importante se cumple

.....  
38 De acuerdo con Vladimiro Naranjo, “el sistema representativo inglés tiene su antecedente más importante en la Carta Magna de 1.215 al consagrarse en ese documento, entre otras cosas, el compromiso de que el rey debía consultar con los grandes señores la aprobación de los impuestos [...]. Debido a esos triunfos, plasmados en leyes fundamentales como la Petition of Rights de 1628, el Habeas Corpus Act de 1679, el Bill of Rights de 1689 y e Act of Settlement de 1701, se implantó en Inglaterra la monarquía limitada” (Naranjo, 1997, p. 302).

39 “En la monarquía limitada de este siglo la legitimidad popular era apenas incipiente frente a la legitimidad monárquica; en el parlamento orleanista, ambas legitimidades están más o menos en pie de igualdad; en el parlamento moderno, a legitimidad popular triunfa sobre la monárquica, que sólo subsiste como un vestigio en las monarquías parlamentarias” (Naranjo, 1997, p. 304).

mediante la facultad de expedir las leyes de la República y mediante el análisis y el debate que permite un entendimiento mayor de las políticas del Estado en materia de paz, como ente que expresa la voz del pueblo en desarrollo del modelo de participación democrática.

En la implementación de una OMP debe confluír la intervención de las ramas del poder público, cada una en el ámbito de su competencia. En aras de la implementación de una OMP en Colombia, no podemos entender esta división tripartita del poder público como una separación tajante de las ramas que lo componen sin interrelación, sino como un fenómeno de colaboración en vista de la especialidad de cada órgano.

Las normas colombianas que se han expedido por el legislador en materia de paz son claras al permitir la intervención de aquellas entidades de Derecho Internacional que tengan como objeto propugnar por la paz<sup>40</sup>. Resulta claro que el presidente deba utilizar los medios que le ofrece el Derecho Internacional para el logro de los fines del Estado y que poco a poco se han ido recogiendo en la legislación nacional<sup>41</sup>.

Corresponde al Congreso hacer las leyes<sup>42</sup>. En Colombia, este cuerpo colegiado de elección popular ha sido el encargado de crear el marco normativo en el que cual se va a desenvolver el Estado de Derecho. Por medio de las leyes, el Congreso logra el cumplimiento del principio de legalidad, que implica el corolario más importante del Estado de Derecho, pues el contenido de dichas normas permite el cumplimiento del Estado social. El estudio de la función legislativa en general es muy importante, por cuanto nos permite desarrollar la idea de la sujeción positiva de las demás ramas del poder a las leyes, es decir, los servidores públicos solo pueden hacer aquello que les sea permitido por las normas, tienen unas funciones definidas y deben apegarse a ellas, —esto, obviamente, sin

40 En este sentido, son especialmente importantes las Leyes 418 de 1997 y 434 de 1998 y el Decreto 2107 de 1994.

41 Es interesante la Resolución 39 de 1999, que creó una comisión acompañante de los diálogos, con la falencia de que se reunían mínimo una vez cada tres meses, lo que dejó sin efectividad la intervención mediadora de agentes externos. Asimismo, el Decreto 127 de 2001 trae la intervención de entidades internacionales para el cumplimiento de los derechos humanos.

42 Esta "función legislativa" se ve desarrollada teóricamente por diversos autores. Por ejemplo, Jacobo Pérez (1987) señala que "desde el punto de vista material se entiende por función legislativa la actividad del Estado encaminada a dictar reglas de Derecho o leyes en sentido material, o sea normas de conducta social que son obligatorias, generales y permanentes. Estas leyes son las que forman el Derecho escrito" (p. 377).

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

perjuicio de lo dicho con respecto a la teoría de los poderes implícitos, aplicable, a nuestro juicio, en el ordenamiento colombiano—; cabe decir que el apego, más que a las leyes, es a su finalidad.

En este orden de ideas, el Congreso tendría dos objetivos primordiales: en cuanto a nuestro estudio, deberá hacer leyes “de paz”, es decir, todas aquellas normas jurídicas que tengan que ver directamente con el proceso de paz y con la OMP como tal. Este deber del Congreso de la República es de vital importancia y ello se ve reflejado en Leyes como la 418 de diciembre de 1997, la 434 de febrero de 1998, la 782 de 2002, la 1106 de 2006 que prorroga las anteriores y en la cual se sientan reglas en materia de convivencia pacífica y que serán objeto de estudio en el siguiente acápite y las más recientes, la 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, la Ley 1592 de 2012 que reforma la anterior e incluso el acto legislativo por medio de cual se establecieron los instrumentos jurídicos de justicia transicional, en el marco del Artículo 22 de la Constitución Política, con el fin de adelantar las negociaciones con las FARC, aprobado por el Congreso en 2012.

De la misma manera, en este escenario democrático, el Congreso de la República debe propugnar por la puesta en marcha de todos los supuestos fácticos que le den plena efectividad a las disposiciones que emanen tanto del acuerdo como del mandato que pongan en marcha la OMP, todo esto mediante disposiciones legales<sup>43</sup> y el desarrollo de controles políticos eficaces que permitan un manejo democrático de las disposiciones de la operación. Con esto no planteamos

.....  
43 Es necesario criticar una situación que ha sido constante con respecto a la actividad del legislador en materia de paz. Tradicionalmente se ha considerado que el deber legislativo en cuanto situaciones de paz debería limitarse a aspectos relacionados con la reinserción a la vida civil de los combatientes, es decir, como consecuencia de una situación fáctica de desmovilización de guerrillas o, más generalmente, de grupos alzados en armas, baste recordar que el gobierno de Belisario Betancur, dentro de su programa de negociaciones, incluyó la Ley de Amnistía, que no fue de buen recibo por los grupos armados por cuestiones de tipo político y de oportunidad militar; sin embargo, hacia 1984, el proyecto de reinserción daría algunos frutos, cuando combatientes de las FARC quisieron participar en la vida política nacional por medio de la UP, cuyo trágico final es de conocimiento común. De allí en adelante, podemos ver que el grueso de la normatividad producto del desmantelamiento de grupos como el M-19 o el Quintín Lame, entre otros, a finales de la década del ochenta e inicios de la del noventa, tenían que ver con reinserción a la vida civil: el Decreto 798 de 1992 sobre medidas sanitarias para asentamientos de “reinsertados”, el Decreto 1993 de 1992 sobre acceso a servicios públicos, entre muchas otras. Por su parte, el Congreso ha expedido diferentes leyes que tienen especial relevancia en el ámbito de los procesos penales: Ley 07 de 1992, indultos y Ley 77 de 1989, junto con los Decretos 1527 de 1992 y 1943 de 1991. Pues bien, esta es una visión muy obtusa del deber del legislador en este campo. Nuestra tesis aboga por circunstancias más amplias que no abarquen a un grupo armado en particular, sino que modifiquen las condiciones de la población; de cierta manera es una visión más integral, porque genera espacios de participación como consecuencia de un proceso de paz, pero además deja sin argumentos al conflicto.

un control interno a las funciones de la misión de las Naciones Unidas, sino un apoyo a dicha misión para que cuente con el consentimiento nacional no solo al momento de realizar el acuerdo, sino durante todo el desarrollo de la operación.

Ahora bien, cabe mencionar que uno de los atributos del Estado es el ejercicio de la fuerza como monopolio que conserva legítimamente. En estrecha armonía con este atributo, no es de la esencia de una OMP que las Naciones Unidas ejerzan actos de fuerza, coercitivos o con personal armado, que impliquen el ejercicio de la autoridad militar. Sin embargo, dada la naturaleza de las OMP como mecanismos eficientes al servicio de la paz, las necesidades propias de un proceso de paz, las circunstancias políticas y sociales que lo rodeen pueden determinar, en aras de la eficacia del proceso, que las partes del conflicto estimen conveniente el despliegue de fuerzas militares netamente civiles del Organismo internacional. En estos eventos, se requiere contar previamente con los trámites y las autorizaciones de las autoridades competentes que se requieran, de conformidad con el ordenamiento interno de cada país. Este acto, desde el punto de vista político, no implica desmedro alguno de la soberanía del Estado; por el contrario, es en ejercicio de la misma que un sujeto de Derecho Internacional acepta voluntariamente que otro sujeto colabore en la consecución de los fines de la paz que están obligados a realizar.

En todo caso, el mandato que cumpla la OMP será el que determine la procedencia de un eventual despliegue de personal militar o civil. El Artículo 173 de la Constitución Política, que regula las funciones del Congreso de la República, establece en su numeral 4 que corresponde al mismo “Permitir el tránsito de tropas extranjeras en territorio de la República”. Tras un análisis del Artículo, es dable concluir que es necesaria la autorización del Congreso de la República, a efectos de permitir el despliegue de personal militar en una eventual operación en territorio nacional; sin embargo, surgen varios interrogantes.

¿El personal militar de las Naciones Unidas tiene el carácter de tropa?, ¿se considera como tal? En muchas ocasiones, el personal desplegado por la Organización porta armas de bajo calibre únicamente a efectos de dotarlos de instrumentos de defensa personal, pero, ¿esta circunstancia hace que el personal adquiera el carácter de militar? Se evidencia que no es sencillo resolver estos interrogantes y es por eso que consideramos que, pese a que este Artículo fue concebido con el fin de evitar el rompimiento de la imparcialidad de los Estados

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

en los conflictos de sus países vecinos o inmiscuirse en ellos<sup>44</sup>, aun cuando el personal de una eventual OMP no sea personal militar, es conveniente contar con la autorización del Congreso de la República, a efectos de dotar a la misión de mayor legitimidad y establecer las razones jurídicas y políticas que determinen la conveniencia de permitir el despliegue de personal armado en territorio nacional. De esta manera, se logrará igualmente la participación armónica de todas las ramas del poder público en el logro de la paz, objetivo común de las mismas.

A pesar de lo anterior, consideramos que una OMP que deba instaurarse en territorio nacional no necesariamente debe implicar el despliegue de personal militar, pues la situación del país, el compromiso, la fortaleza y credibilidad de sus instituciones, la estabilidad democrática y su prestigio internacional son suficientes para garantizar ante la comunidad internacional el cumplimiento de los pactos realizados. Por esta razón, no vemos necesaria una solicitud de participación militar de las Naciones Unidas. Abogamos principalmente por una misión cuyas funciones se limiten a la facilitación, observación o verificación de acuerdos, para lo cual no se hace necesario el despliegue de personal militar.

### 2.2.3. La Rama Judicial del Poder Público

La Rama Judicial es la encargada de aplicar e integrar el Derecho y, por ello, “los jueces son los guardianes de la soberanía del pueblo y de la supremacía constitucional y, en consecuencia, custodios de los derechos reconocidos, de las garantías conferidas y de los poderes constituidos” (Younes, 1997, p. 333). El aporte de la Rama Judicial es muy importante en el marco de una OMP y puede cumplir dos tipos de importantes funciones. La primera de ellas, aplicar las leyes de paz, al ejercer lo que algunos autores han denominado justicia transicional o justicia de transición, la cual se refiere a los “procesos interrelacionados de enjuiciamiento y rendición de cuentas, difusión de la verdad, indemnizaciones y reforma institucional que se producen a raíz de conflictos de gran magnitud y que contribuyen al restablecimiento de las relaciones sociales a largo plazo”. En palabras de Judy Meltzer (2004), “al demostrar que la justicia se puede administrar eficazmente, el

.....  
44 Fue ese el espíritu del constituyente. Es una disposición que data de la Constitución de 1886 y que fue recogida en la Constitución de 1991 sin mayores análisis; esto puede constatarse en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente en las que se guarda absoluto silencio al respecto.

procesamiento legal es crucial para la erradicación de la impunidad y la restauración de la fe en los procesos democráticos” (p. 3).

En este orden de ideas, corresponde a los jueces la aplicación de las leyes de paz, las cuales serán estudiadas a profundidad en el segundo capítulo de esta parte. Dentro de este grupo de leyes, particularmente la Ley 975 de 2005 se ocupa fundamentalmente de reglamentar lo concerniente a la investigación, al procesamiento, a la sanción y a los beneficios judiciales de las personas vinculadas a grupos armados y establece de manera expresa tanto los procedimientos como los beneficios para quienes se acojan a la misma.

### *2.3. La intervención internacional mediante las OMP. Algunas consideraciones sobre la soberanía*

La soberanía de los pueblos y la no injerencia en las políticas internas de los Estados es un aspecto de vital importancia, puesto que, a simple vista, la participación de las Naciones Unidas por medio de una OMP en Colombia puede generar alguna incongruencia con el principio de la soberanía de la Nación. Las preveniciones que se pueden tener al respecto serán examinadas a continuación, con el fin de demostrar la compatibilidad de las OMP con la idea de la soberanía nacional.

Un gran avance de las revoluciones liberales fue lograr el reconocimiento del ciudadano como el centro de la actividad política. Todo el desarrollo público debe estar encaminado a solucionar sus necesidades y, lo más importante, no tomar al hombre como ser individual, sino como parte de una colectividad con un interés propio que debe ser el norte de toda la actividad estatal. Asimismo, la sociedad internacional fue entendiendo el protagonismo del Estado como sujeto de Derecho y lo convirtió en el centro de una actividad que conllevaría, en el mejor de los casos, el avance de regiones enteras en el mundo.

El cuestionamiento de si el Derecho Internacional entra en conflicto con la soberanía nacional ha sido objeto de numerosos estudios. Básicamente desde que adquirió caracteres formales, es un tema casi obligado de análisis por parte de los estudiosos del Derecho Internacional<sup>45</sup>. Puesto que el planteamiento de

.....  
45 Estas teorías se presentan en los trabajos de los considerados padres del Derecho Internacional, por ejemplo para Emmer de Vattel. Como ha señalado Alejandro Ramelli (2004), “la noción de soberanía estatal es la piedra angular de toda la construcción vatteliana. En efecto, para este autor, si bien las naciones se encuentran sometidas a un ‘Derecho de gentes necesario’, entendido éste como un conjunto de preceptos inmutables que impone la ley



•Las operaciones de mantenimiento de paz.

la soberanía de los Estados es el centro de toda la teoría clásica del Derecho Internacional, en la que no podía primar otra cosa que la voluntad estatal para adquirir obligaciones en el ámbito internacional<sup>46</sup>, no se puede entender el Derecho Internacional sin entender el Estado moderno, no solo como sujeto de Derecho, sino como protagonista de la escena jurídica desde el siglo XVI hasta nuestros días. No entraremos a reseñar lo que ha dicho la doctrina al respecto; solo diremos que, en este momento histórico, no se puede entender la soberanía exclusivamente como la inviolabilidad del territorio. En la situación histórica en la que nos encontramos, debemos llegar a un punto en el que veamos la soberanía como la capacidad que tienen los nacionales de un país para determinar por sí mismos lo que mejor les conviene. El uso de la soberanía no puede ser solo una definición de fronteras, sino que debe convertirse en la utilización racional de los recursos jurídicos internacionales en el momento en el que sea necesario.

De la misma manera, podemos ver que el concepto de soberanía no solo irriga el ordenamiento interno de los países, sino que es principio fundamental de la sociedad internacional; por esta razón, encontramos en el Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas las siguientes disposiciones:

1. La Organización está basada en el Principio de la igualdad soberana de todos sus miembros [...].

7. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII<sup>47</sup>.

---

natural a los Estados; existe de manera simultánea, un 'Derecho de gentes positivo', fundado en la independencia y libertad de cada Estado, vale decir, en la voluntad soberana de cada Nación" (p. 35). En Kelsen (2008) podemos encontrar un estudio interesante sobre la soberanía, en *La paz por medio del Derecho*; al explicar la legitimación de una organización supranacional que logre la paz entre los Estados, dice: "¿Qué significa el término muy ambiguo de 'soberanía' tal como es empleado en la Declaración de las Cuatro Potencias? [...]. Si soberanía de los Estados significa autoridad 'suprema', la soberanía de los Estados como sujetos de Derecho Internacional no puede significar autoridad absoluta, sino sólo relativamente suprema: la autoridad jurídica del Estado es 'suprema' en cuanto no está sujeto a la autoridad jurídica de cualquier otro Estado. El Estado es 'soberano' desde que está sujeto solamente al Derecho Internacional y no al Derecho interno de cualquier otro Estado" (p.71).

46 Así, Grocio (1925) nos hablaba de "derecho voluntario" distinto del "derecho natural", cuyo punto discordante era la capacidad dispositiva de los Estados en el primer caso.

47 Lo anterior como demostración de la tesis fundamental de este trabajo, según la cual las acciones coercitivas

El sistema de Derecho Internacional tiene como característica fundamental la voluntad de los Estados, que se convierte en elemento necesario en el proceso de su creación; esto nos llevaría a afirmar que el Derecho Internacional existe en virtud del reconocimiento de la soberanía de los Estados<sup>48</sup>. El Estado colombiano está en condiciones de igualdad<sup>49</sup> frente a los demás Estados que forman parte de la sociedad internacional, es decir, es igualmente soberano a los demás países. Dicha calidad no solo le otorga un cúmulo de derechos, sino que lo obliga a actuar de manera que tienda a la paz mundial; así, en desarrollo de este deber, le es posible a los actores del conflicto acudir a las Naciones Unidas para obtener su cooperación en la aplicación de una OMP en Colombia.

Para nosotros resulta claro que las actividades que realizan las Naciones Unidas en tales operaciones adquieren un carácter logístico, en el que se colabora con el poder local a petición de este para lograr circunstancias específicas que permitan una salida pacífica al conflicto que llevó a la implementación de la OMP<sup>50</sup>. En otras palabras, el Estado, en ejercicio de sus potestades autónomas —su soberanía—, decide solicitar la cooperación de una organización internacional de la cual forma parte.

---

sustentadas en el Capítulo VII de la Carta sí afectan la voluntad de los Estados, mientras que las acciones consensuadas en virtud del Capítulo VI, no.

48 “Este último es el sentido de la referencia a la resolución 2.625 (XXV), en la que contiene la declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados, en la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto de actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, en particular respecto a dos Principios estructurales del Derecho Internacional contemporáneo, inscritas en la Carta de las Naciones Unidas y enunciadas en la citada Resolución: La obligación de no intervenir en los asuntos internos de los Estados, corolario del Principio de igualdad soberana de los Estados, y la obligación de abstenerse de recurrir a la fuerza o a la amenaza de fuerza en las relaciones internacionales contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados, o de cualquier otra forma incompatible con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas” (Carrillo, 1994, p. 87).

49 “La palabra ‘igualdad’ designando una característica esencial de los Estados como sujetos del Derecho Internacional parece, a primera vista, significar que todos los Estados poseen los mismos deberes y los mismos derechos. Esta proposición, sin embargo, es evidentemente incierta, ya que los deberes y derechos establecidos por los tratados internacionales son muy diversos entre los Estados [...]. Igualdad no significa igualdad de deberes y derechos, sino más bien igualdad de capacidad para los deberes y los derechos” (Kelsen, 2008, p. 73).

50 Recordemos que estas medidas son producto de la redacción amplia del Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas; es por ello que su naturaleza es estrictamente pacífica y los únicos medios de utilización de la fuerza obedecen a la vis compulsiva, limitando cualquier acto violento a circunstancias de defensa de la Comisión o por razones de incumplimiento del acuerdo.

## *2.4. Desarrollo legal y reglamentario de la paz*

La situación de violencia que padece Colombia desde hace varias décadas y el afán del Estado por lograr la paz, en cumplimiento del mandato constitucional que la consagra como un valor y como derecho fundamental y un deber de obligatorio cumplimiento, han hecho que, como pocos países en el mundo, haya tenido que desarrollar multiplicidad de procesos de paz y de herramientas de variada naturaleza. Por esta razón, la actividad normativa en materia de paz ha sido constante y cambiante, para adaptarse a la realidad histórica y responder de manera eficaz con ese anhelo colectivo. Es importante desarrollar esta idea y por ello ahora nos ocuparemos de hacer un recuento histórico de la que denominaremos “nueva legislación de paz”, que surge en desarrollo de la Constitución de 1991, a la luz de la cual la paz ha adquirido una nueva dimensión.

Cabe mencionar que la categoría de “leyes de paz” no es una categoría constitucional, sino una figura doctrinal creada para designar aquellas normas jurídicas expedidas por el Congreso de la República, cuyo contenido es la realización concreta de los postulados del Estado social de Derecho en lo relativo a la paz, ya sea con la enunciación de principios que orienten el desarrollo y la convivencia pacífica o mediante la creación de entes distintos de los tradicionales que se encarguen de propugnar por el cumplimiento material del valor y del derecho fundamental de la paz. Asimismo, esas normas integran a todos los estamentos de la sociedad en torno al mismo fin común —en este caso, la paz—, bien sea para gobernar, legislar o administrar justicia. Iniciaremos nuestro estudio con el análisis de las normas jurídicas que orientan el desarrollo de la convivencia pacífica, para concentrarnos más adelante en aquellas que se ocupan de la creación de instancias o dependencias encargadas de propugnar por el cumplimiento de la paz.

### 2.4.1. Legislación de paz que propugna por el desarrollo de la convivencia pacífica

El recorrido que proponemos comienza con el estudio de la Ley 104 de 1993, continúa con las Leyes 241 de 1995, 418 de 1997 y 434 de 1998 modificada por la Ley 782 de 2002, con algunos de sus decretos reglamentarios y finaliza con el estudio de la Ley de Justicia y Paz del 25 de julio de 2005 y la Ley 1592 de 2012, tras hacer un recorrido histórico y establecer el ordenamiento jurídico vigente, en

aras de determinar si el mismo ofrece herramientas que posibiliten instaurar una OMP en el territorio nacional.

Durante el gobierno del presidente César Gaviria Trujillo se sancionó la Ley 104 de 1993, en la cual el Congreso de la República consagró instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia. Para entonces, los grupos guerrilleros manifestaron su voluntad de dialogar con el Gobierno, desmovilizarse y reintegrarse a la vida civil, lo que evidentemente contribuiría al restablecimiento del orden público y a la consolidación de la convivencia ciudadana. Por esta razón, se consideró indispensable adoptar medidas con el fin de adelantar diálogos con los alzados en armas. Esa Ley tuvo el propósito de facilitar estos diálogos entre el Gobierno nacional y los grupos guerrilleros que mostraron una voluntad inequívoca de reintegrarse a la vida civil. Para lograr este propósito, se estableció que el presidente de la República, como responsable de la preservación del orden público, pudiera autorizar de manera expresa a algunos funcionarios para adelantar conversaciones y celebrar acuerdos con los voceros de dichos grupos<sup>51</sup>. Con base en esta Ley se cobijaron los acuerdos de paz firmados en 1994 entre el Gobierno nacional y los grupos insurgentes CRS (9 de abril), Milicias Urbanas de Medellín (26 de mayo) y el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera (30 de junio).

Igualmente, se estableció que las órdenes de captura dictadas en los procesos penales por delitos políticos y conexos contra los miembros de grupos guerrilleros quedarían suspendidas en las zonas desmilitarizadas<sup>52</sup> desde el mo-

51 Para esos efectos, dispuso en su Artículo 14 que “Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional con el fin de lograr la paz podrán:

Realizar los actos tendientes a entablar los diálogos a que se refiere este capítulo;

Adelantar los diálogos con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros, tendientes a buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil;

Firmar acuerdos con los voceros de los grupos guerrilleros, dirigidos a obtener la desmovilización y reincorporación a la vida civil de sus integrantes. Los acuerdos y contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar y culminar el proceso de paz, y

Acordar con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros, la ubicación temporal de estos en zonas determinadas del territorio nacional, para facilitar la verificación de que han cesado sus operaciones subversivas”.

52 Una zona desmilitarizada, de despeje o distensión es un área donde se han suspendido las operaciones o la presencia militar para facilitar la realización de contactos o negociaciones de paz o para garantizar la protección de población civil o de combatientes enfermos y heridos. El DIH contempla el concepto de zonas desmilitarizadas. En el Protocolo I adicional de los Convenios de Ginebra (art. 23 y Anexo I), Convenio III arts. 14 y 15, Convenio IV

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

mento de ubicación de las personas hasta cuando el Gobierno nacional declarara terminado el proceso; finalmente, se establecieron las causales de extinción de la acción penal y de la pena en caso de delitos políticos y conexos.

Esta Ley fue prorrogada, modificada y adicionada por la Ley 241 de 1995, con el fundamental aporte de establecer el concepto de “zonas de distensión“. En esta oportunidad, el Gobierno abogó por una consagración legal de diferentes grados de zonas de distensión de carácter temporal, entre otras razones, por la obligación que el Estado colombiano asumió con la ratificación del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, aprobado mediante la Ley 171 de 1994 y según la cual el Gobierno adquiriría la obligación de buscar fórmulas que conduzcan a la celebración de acuerdos en protección de la población civil o no combatiente y que garanticen la vigencia del DIH. En estos términos se adoptan dos tipos de zonas de distensión:

Con el fin de facilitar su desplazamiento por el territorio nacional, el Gobierno nacional podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten contra los miembros-representantes de los grupos guerrilleros que adelanten conversaciones de paz con el Gobierno Nacional, por el tiempo que éste determine.

El Gobierno nacional podrá acordar con los voceros o miembros-representantes de los grupos guerrilleros, en un proceso de paz, la ubicación temporal de dichos voceros o miembros-representantes o la de los miembros de tales grupos guerrilleros en zonas determinadas del territorio nacional.

El presidente de la República determinará, mediante orden expresa y en la forma que estime pertinente, la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, en orden a garantizar la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz que se ubiquen en las zonas que se mencionan en el inciso anterior, o que estén en proceso de desplazamiento hacia ellas, por vías o sectores definidos para el efecto.

En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra los miembros de los grupos guerrilleros que adelanten un proceso de paz, hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso (art. 4, par. 1) (subrayado propio).

---

Título II Anexo 1, se definen los términos de zonas neutrales, zonas protegidas y localidades no defendidas. Las cuatro zonas constituyen zonas protegidas según el DIH.

Posteriormente, el Congreso de la República expidió la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, que busca facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica. La Ley 418 de 1997 es uno de los vivos ejemplos de lo que en este trabajo hemos denominado “leyes de paz”.

Esta norma se configura como un desarrollo de los postulados consagrados en la Constitución Política de 1991. En su parte general encontramos varios preceptos que dan cuenta de los fines perseguidos por el legislador: El Artículo 1 establece que el objetivo de esta Ley es “dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado social y democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y/o los tratados internacionales aprobados por Colombia”. Este punto de partida es de un gran contenido dogmático, pues advierte la necesidad de dotar al Gobierno nacional de nuevos mecanismos que considera idóneos para lograr la paz, a la vez que pone de relieve la doble naturaleza de la paz, sobre todo en su aspecto de valor que irriga el concepto de Estado social y democrático de Derecho<sup>53</sup>.

Esta Ley adquiere una importancia mayor en la medida en que hace referencia al Estado como un todo y establece como postulado fundamental una clara directriz a las “autoridades”, quienes “procurarán que los particulares resuelvan sus diferencias de manera democrática y pacífica” (art. 4). En su Artículo 3 señala:

El Estado propenderá por el establecimiento de un orden social justo que asegure la convivencia pacífica, la protección de las libertades y los derechos de los individuos [y] adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados, tendientes a lograr condiciones de igualdad real.

En estas disposiciones, el Estado resalta la necesidad de lograr la paz como derecho fundamental y reconoce que la única manera de lograr la convivencia pacífica es mediante el cumplimiento efectivo de los derechos y las libertades. Consideramos que la parte general de esta norma y el contenido dogmático de la Constitución Política permiten deducir que el logro de la paz está íntimamente ligado con la realización de los derechos sociales y no solo con mecanismos de

.....  
53 La Ley comentada fue prorrogada por dos años más a partir de la Ley 241 de 1995, las modificaciones son mínimas, pero hace especial hincapié en la centralidad del presidente como director de todo el proceso.

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

diálogo y concertación, con prescindencia de aquel sentido social que la acompaña. Se hace énfasis en la necesidad de crear las condiciones tendientes a que los acuerdos alcanzados permitan ir más allá de la cesación del conflicto y la reincorporación de los miembros de grupos armados a la vida civil, puesto que propugna por un orden político, social y económico justo, lo cual constituye un elemento fundamental en la construcción de la paz.

En este sentido, se desarrolla una nueva concepción de la paz desde la óptica de la Constitución de 1991 que, como ya se ha mencionado, encierra no solo el concepto de ausencia de guerra, sino que parte de la base de que para construir una verdadera paz duradera y sólida es necesario dotar a la población de unas posibilidades básicas de subsistencia y, en consecuencia, en lograr un desarrollo sostenible. Es de anotar que esta nueva concepción de paz es la misma manejada por las Naciones Unidas en sus documentos “Un programa de paz” y “Suplemento a un programa de paz”. En su momento, el entonces secretario general, Boutros Ghali, manifestó:

Las fuentes de los conflictos y las guerras son hondas y multifacéticas [...]. Para llegar a ellas deberemos hacer todo lo que esté a nuestro alcance para consolidar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, promover un desarrollo económico social y sostenible a fin de alcanzar una prosperidad generalizada, mitigar los sufrimientos y poner coto a la existencia y utilización de armas de destrucción en masa (citado en Manrique, 2013, p. 136).

Uno de los aspectos comunes de la normatividad de paz es que esta categoría de leyes maneja diversos temas que convergen en el escenario de un proceso de diálogo para cesar las acciones violentas. Por ello, uno de los elementos principales de este desarrollo normativo es la inclusión de apartes que tratan temas como el de la situación de la sociedad civil o, en el caso de la Ley 418 de 1997, en el Capítulo I del Título I se crean algunas fórmulas para facilitar los diálogos entre el Gobierno y los grupos insurgentes, dentro de las que contempla la posibilidad de<sup>54</sup>: “a) Realizar todos los actos tendientes a entablar diálogos con las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno nacional les reconozca el carácter político”, lo que permite deducir, por un lado, la amplitud

54 “Artículo 8. En concordancia con el Consejo Nacional de Paz, los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz podrán: a) [...]”.

y discrecionalidad dejada como marco de actuación al poder Ejecutivo dentro de los parámetros establecidos en la Constitución Política y, por el otro, la nueva visión del legislador de entender la necesidad imperiosa de dejar un espacio flexible para que el Gobierno, en tanto negociador pueda amoldarse a las diferentes coyunturas que puedan presentarse con motivo de un proceso de paz. En este orden de ideas, si el legislador ha comprendido la necesidad de hacer “todo” lo posible para lograr la paz, ¿no estaría legitimada la participación en el conflicto colombiano de un ente internacional como las Naciones Unidas mediante una operación de mantenimiento de la paz? En nuestro concepto, sí lo está.

Desde el punto de vista procedimental, el legislador dota al Gobierno de una nueva facultad, que es la de establecer las medidas necesarias que permitan los diálogos, en el evento en que los miembros representantes se encuentren privados de la libertad y cumplan su condena o medida de aseguramiento respectiva.

De la misma manera, en la Ley 418 de 1997 se establece un marco especial para ciertas circunstancias sensibles en una coyuntura de conflicto. Encontramos un cúmulo de disposiciones para la protección de los menores contra los efectos del conflicto; para citar un ejemplo, se establece que los miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley que incorporen a las mismas menores de 18 años no podrán ser acreedores de los beneficios jurídicos de que trata la ley, según el Artículo 14. De esta manera, se empieza a esbozar la importancia de excluir a los menores, aspectos que serían desarrollados a profundidad en las posteriores reformas. Se establece una serie de disposiciones que tiene por objeto dar atención a las víctimas del conflicto, con beneficios de carácter económico, social, financiero y educativo, entre otros.

En el modelo de soluciones legales que abarquen una pluralidad de frentes encontramos, en la segunda parte de la Ley 418 de 1997, una referencia expresa al tema de la justicia, al punto de determinar una serie de mecanismos procesales que tendría como efecto la eficacia de los juicios en el marco del conflicto armado, en especial, lo relativo a la protección de intervinientes en los procesos que se lleven a cabo por violaciones de los derechos humanos.

A raíz de este estudio normativo, podemos concluir que la Ley 418 de 1997 se nos presenta como una aplicación práctica de los principios que hemos nombrado a lo largo de este trabajo, en donde debe primar el principio de la separación de las ramas del poder público, pero no su deslinde absoluto, sino como presupuesto



•Las operaciones de mantenimiento de paz.

esencial para un equilibrio de atribuciones y responsabilidades —cargas y contrapesos, en palabras de los doctrinantes estadounidenses— entre las autoridades nacionales. Debemos recalcar que cualquier intento de invadir las atribuciones de las otras ramas del poder solo produciría un retroceso en los procesos que se logren llevar a cabo con el mandato de la OMP e implicaría el fracaso de un sistema de solución pacífico del conflicto —la OMP— que es muy frágil por las mismas características de la figura y por la situación histórica en la que se produciría.

En materia de paz, el Congreso de la República expidió la Ley 434 de 1998, que en su Artículo 1 dictamina que la política de paz es una “política de Estado, permanente y participativa”<sup>55</sup>. Esta disposición, cargada de componentes filosóficos, nos permite entender las afinidades que existen entre el espíritu de las “leyes de paz” expedidas por el Congreso de la República y la finalidad buscada con una OMP en Colombia. Deja en evidencia el hecho de que la paz es un tema que le concierne al país como un todo y supera la etapa de entender los procesos de paz como bandera de un Gobierno determinado, pues le otorga a las políticas de paz el carácter de “política estatal” y las hace trascender de los Gobiernos temporales. Asimismo, el Artículo 1 de la Ley 434 de 1998 considera la igualdad real como único asidero para el logro de la paz; en este sentido, hace referencia a una “paz participativa, en donde prevalezca la colaboración armónica de todos los órganos del Estado” y nos atrevemos a agregar, de todos los ciudadanos.

La novedad de la Ley 434 de 1998 surge en el sentido de responsabilizar al presidente de la República por sus acciones en torno a la política de paz en su calidad de jefe de Estado, lo cual lo obliga a tomar en cuenta todas las posibilidades de una salida pacífica al conflicto; a nuestro parecer, esto posibilitaría al presidente determinar la viabilidad de instaurar una OMP en Colombia, en los términos expuestos en los primeros capítulos de este trabajo. La funcionalidad de la OMP se evidencia en la multiplicidad de actividades que puede contemplar su mandato<sup>56</sup>; por ello, consideramos que una propuesta como la que se presenta en este escrito no solo sería políticamente viable, sino estratégicamente muy productiva.

.....  
55 Esta Ley, 434 de 1998, debe concordarse con los Artículos 90 y 198 constitucionales.

56 Como se verá más adelante, las operaciones de mantenimiento de la paz adquieren las especificidades del conflicto, característica que las dota de gran volatilidad; la especial composición de su mandato puede generar una OMP en la que se logre la desmovilización de un grupo armado y la construcción de acueductos o la asunción de poderes públicos regionales.

Un aporte novedoso de esta Ley es la consagración clara y explícita de unos principios que, como tales, tendrán la función de ser orientadores de la política de paz del Estado y de su desarrollo, de acuerdo con su Artículo 2, a saber: integralidad, solidaridad y responsabilidad. Se hace referencia a la integralidad en el sentido de que para la consecución y el mantenimiento de la paz no es suficiente con la “sola eliminación de la guerra”; se requiere adicionalmente un conjunto de medidas integrales de carácter socioeconómico, cultural y político que combatan eficazmente las causas de la violencia. Encontramos esta disposición acorde con la nueva concepción de paz —aquella que se manejó con ocasión de la implantación de operaciones de mantenimiento de la paz llamadas de “segunda generación”— y que integra dentro del concepto de paz no solo la ausencia de guerra, sino que implica “consolidar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, promover un desarrollo económico social y sostenible a fin de alcanzar una prosperidad generalizada” (Boutros-Gahli, 1993).

Por solidaridad se entiende que la paz no es solo “el producto del entendimiento y comprensión de los seres humanos, sino también el resultado de su solidaridad y reciprocidad”; con ello se quiere significar que en la construcción de la paz deben participar el Estado, por un lado y la sociedad civil, inmersa o no en el conflicto, por el otro. Solo en la medida en que exista una verdadera colaboración de los actores del conflicto y de la sociedad civil la paz será un logro alcanzable. Finalmente, se consagra el principio de responsabilidad, para denotar que, dado que la consecución de la paz es una finalidad del Estado y que a la cabeza del mismo se encuentra el presidente de la República, será este quien responda por los resultados, al igual que las comisiones y los comités creados con ocasión de la ley y los gobernadores y alcaldes en sus respectivos escenarios.

En desarrollo del principio de solidaridad, esta Ley crea el Consejo nacional de Paz como órgano asesor y consultivo del Gobierno nacional, el cual cuenta con representantes del Gobierno, de varios sectores económicos y de la sociedad civil. La misión del Consejo es propender por el logro y mantenimiento de la paz y facilitar la colaboración armónica de las entidades y los órganos del Estado, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente, para lo cual, además de asesorar de manera permanente al Gobierno nacional en materias relacionadas con la consecución de la paz, debe elaborar propuestas de soluciones negociadas al conflicto, ejercer una labor activa en la consecución

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

de la paz y buscar la participación ciudadana; por tal razón, dentro de sus funciones se encuentra la de “motivar a la ciudadanía para presentar iniciativas en materia de paz, transmitir al Gobierno nacional las propuestas de paz formuladas por la sociedad civil y promover en todo el país la cultura y la formación educativa de la paz” (cursivas propias). Resaltamos el interés que existe por parte del legislador de hacer de las políticas de paz algo duradero, constante y participativo, pues es la única manera de lograr una paz sólida y duradera.

Adicionalmente, esta Ley establece unos entes de carácter consultivo auxiliares del presidente de la República cuya misión, expuesta en el Artículo 3, será “propender por el logro y el mantenimiento de la paz, y facilitar la colaboración armónica de la entidades y órganos del Estado”. A nuestro parecer, esta disposición es la aplicación práctica del principio del consensualismo que rige la realización de un mandato que permita el desarrollo de la OMP en nuestro país; en dicho ente se encuentran representantes de todos los sectores de la sociedad que, junto con el presidente de la República, buscarán un consenso real respecto a sus políticas de paz. Esta Ley fue prorrogada en su integridad por el término de tres años por la Ley 548 de 1999.

Además de extender la vigencia de la Ley 418, la Ley 782 de 2002 presenta otros avances significativos en materia de paz. El principal de ellos fue ampliar el campo de acción, al establecer que las disposiciones de la misma tienen el objeto de “facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica” (cursivas propias). En este sentido, el avance consistió en establecer que cualquier grupo organizado al margen de la ley puede ser acreedor de los beneficios establecidos en la ley y tiene facultades de adelantar diálogos con el Gobierno nacional, con el objeto de desmovilizarse y lograr la convivencia pacífica. En este orden de ideas, no es necesario el reconocimiento del carácter político por parte del Gobierno nacional al grupo alzado en armas, lo que amplía notablemente el campo de acción. Piénsese, por ejemplo, en las AUC: gracias a la ampliación de la Ley 782, las mismas pueden iniciar diálogos y formar parte de procesos de paz, situación que no era posible bajo los auspicios de la Ley 418 de 1997.

En la Ley 782, se amplían las facultades del presidente de la República en materia de acuerdos en desarrollo de los procesos de paz y se establece que los

mismos y su contenido serán los que, a juicio del Gobierno, sean necesarios para adelantarlos. De especial importancia para los efectos de nuestro estudio es el Artículo 3 de esta Ley:

*[...] reconoce la relevancia y la necesidad de la intervención de la comunidad internacional como facilitadora y eje fundamental de los mismos, en su función de verificación de los acuerdos; en este sentido establece que las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta y que el cumplimiento de los acuerdos será verificado por las instancias nacionales o internacionales designadas por las partes (cursivas propias).*

Cabe recordar que una de las funciones que más ha caracterizado a las operaciones desplegadas por las Naciones Unidas desde sus inicios ha sido justamente la observación de acuerdos. Actualmente, es dable sostener que, de alguna manera, la participación de las Naciones Unidas ha consistido en observar y ser garante del cumplimiento de los acuerdos parciales y definitivos a los que lleguen las partes y evitar que los conflictos crezcan de manera que la situación constituya una amenaza grave contra la paz y la seguridad internacionales, para que las partes logren una salida pacífica y definitiva al conflicto.

Lo mismo puede entonces de la verificación. A título de ejemplo, bástenos citar la operación desplegada en Guatemala, denominada Minugua. El mandato de dicha operación se caracterizó por la verificación del acuerdo de cese el fuego celebrado entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). En esta oportunidad, el Consejo de Seguridad aceptó conformar una misión de observadores para que verificaran el cumplimiento de lo estipulado en dicho acuerdo.

De otro lado, esta Ley reitera el permiso otorgado al Gobierno nacional para establecer zonas de ubicación, con el objeto de facilitar las discusiones en el marco del proceso de paz, incluso en el extranjero, lo cual reafirma el reconocimiento de la utilidad de la intervención y mediación de la comunidad internacional y de países interesados en la eficacia de los procesos que se adelantan en Colombia, lo cual quedó contemplado en el Artículo 3, parágrafo 2, en los siguientes términos:

Para efectos de lo dispuesto en el presente Artículo, el Gobierno nacional podrá acordar con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, con los que se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos, su ubicación temporal o la de sus miembros, en precisas y determinadas zonas del territorio nacional o internacional, de considerarse conveniente. En las

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra ellos, hasta que el Gobierno así lo determine, o declare que ha culminado el proceso. La Fuerza Pública garantizará la seguridad de los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley, con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz, que se encuentran en la zona, en proceso de desplazamiento hacia ella, o en eventual retorno a su lugar de origen.

Las Naciones Unidas han realizado diversas operaciones que han consistido en la protección de zonas seguras; citemos, por ejemplo, la operación adelantada en Ruanda y Yugoslavia<sup>57</sup>, en donde se buscó la protección de ciertas áreas determinadas, especialmente a la población civil en áreas donde la densidad poblacional era alta. Se buscó fundamentalmente asegurar la integridad de estas zonas y de sus habitantes, a fin de protegerlos contra cualquier tipo de ataque.

Esta norma, además, integra todos los elementos de la desmovilización de los grupos alzados en armas, desde las normas que regirán los procesos hasta la suspensión de medidas de aseguramiento que, en un momento dado, hubiese ordenado la Rama Judicial sobre las personas que pertenezcan a los grupos armados y que se encuentren inmersos en procesos de paz; asimismo, el legislador consideró de máxima importancia modificar los tipos penales que tienen que ver con las relaciones de las autoridades nacionales y los integrantes de dichos grupos, prevenir y sancionar la desviación de recursos públicos para financiar a los grupos armados organizados al margen de la ley.

Contempla dos formas de desmovilización: la individual y la colectiva. Pese a que el legislador ha contemplado una serie de mecanismos para facilitar el diálogo y la negociación entre el Gobierno y los voceros de los grupos armados al margen de la ley, esta situación no impide para que, en forma individual<sup>58</sup> o colectiva (según el Artículo 50), cualquier miembro de estas organizaciones decida de manera voluntaria desmovilizarse y hacerse acreedor de los beneficios<sup>59</sup> que ello conlleva. También es novedoso el tratamiento de “víctima de la violencia

57 Operación denominada Unprofor, que será estudiada a profundidad en el segundo capítulo de este trabajo.

58 En este sentido, el Decreto 128 de 2003, mediante el cual se reglamenta la Ley 782 de 2002, en su Artículo 2 define al desmovilizado como “aquel que por *decisión individual* abandone voluntariamente sus actividades como miembro de organizaciones armadas al margen de la ley, esto es, grupos guerrilleros y grupos de autodefensa, y se entregue a las autoridades de la República” (cursivas propias).

59 Dentro de los beneficios que reglamenta el Decreto citado se encuentran la expedición de documentos, beneficio para salud, beneficios de protección y seguridad y beneficios por entrega de armas, entre otros.

política” que se brinda a toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades, expresado en Artículo 15.

El 25 de julio de 2005, el Congreso de la República expidió la Ley 975 de 2005<sup>60</sup>, denominada Ley de justicia y paz. Esta Ley, a diferencia de las anteriores, no consagra mecanismos para la consecución de acuerdos de paz y se ocupa fundamentalmente de reglamentar lo concerniente a la investigación, al procesamiento, a la sanción y a los beneficios judiciales de las personas vinculadas a grupos armados; establece de manera expresa que tanto los procedimientos como los beneficios establecidos en la Ley serán aplicables únicamente respecto a hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a esos grupos y a aquellas personas que hayan optado por movilizarse para contribuir a la reconciliación nacional. De esta manera, se consagra una serie de disposiciones que tienen por objeto la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley y garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Respecto a las víctimas, esta Ley se ocupa de ampliar el concepto de víctima y la define en su Artículo 5 como “la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales”<sup>61</sup>; amplió tal calidad a los miembros de la Fuerza Pública que hayan sufrido lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica o sensorial (visual o auditiva) o menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia de las acciones de algún integrante o miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley. La Ley, en su Capítulo VIII, se encarga de regular los derechos de las víctimas frente a la administración de justicia y la correlativa obligación por parte de los miembros de los grupos armados, al establecer actos de reparación como restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción. Consagra igualmente la obligación para el Gobierno de implementar programas de reparación colectiva, que propugnen por la recuperación de la institucionalidad propia del Estado social de Derecho.

.....  
60 Modificada por la Ley 1592 de 2012.

61 Modificado por el Artículo 2 de la Ley 1592 de 2012.

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

Esta Ley, como varias a las cuales hemos hecho mención, consagra la posibilidad de participación de organismos internacionales. Dentro de las funciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación consagra, en su Artículo 51:

*Hacer seguimiento y verificación a los procesos de reincorporación y a la labor de las autoridades locales a fin de garantizar la desmovilización plena de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, y el cabal funcionamiento de las instituciones en esos territorios. Para estos efectos la Comisión nacional de Reparación y Reconciliación podrá invitar a participar a organismos o personalidades extranjeras (cursivas propias).*

Por último, es importante mencionar el Acto Legislativo 01 de 2012, con el cual se desarrolló el marco jurídico para la paz. Desde esta idea, el Estado colombiano introdujo en el Derecho nacional una serie de mecanismos de justicia transicional, con el único propósito de aportar a la consecución de la paz, en especial para hacer frente a los retos que emerjan de un eventual acuerdo con los grupos insurgentes que continúan insistiendo en la confrontación armada.

Este Acto Legislativo contempla el marco necesario para adelantar desmovilizaciones de amplio espectro de los miembros de los grupos armados ilegales que participaron como actores del conflicto armado y tiene presente la compatibilidad de ello con los derechos de las víctimas y las garantías de satisfacción a las mismas. En otras palabras, el marco jurídico para la paz es un mecanismo jurídico que contribuye al desarrollo de la convivencia pacífica, al tiempo que observa, reconoce y garantiza la satisfacción de los derechos de las víctimas.

Como marco para el desarrollo de mecanismos de justicia transicional, el Acto Legislativo admite la posibilidad de adelantar las investigaciones penales en relación con crímenes cometidos en el conflicto, sean estos de guerra o no. Lo anterior debido a la magnitud cuantitativa de los delitos que se han presentado y que obliga a desarrollar formas para la selección y priorización de los casos, de acuerdo con los máximos responsables de los crímenes. Como flexibilización de los imperativos de justicia penal, en la Sentencia C-579 de 2013<sup>62</sup>, la Corte Constitucional ha reconocido:

.....  
62 En esta oportunidad, la Corte se ocupó de analizar la constitucionalidad del Acto Legislativo que estamos comentando: el marco jurídico para la paz.

La comunidad internacional ha admitido *la importancia de alcanzar la paz*, permitiendo la celebración de acuerdos políticos de reconciliación con amplios grupos sociales, lo cual exige cierta flexibilidad a la hora de aplicar los principios que dominan el ejercicio de la función judicial sin desconocer las obligaciones internacionales de los Estados en el compromiso universal de respeto a la dignidad y a los derechos humanos, sino permitiendo que se cumplan de manera especial. *Esta situación es el fundamento mismo de la justicia transicional, la cual busca la efectividad del derecho a la paz en aquellas sociedades en situación de conflicto, pero que a la vez pretende responder, aún en estas circunstancias, al imperativo de enjuiciar y reparar las graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario y lograr el esclarecimiento de la verdad al respecto.* Por lo anterior, *la paz puede ser compatible con la efectividad de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario cuando se permita a las víctimas acceder a la justicia para conocer la verdad sobre lo ocurrido y obtener una protección judicial efectiva* (cursivas propias).

Como se puede notar, si bien el marco jurídico para la paz no ha estado exento de controversias, especialmente concentradas en el derecho a la justicia desde la perspectiva de las víctimas (Suárez y Jaramillo, 2014), lo cierto es que su formulación como medida legislativa para la consecución de la paz es innegable y con esto no solo podemos demostrar la existencia de un fundamento legal para la implementación de una operación de mantenimiento de la paz, sino adicionalmente el interés que ha mostrado el legislador en “internacionalizar el conflicto”, en el sentido de hacer un llamado a la comunidad internacional con el objeto de mediar o verificar los acuerdos a los cuales eventualmente pueda llegarse.

#### 2.4.2. Algunas instancias de apoyo y ejecución de las políticas de paz

Hoy en día puede sostenerse que la política de paz es una política de Estado liderada por el presidente de la República, en desarrollo del Artículo 22 de la Constitución Política. Como antecedente importante de los procesos de paz llevados a cabo en Colombia, cabe mencionar la creación de ciertas instancias que en su momento fueron denominadas “comisiones de paz”. Así, durante los períodos presidenciales de Julio César Turbay (1978-1982) y Belisario Betancur (1982-1986) existieron dos comisiones con el objeto de adelantar procesos de acercamiento y negociación con los grupos armados ilegales. Fue así como mediante el Decreto 2761 de 1981 se creó una Comisión de Paz, cuyos objetivos eran buscar nuevas



•Las operaciones de mantenimiento de paz.

posibilidades para fortalecer la paz pública y crear condiciones que permitieran la derogatoria de la “legislación de emergencia” para encontrar una salida efectiva a los precarios resultados de la Ley 37 de 1981 que contemplaba una amnistía. Fue una comisión de carácter transitorio.

Posteriormente, mediante el Decreto 2711 de 1982 se creó la Comisión de paz asesora del Gobierno nacional, encargada de cumplir tareas de asesoría y ejecución de trabajos de forma reservada, así como de la presentación de recomendaciones en la incorporación de áreas y poblaciones marginadas de la vida política, económica y social del país, mejoramiento sustancial de la justicia y seguridad de los ciudadanos entre otros.

Estas Comisiones no formaron parte del poder Ejecutivo y su diversa composición nominal hacía que sus objetivos, su funcionamiento y poder decisorio fueran limitados. A partir de la presidencia de Virgilio Barco, estas iniciativas se institucionalizaron y dieron paso a la creación de las denominadas “Consejerías”.

Inicialmente, se creó mediante Decretos 2577 de 1986 y 1860 de 1991 la Consejería para la reconciliación, la normalización y la rehabilitación como institución de carácter permanente y delegada especial del presidente de la República. En un principio, fue encargada de coordinar las labores de reconciliación, normalización y rehabilitación y posteriormente sus funciones consistieron en asesorar al presidente de la República en dichas materias, así como participar en las conversaciones tendientes a la reincorporación a la vida civil de grupos guerrilleros mediante procesos de paz. En el año 1992, mediante el Decreto 0053 se creó la Consejería para la Paz, con funciones de asesoría al presidente y cuyos objetivos consistieron en asesorar y participar en los programas de reconciliación nacional y presentar recomendaciones al presidente en estas materias. Finalmente, mediante Decretos 1957, 1959 y 2107 de 1994 y 127 de 2001, fue creada la Consejería para la Paz, llamada hoy en día Oficina del alto comisionado para la paz que, más allá de unas funciones asesoras, cumple una función de especial importancia, ya que se constituye en vocero del Gobierno nacional. Así, cumple funciones determinantes en la estructuración de una verdadera paz, entre ellas, verificar la voluntad real de paz y reinscripción a la vida civil de los alzados en armas, determinar la formalización de diálogos y la celebración de acuerdos de paz, convocar y facilitar

la participación de los sectores de la sociedad civil en torno al propósito de la reconciliación nacional, dirigir los diálogos y firmar acuerdos con los voceros y representantes de grupos alzados en armas, entre otras.

### *2.5. Escenarios de aplicación de las OMP en Colombia*

Después de este recorrido podemos afirmar que las OMP son compatibles no solo con el Derecho interno, sino que también pueden integrarse armónicamente con la estructura del Poder Público que tiene nuestro Estado social de Derecho. Ahora 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.

En el siguiente capítulo intentaremos ver ejemplos internacionales de aplicaciones concretas de OMP y de hipótesis según las cuales hubiera sido aplicable una OMP en Colombia, pero sobre todo con una visión de presente y de futuro para el país. Analizaremos 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 tras las actuales negociaciones en la Habana. Para ello, dividiremos el 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) la verificación del cese al fuego y de las hostilidades, y iv) las funciones que podría ejercer una OMP en Colombia durante el posconflicto.

## **3. Conclusión**

Al admitir el valor normativo del Preámbulo de nuestra Constitución, encontramos que la consecución de la paz es uno de los fines del Estado colombiano. Para el logro eficaz de tal fin, se ha consagrado la paz también como un derecho de los ciudadanos, el cual implica el deber de trabajar en su materialización por

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

parte del Estado, es decir, aunque los valores constitucionales tienen un contenido axiológico de naturaleza inconcreta, es dable que estos se encarnen en normas que consagran derechos —en nuestro caso, el Artículo 22 constitucional—, en aras de lograr la concreción y la eficacia de esos valores.

Dada su naturaleza de valor, derecho y deber, la paz exige todo un desarrollo normativo que le fije su contenido, los sujetos responsables de su realización y los medios para su logro. De otra manera, no dejaría de ser más que un simple postulado o propósito retórico, sin contenido y etéreo. En consecuencia, los poderes públicos cuentan con una serie de competencias sobre las cuales fundamentan su trabajo en pro de la paz.

En el orden interno, los Estados deben disponer de lo necesario para el logro de tal fin: normas y mecanismos para su realización. En el caso colombiano, se encuentra el bien de la paz, bajo protección de carácter constitucional. La paz tiene consagración en la norma superior, lo que le otorga el reconocimiento y la importancia para que todos los nacionales estén obligados a su realización. Mas la Carta Fundamental no solo se ocupa de mencionarla como un valor, sino que se ocupa de darle contenido y establece que se trata de un deber y un derecho de obligatorio cumplimiento.

Lo anterior impone que el legislador colombiano se ocupe de su regulación, del establecimiento de mandatos y de los principios orientadores para que las entidades públicas y ciudadanos actúen eficientemente con miras a su realización. Esto implica que el ámbito de acción de los sujetos que intervienen en este derecho-deber sea bastante amplio y comprende también a la Rama Ejecutiva en cabeza del presidente de la República, como el responsable de la ejecución de las políticas estatales en relación con la paz, quien actúa con base en sus facultades constitucionales y en cumplimiento de lo dispuesto por el constituyente y por el legislador. Se trata del jefe de Estado y de Gobierno y de la suprema autoridad administrativa. Cuenta, asimismo, con la potestad reglamentaria, en virtud de la cual expide actos administrativos para obtener la aplicación de lo dispuesto en la ley con eficacia y eficiencia.

Podemos concluir que en el ordenamiento jurídico colombiano encontramos todo un conjunto normativo que establece principios orientadores, un marco general y amplio de facultades y procedimientos para facilitar el logro

eficaz y eficiente de la paz, instrucciones, lineamientos y responsabilidades para que todas las autoridades cumplan con sus deberes en relación con su realización y que es determinante en todo lo relativo a las negociaciones que tengan como finalidad terminar el conflicto armado.

Podemos observar que el ordenamiento jurídico interno ofrece múltiples y amplísimas herramientas para alcanzar la paz, al dotar al presidente —como jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa— y a las demás ramas del Poder Público de innumerables instrumentos para alcanzar el logro de la paz. Dentro de estos, las operaciones de mantenimiento de la paz constituyen un mecanismo eficaz y eficiente, una herramienta dúctil, flexible y adaptable al conflicto colombiano.

Así, por ejemplo, con base en el literal b del Artículo 3 de la Ley 782, que alude a la verificación, es viable instaurar en Colombia una operación cuya misión consista en la verificación de acuerdos<sup>63</sup>. Piénsese en una intervención de las Naciones Unidas consistente en la verificación del cumplimiento de acuerdos entre las FARC-EP y el Gobierno nacional.

Así, del conjunto normativo que conforma la legislación de paz en Colombia es dable concluir que el espíritu y el desarrollo de la misma no excluyen la posibilidad de instaurar una OMP en el territorio nacional; por el contrario, los principios anteriormente desarrollados facilitan y promueven la búsqueda de mecanismos idóneos y eficaces en torno a la consecución de la paz y, para ello, ha dotado de amplias facultades al presidente de la República para realizar toda clase de acuerdos necesarios para este propósito, dentro de los cuales la solicitud de la participación de la comunidad internacional es un elemento importante y renovador, en la medida en que los procesos y las instancias internas hasta ahora utilizados no han sido suficientes para alcanzar su fin. La implementación de tal operación bajo el auspicio de las Naciones Unidas sería un desarrollo de los preceptos constitucionales en los que se consagra el Estado social de Derecho y la paz como derecho fundamental y como valor constitucional y de la legislación vigente.

.....  
63 Los múltiples mandatos que eventualmente podrían encomendarse a las Naciones Unidas mediante la instauración de una OMP serán desarrollados en el segundo capítulo de esta parte.

A lo largo de este capítulo hemos observado que la legislación colombiana cuenta con múltiples alusiones a la verificación; en este sentido, abogamos por esta herramienta de las Naciones Unidas. Hemos visto que esta Organización internacional ha desplegado múltiples misiones, cuyos mandatos han consistido justamente en la verificación de acuerdos y consideramos que la intervención de un ente imparcial contribuirá indefectiblemente a facilitar un acercamiento con los grupos armados al margen de la ley, a efectos de lograr su reinserción a la vida civil y lograr el anhelado fin de la paz.



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

## 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 guerrilla<sup>64</sup>. 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”<sup>65</sup>, “Participación política: apertura democrática para construir la paz”<sup>66</sup> y “Solución al problema de las drogas”<sup>67</sup>.

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 Ginebra<sup>68</sup> y Nueva York<sup>69</sup>, 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 pakistaníes<sup>70</sup>. De cualquier manera, las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, una vez más cumplieron su cometido, aunque no sin dificultades<sup>71</sup>.

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 electorales<sup>72</sup>, 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 la 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 1990<sup>73</sup>, 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 OMP<sup>74</sup>, 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 analiza<sup>75</sup>.

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 negociaciones<sup>76</sup>.

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 Jerusalén<sup>77</sup>.

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”<sup>78</sup>. 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).

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 paz<sup>79</sup>, 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 Misión<sup>80</sup>.

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”<sup>81</sup>, 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 determinado<sup>82</sup>.

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 áreas<sup>83</sup>.

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)<sup>84</sup>.

.....  
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 siguientes<sup>85</sup>.

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 level<sup>86</sup>.

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 1991<sup>87</sup> 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 Sudán<sup>88</sup>.

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

.....  
<sup>88</sup> Para ampliar información, puede verse el documento completo en [http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/yir05/ethiopia\\_eritrea.htm](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 Seguridad<sup>89</sup> 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 1948<sup>90</sup>.

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 elecciones<sup>91</sup>.

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 nacionales<sup>92</sup>.

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 paz<sup>93</sup>, 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 Onuca<sup>94</sup>. 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 FMLN<sup>95</sup>. 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.



## EL DESARME EN LOS PROCESOS DE PAZ: ALGUNAS LECCIONES PARA COLOMBIA

### 1. Introducción

En el capítulo anterior mencionamos las funciones que podrían cumplir las operaciones de paz de la ONU (entre ellas, el desarme). Sin embargo, es pertinente profundizar aquí sobre este tópico en los procesos de paz en general y la participación que en estos puedan tener misiones internacionales. Lo anterior, debido a que la negociación de La Habana tiene como uno de sus objetivos la desmovilización, el desarme y la reintegración de las FARC y, en consecuencia, hoy sesiona como una subcomisión paralela a la mesa principal de negociación, encargada del tema del desarme. Aquí ofrecemos algunas luces.

Después de casi cincuenta años de conflicto armado en Colombia, nos encontramos en un momento que podría significar un punto de quiebre, merced a que representantes de la guerrilla de las FARC y voceros del Gobierno se encuentran en la ciudad de La Habana (Cuba), para adelantar diálogos tendientes a poner fin a dicho conflicto armado. Como resultados parciales de la negociación ya se han acordado tres de los cinco puntos dispuestos en el Acuerdo general para la terminación del conflicto<sup>96</sup> y el proceso ha entrado en un momento definitivo. Aún faltan

.....  
96 Para ampliar información, puede verse "Acuerdo general para la superación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera", en: [www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf](http://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf)

por definir temas relacionados con los mecanismos de la reparación a las víctimas, la desmovilización y el desarme, todo en un marco de justicia transicional. No obstante, estos últimos puntos son los más difíciles, en tanto representan la propia suerte de los actores, principalmente del Gobierno y de la guerrilla y, por ende, requieren actos de confianza con la contraparte y compromiso auténtico con el proceso. A pesar de que estos últimos temas de negociación —desmovilización, desarme y reinserción en un contexto de justicia transicional— se han posicionado como un área de estudio en los últimos años con la existencia de una comunidad académica especializada cada vez más creciente (Muggah, 2013) y de que en Colombia se ha tenido experiencias de este tipo desde hace casi medio siglo (Guáqueta, 2007), las implicaciones, lo que significa y sus modalidades son desconocidas por la mayoría de la población.

A este desconocimiento se le suman notas periodísticas y pronunciamientos de dirigentes políticos en los medios de comunicación que, con diversos términos o cargados de sesgos ideológicos, no dan referentes claros de lo que se está negociando y confunden a la opinión pública sobre lo que se negocia o no se negocia en La Habana y sobre el tema del desarme, en particular. En este sentido, el presidente Juan Manuel Santos ha intentado hacer pedagogía y ha expresado en diversos recintos que “la consolidación del proceso de paz con las FARC implica el desarme de ese grupo ilegal, porque eso hace parte de la negociación y es un paso necesario para garantizar el éxito del posconflicto” (*El Espectador*, 2014). Por su parte, uno de los representantes de la guerrilla, Andrés París, contribuyó a la confusión de la opinión que sigue los avances del proceso, al afirmar que “la entrega de las armas no existe como figura ni está en el lenguaje ni en nuestro diccionario [...]. El punto de dejación de armas está superpuesto o entrelazado con el punto de garantías políticas” (*El Espectador*, 2014). En estas dos distintas publicaciones que constantemente le llegan al público se puede ver el uso indiscriminado de términos que, en apariencia, se refieren a lo mismo. Esto lleva a preguntarse, ¿por qué se usan distintos términos para referirse al mismo tema de las armas? ¿Hay alguna diferencia? ¿Cuáles son las implicaciones de que se negocie el desarme al principio o al final del proceso? ¿Cuál es la importancia del desarme dentro de los procesos de paz? ¿Cuál es la relación entre desmovilización, desarme y reintegración?

Este capítulo del libro pretende dar luces que permitan entender algunos de los aspectos del desarme, de la desmovilización y la reintegración (DDR), al ubicar

las preguntas expuestas dentro de este marco teórico y describir algunos elementos para el análisis de estas inquietudes. Asimismo, se describirá la importancia de que en las negociaciones de paz participen misiones internacionales que generen confianza y faciliten el proceso de DDR, en general y el de desarme, en particular. En este sentido, sin desconocer la integralidad y complementariedad de los otros dos elementos mencionados (desmovilización y reintegración), se tomará como objeto de estudio la figura del desarme en los procesos de paz. Su análisis se realizará en tres momentos: primero, se pondrá en contexto la figura del desarme y para esto se indicará qué son los procesos de paz, qué es el DDR, cuáles son sus elementos y el lugar que ocupa el desarme dentro de estos. En la segunda parte se analizarán tres experiencias de desarme en el contexto de sus negociaciones y se señalarán los factores de éxito y de dificultad en cada uno de estos casos: El Salvador con el FMLN, Colombia (en las negociaciones de paz entre el Gobierno y las AUC en 2003) y Nepal. Del análisis de cada uno de estos casos se sacarán algunas conclusiones y elementos importantes a tener en cuenta para las actuales negociaciones con las FARC y eventualmente para cualquier otra negociación.

La hipótesis de la cual partimos es la de que, más allá de la denominación que se le dé o de los elementos técnicos del desarme, en un contexto de transición de una situación de guerra hacia la paz es fundamental garantizar por todos los medios que los excombatientes u otros actores al margen de la ley no puedan usar las armas que quedan flotantes o remanentes después de un conflicto violento y que para ello resulta destacado el papel que puedan desempeñar terceras partes, como la ONU, la OEA o países neutrales en el desarrollo del proceso, representadas preferiblemente bajo la figura de misiones internacionales.

## 2. Resultados

### *El desarme y el marco del DDR*

Según la teoría del “momento maduro”, las partes que se encuentran en diálogo solo entran en un proceso de paz si tienen la percepción de que se encuentran atrapados en un conflicto del cual no pueden alcanzar la victoria y que resulta altamente doloroso o perjudicial para ambos continuar en esta situación. Es lo que se denomina como “estancamiento mutuamente perjudicial” (Zartman, 2001).

Por lo tanto, los procesos de paz son, por regla general, todos aquellos “procesos de diálogo y negociación” que surgen de una situación de “estancamiento mutuamente perjudicial” en la guerra, para buscar establecer las salidas o políticas que permitan la finalización de las hostilidades mediante mecanismos de concreción de los acuerdos como el desarme y que los combatientes regresen a la vida civil y comunitaria dentro de la legalidad.

Así las cosas, el desarme forma parte de un proceso que generalmente se denomina DDR. Este, grosso modo, consiste en una serie de pasos, encaminada a garantizar la consolidación de la paz tras la consecución —o coetáneamente— de los acuerdos sustanciales dentro de la negociación. Estos pasos son: la desmovilización de los combatientes, el desarme de los mismos y la reintegración o reincorporación a la vida civil de los excombatientes. Por lo tanto, conceptualmente se debe ubicar al desarme como un paso operativo más dentro del paquete de programas de DDR que, a su vez, forman parte de los temas que por lo general se acuerdan dentro de un proceso o una negociación de paz.

Por su parte, el DDR es un proceso que contribuye a la seguridad y estabilidad para que puedan comenzar la reconstrucción y el desarrollo, en contextos de recuperación posbélica. Opera con la recuperación y, en ocasiones, la eliminación de las armas en manos de los combatientes, además de los programas para que estos se reintegren social y económicamente a sus comunidades o nuevos territorios. Por esto, es un proceso complejo con varias dimensiones como las políticas, militares, de seguridad, humanitarias y socioeconómicas (United Nations, 2006).

Como regla general, la implementación del DDR se ubica en una etapa intermedia entre el acuerdo de paz y la reconstrucción o rehabilitación de un país o de una región. Por tanto, por sí solo, no constituye la paz, sino que la facilita. Es un elemento más en un proceso más amplio con una serie de compromisos, que se establece con la firma del acuerdo de paz. Se le asocia también con reformas estructurales de las Fuerzas Militares, relacionadas con depuraciones, democratización de su misión y, en ocasiones, reducción de sus Fuerzas para garantizar recursos en otros campos, así como con el fortalecimiento de la ley para el control de armas. A esto generalmente se le llama reforma al sector de seguridad (SSR, por su nombre en inglés) y es fundamental en el contexto del desarme.

Para recapitular, los denominados procesos de DDR son tan solo una parte dentro del contexto político general de un proceso de paz y, dentro del DDR,



•El desarme en los procesos de paz•

el desarme es a su vez un componente operativo, razón por la cual es un error sobredimensionar (también lo sería subestimar) el rol operativo y técnico que tiene el desarme sin comprender que es, en realidad, una ficha operativa muy importante dentro del gran rompecabezas político que es un proceso de paz.

En las definiciones de cada una de las partes del DDR no hay mucha discrepancia entre los estudios que se utilizaron para este análisis. Por lo general, todos aceptan las definiciones de Naciones Unidas que se presentarán a continuación. Las principales diferencias están relacionadas con el orden que se sugiere seguir o las subetapas del proceso. Ahora bien, en cuanto al desarme, en el contexto de una negociación de paz se considera una de las más importantes garantías para la terminación de un conflicto armado y, en consecuencia, determinante para la exitosa culminación del proceso. Además de la condición básica para poder entrar a la fase de reintegración, es un elemento altamente simbólico, en la medida en que para los individuos que se desarman representa el fin de su rol activo como combatientes.

Técnicamente, se ha considerado como “la recolección, documentación, control y disposición de pequeñas armas, municiones, explosivos, armas pesadas y ligeras de combatientes y de la población civil. Así como el desarrollo de programas para el manejo responsable de armas” (United Nations, 2006). Por lo general, las armas recogidas quedan bajo la custodia de las Fuerzas Armadas o de Policía y también en varias ocasiones son destruidas en actos simbólicos o representativos del fin del conflicto violento.

El desarme casi siempre se une conceptualmente con la desmovilización y, en rasgos generales, se realiza de la siguiente manera: en un período de pocos días, los combatientes se acantonan o se concentran en lugares específicos para hacer entrega de sus armas, ser identificados, recibir un certificado de desmovilización y ser registrados para entrar a las fases posteriores. Existe la posibilidad de no acantonar a todos los combatientes en un mismo sitio y optar por concentraciones en lugares determinados por las partes, con cierto respeto a las estructuras existentes (frentes, por ejemplo). En algunas ocasiones —como con las desmovilizaciones individuales de AUC en Colombia y algunos de las guerrillas—, sin que pueda hablarse de un DDR convencional, la entrega de armas es voluntaria e individual y no resultado de un acuerdo que implica a todos los miembros de un grupo armado (Escola de Cultura de Pau, 2011).

Como el resto de los elementos del DDR, el desarme es un proceso altamente complejo, debido a que resulta de las condiciones políticas mismas de la negociación e incluso de las causas que llevaron al comienzo de la confrontación armada. Es por esto que el mismo proceso de desarme se ha denominado con distintos términos: gestión de armas, entrega de armas, control práctico de armas, destrucción de armas y decomiso, entre otros (Muggah, 2013). Esta complejidad insoslayable en cuanto a los intereses en juego es la que algunos autores han resaltado que debe considerarse allende sus elementos técnicos o de procedimiento (Muggah, 2013; Buchanan y Chávez, 2008). Es por esto que, en la práctica, es importante tener en cuenta factores altamente simbólicos para los combatientes, relacionados con el uso de términos. Por ejemplo, en el caso de Nepal, para avanzar en el proceso fue importante cambiar la perspectiva del desarme como un proceso de “decomiso” al de “almacenamiento y control” (Bleie y Shrestha, 2011). En la lógica de los combatientes de uno u otro bando, no es lo mismo entregar o recibir las armas de sus adversarios, que dejarlas en un depósito neutral o destruirlas.

Después de lo expuesto, se aclara un poco más la naturaleza de las reservas que tienen las FARC para el desarme en el proceso de paz que actualmente desarrolla con el Gobierno. Si bien ambos actores se están refiriendo al mismo proceso, hablar de entrega como lo hace el Gobierno implica que el proceso se desarrollaría en un corto período, máximo un par de semanas. Por su parte, con su insistencia en el desarme y no entrega, las FARC le apuntan a un proceso de más largo aliento, posiblemente en distintas etapas extendidas. Por tanto, entregar las armas antes de acabar de concretar todos los puntos podría significar, para esta guerrilla y cualquiera que se encuentre en una situación parecida, entregar prematuramente uno de los elementos que les ha servido de presión dentro de la negociación. Por otro lado, bajo la premisa de la desconfianza en la viabilidad de la aplicación de lo hasta ahora acordado podría significar también entregar uno de los mecanismos que, a su manera de ver, podría asegurar la implementación de lo acordado. Por último, significaría entregar el principal elemento para garantizar su seguridad en el transcurso del proceso. En conclusión, si bien se habla de lo mismo, los momentos y la manera de su implementación son determinantes a la hora de su negociación. Como veremos, no es una situación sui generis y ha resultado igual de problemática en los casos de desarme estudiados.

La desmovilización es “la liberación formal y controlada que se otorga a combatientes activos de las fuerzas armadas u otros grupos armados” (United Nations, 2006). Puede referirse tanto a las guerrillas como a los Ejércitos del Estado. Por un lado, está relacionado con el acantonamiento de los combatientes en centros temporales, pero, como parte de los acuerdos, también se puede negociar la concentración de tropas del Ejército en campamentos habilitados para ello (lugares de acantonamiento, campamentos, zonas de concentración o cuarteles). Esto sucede con el interés de brindar mayor confianza en el proceso a los miembros de las guerrillas.

Aunque no siempre sigue el mismo orden, después del desarme y la desmovilización viene la reintegración. Aunque en varios casos se presenta de manera única o combinada, la reintegración se puede dividir en dos fases, de acuerdo con su temporalidad: reinserción y reintegración. La reinserción es “la asistencia ofrecida a los ex combatientes durante la desmovilización, previa al proceso de más largo tiempo denominado reintegración. Se trata de una forma de asistencia transicional para cubrir las necesidades básicas e inmediatas de los ex combatientes y sus familias” (United Nations, 2006). Estas ayudas se ofrecen debido a que, después de la desmovilización, estos quedan sin los medios habituales para generar ingresos. Puede incluir alimentos, ropa, servicios médicos, educación y formación, empleo y herramientas a corto plazo. La reintegración es un proceso social y económico de desarrollo a largo plazo; la reinserción es la asistencia material o financiera en el corto tiempo para solucionar las necesidades netamente inmediatas.

La reintegración es:

[...] el proceso por el que los ex combatientes adquieren la condición de civiles y obtienen un empleo sostenible e ingresos regulares. Es esencialmente un proceso social y económico que se produce sobre todo en las comunidades a nivel local. Es parte del desarrollo posbélico de un país y necesita, por lo general, de períodos largos de asistencia externa (United Nations, 2006).

Cabe distinguir entre las reintegraciones individuales y las comunitarias. Las primeras tienen como foco los beneficios de tipo jurídico, asistencial, formativo y laboral que se les brindan a los individuos, con independencia de donde vayan a instalarse después. La reintegración comunitaria, en cambio, focaliza el beneficio en la comunidad de acogida, con el propósito de no discriminar injustamente a

las personas y sectores que no se involucraron en el conflicto armado mediante el uso de las armas. El excombatiente recibe beneficios, pero es su comunidad la que goza de la ayuda principal. Se beneficia, por tanto, como miembro de la comunidad de acogida, destinataria de la ayuda (Escola de Cultura de Pau, 2011).

Es importante mencionar que el conjunto de pasos denominados DDR no es una figura nueva en el Derecho Internacional. Organizaciones internacionales como Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos o países miembros de la Unión Europea tienen una experiencia acumulada y, en consecuencia, a partir de su experiencia, han hecho, una serie de recomendaciones y evaluaciones, para ser aplicada en futuros procesos. Por ejemplo, se han hecho esfuerzos en el marco de la Iniciativa de Estocolmo sobre desarme, desmovilización y reintegración (SIDDR), mediante el Grupo de trabajo interagencias sobre DDR de la ONU, en el que colaboran quince agencias bajo los Estándares Integrados de DDR (IDDRS). La UN Peacebuilding Commission (PBC) también colabora en esta misión. La UE, por su parte, ha colaborado en más de veinte programas de DDR por medio de fondos económicos para las distintas fases de los mismos. En este contexto, la Comisión Europea aprobó en diciembre de 2006 el Concepto de la UE de apoyo al DDR, que complementa el Marco político de la UE de apoyo a la reforma del sector de seguridad.

Cabe destacar que las numerosas operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas han incluido en su mandato programas de DDR y el PNUD ha colaborado en unos treinta países a lo largo de su historia de implicación con los DDR. Todo lo anterior no hace más que poner de presente la pertinencia que, por regla general, puede tener la participación de un tercero imparcial que ayude a las partes en la implementación de esta fase operativa de los procesos de paz y de su subcomponente de desarme, en particular.

Entre las principales recomendaciones de estos distintos esfuerzos se pueden destacar las precondiciones para una implementación adecuada del DDR: firma de un acuerdo de paz que le provea un marco legal; confianza de las partes en el proceso; voluntad de las partes en conflicto para comprometerse con el DDR y unas garantías mínimas de seguridad (Department of Peacekeeping Operations, 2010). Sin embargo, como lo ha señalado el Consejo de Seguridad de la ONU, estas condiciones no siempre se cumplen y muchas veces la habilidad para implementar programas efectivos es limitada, si las condiciones básicas de viabilidad

•El desarme en los procesos de paz•

política y seguridad no están dadas (United Nations Security Council, 2009), evento en el cual la participación de una misión internacional con un mandato claro para ayudar a construir las condiciones que hagan viable los acuerdos es más que deseable.

En los últimos años a los procesos de DDR se les han venido sumando otras prácticas complementarias, como las medidas para la estabilización del pos-conflicto (programas de emergencia de empleo, programas alternativos de reinserción y aproximaciones comunitarias o subnacionales); el enfoque de grupos específicos (programas basados en incentivos para el desmantelamiento de milicias, comandantes y oficiales, programas para jóvenes en riesgo de pandillas, esquemas de pensión y estrategias de recuperación psicológica); aproximaciones alternativas para el desarme y las armas no reguladas (flexibilidad secuencial, manejo de armas e iniciativas de armas para el desarrollo). Todos estos mecanismos han comenzado a ser llamados por algunos practicantes y académicos del DDR como “DDR de segunda generación” o de “estabilización interina” (Department of Peacekeeping Operations, 2010). Como se verá, la centralidad de esta clase de medidas de segunda generación es imperativa en un contexto como el colombiano, dados sus problemas de inseguridad y violencia armada creciente, que proviene de bandas criminales, bandas transnacionales, grupos al margen de la ley y delincuencia organizada. La posibilidad de una eventual DDR de los miembros de las FARC surgiría justamente en este contexto y, por tanto, es necesario contemplarlo.

## *2.1 Análisis de casos: El Salvador*

### *2.1.1. El conflicto*

Varias han sido las explicaciones acerca del conflicto en El Salvador. Sin embargo, la mayoría de estudios recalcan la centralidad de seis elementos: la distribución inequitativa de la tierra; la desigualdad económica y la pobreza; los abusos contra los derechos humanos y su arraigada impunidad; espacios y procesos políticos rígidos y limitados; abigarrado militarismo y el apoyo internacional a los regímenes militares, principalmente durante el período de la Guerra Fría (Buchanan y Chávez, 2008). En este último elemento, es de resaltar el gran apoyo económico

y militar de parte de Estados Unidos al país. Uno de los principales ejemplos es el de la Organización Democrática Nacionalista (Orden), creada en 1960 por el general Medrano de la Guardia Nacional con el apoyo de los Boinas Verdes estadounidenses (Narin, 1984). Otro elemento que muestra la gran influencia de otros países en la lógica de la Guerra Fría es que la mayoría de las armas que usaban las guerrillas provenían de la Unión Soviética, Cuba y Nicaragua.

En general, el período de la violencia entre 1980 y 1992 se caracteriza por ser el escenario de una serie de masacres, violaciones generalizadas a los derechos humanos y de un ambiente social bastante convulsionado. No obstante, el informe de la Comisión de la Verdad de El Salvador divide esta violencia en cuatro períodos, de acuerdo con cambios políticos ocurridos en el país, la evolución de la guerra y la sistematicidad o frecuencia de ciertas prácticas violatorias a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (Comisión de la Verdad para El Salvador, 1993).

El primer período, entre 1980 y 1983, fue denominado institucionalización de la violencia y se caracterizó por dos acontecimientos determinantes en la historia del conflicto. En primer lugar, hay que resaltar la formación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) a finales de 1980. Esta guerrilla fue el principal bando en contra del Gobierno y de las Fuerzas Militares en todo el período delimitado. El segundo acontecimiento fue el asesinato de monseñor Óscar Arnulfo Romero en medio de una homilía, uno de los más importantes denunciadores de las violaciones a los derechos humanos en El Salvador. El asesinato de este sacerdote jesuita dividió marcadamente el país y generalmente ha sido considerado uno de los hechos más sobresalientes de la escalada del conflicto. En este período es cuando más muertes y violaciones a los derechos humanos se registran en toda la duración de la guerra civil.

En el segundo período, entre 1983 y 1987, denominado enfrentamiento armado como marco de las violaciones, se destacan varios acontecimientos. En primera instancia, se redujeron los asesinatos de distintos bandos y las actividades de los escuadrones de la muerte. No obstante, esto se explica por la selectividad de las actividades bélicas y la denuncia, por parte de Estados Unidos, de las distintas violaciones a los derechos humanos en el contexto de la guerra en el país. El FMLN, por su parte, fortaleció su estructura y ejerció el control territorial, aunque temporal, de distintas partes del país. Destaca la práctica de toma de rehenes

•El desarme en los procesos de paz•

y asesinatos como estrategia de demostrar, tanto dentro como fuera del país, la existencia de una “dualidad de poder”.

El tercer período, entre 1987 y 1989, se destacó por la firma del acuerdo centroamericano Esquipulas II, que permite el retorno al país de dirigentes políticos del Frente Democrático Revolucionario FDR. La comunidad internacional denominó a este período como de intento para “la humanización del conflicto”<sup>97</sup> en un momento en el que el FMLN desarrollaba una campaña de secuestros, ejecuciones sumarias y asesinatos contra los civiles asociados o simpatizantes del Gobierno y la Fuerza Armada. El cuarto y último período va desde 1989 y concluye con la firma del Acuerdo de Paz en la ciudad de Chapultepec (México) el 16 de febrero de 1992. En este período, el FMLN desencadenó la mayor ofensiva registrada a lo largo del conflicto, lo que produjo el decreto del estado de excepción. Las partes reconocieron la imposibilidad de una victoria militar decisiva y se retomó el proceso de diálogo que llevó a la firma del Acuerdo de Paz.

### 2.1.2. El proceso de paz y el desarme

En El Salvador las conversaciones en torno al DDR se finalizaron hacia diciembre de 1992, varios meses después de la firma del Acuerdo de Paz realizado en México. Fue concebido como un elemento integral para la implementación de las reformas políticas y militares sustanciales que ya se habían negociado (Gobierno de El Salvador y FMLN, 1992)<sup>98</sup>. En el proceso, la desmovilización y el desarme de la estructura militar del FMLN fue el último ítem en la agenda de negociación. Esto fue estratégicamente óptimo desde la perspectiva de los subversivos, ya que les dio el tiempo necesario a los líderes del FMLN para persuadir a sus rangos medios y unidades militares para que estos apoyaran el proceso político y sus posibles resultados. El desarme del FMLN no fue un prerrequisito de la negociación, sino una consecuencia estratégica de esta (Buchanan y Chávez, 2008).

.....  
97 “la humanización del conflicto” hace referencia a los intentos por suspender los secuestros, bombardeos, ataques indiscriminados a la población civil, ejecuciones sumarias y uso indiscriminado de minas.

98 Ver capítulo VII “cese al enfrentamiento armado”.

Como quedó estipulado en los apéndices del Acuerdo de Paz, después de las actividades que desarrolló la Comisión de Cese al Fuego, el FMLN debía comenzar su concentración en cincuenta puntos<sup>99</sup> designados por todo el país. De estos cincuenta campos, las guerrillas debían pasar a quince lugares de concentración; allí debían ser contabilizados los combatientes y las armas por un equipo de doce a dieciséis observadores militares de la misión de paz con funciones de observación de Naciones Unidas en El Salvador (Onusal) (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1989). La desmovilización de los combatientes se realizaría en grupos conformados por un 20% de las fuerzas registradas y el primer grupo comenzaría el 1 de mayo de 1992. Al mismo tiempo, como se estipuló en el Acuerdo de paz, las Fuerzas Armadas de El Salvador se comprometieron a comenzar un proceso de acuartelamiento en cien locaciones y luego en 62 posiciones, designadas posteriormente en todo el país.

No obstante, es de destacar que, para muchos, el proceso de desarme no fue del todo transparente y los distintos actores del proceso, incluidas las Naciones Unidas, tuvieron bastantes reparos. Esta desconfianza y varios acontecimientos terminaron en el retraso del cese de hostilidades y de la desmovilización del primer contingente, que se llevó a cabo dos meses después de lo planeado. Esto se explica porque, entre otras razones, las actividades de los escuadrones de la muerte (grupos paramilitares) y la inhabilidad del Gobierno para detenerlos levantaron serias dudas entre los líderes del FMLN. Asimismo, los dos cuerpos de seguridad que se esperaba debían haber sido abolidos (la Policía del Tesoro y la Guardia Nacional) terminaron convertidos en la Policía Militar y los Guardias de Frontera, respectivamente. Además, el retorno de tierras, que era parte del acuerdo, ocurrió muy lentamente (Laurence y Godnick, 2000).

Como parte de este ambiente de zozobra, después de la desmovilización del primer grupo, el 30 de junio de 1992, Onusal y el Gobierno manifestaron que el número de armas que se entregaron era insuficiente, a lo que el FMLN respondió que este primer grupo desmovilizado estaba compuesto fundamentalmente por personal de apoyo que generalmente estaba desarmado. Sin embargo, como algunos comandantes lo manifestaron, las razones eran principalmente:

.....  
99 Cada uno de los lugares específicos alrededor del país se encuentran en el "anexo B" del acuerdo de Paz de El Salvador.



•El desarme en los procesos de paz•

el ambiente de desconfianza y la precaución de los combatientes frente a la eventualidad de algún ataque, por lo que decidieron desmovilizar “los contingentes menos poderosos [primero], los más ancianos o los combatientes más jóvenes” y entregaron “las armas viejas que no estaban en buenas condiciones” (Buchanan y Chávez, 2008). A pesar de estos reparos, las otras entregas de armas produjeron más confianza en los distintos actores y la destrucción de las armas comenzó el 2 de diciembre de 1992, después de la desmovilización del cuarto grupo.

Después de estas primeras desmovilizaciones, Onusal no estaba convencida del número de armas entregadas y, con esta precaución, condujo investigaciones en Nicaragua y Honduras, lo que dio como resultado la confiscación y destrucción de más de quince toneladas de armamento. La desconfianza se generalizó totalmente cuando en mayo de 1993, después de que el secretario general de Naciones Unidas declarara que el FMLN estaba totalmente desarmado<sup>100</sup>, explotó una caleta en Managua (Nicaragua). Después de esto, los insurgentes entregaron más caletas y pudieron recobrar armas de alrededor de cien caletas en El Salvador, Nicaragua y Honduras hasta agosto de 1993<sup>101</sup> (Buchanan y Chávez, 2008).

El desmantelamiento de la estructura militar del FMLN se completó oficialmente en diciembre de 1992. Aparte de algunas preocupaciones del Gobierno acerca de la legalidad y legitimidad del FMLN como partido político y del incidente de Nicaragua, las demás operaciones para recobrar las armas pasaron sin algún impacto significativo sobre el proceso de paz. Al final, se desmovilizaron 11.000 combatientes y se recogieron más de 10.000 armas, 74 misiles y 9.000 granadas. Asimismo, de 9.553 minas sembradas y declaradas por el FMLN, 6.946 fueron desactivadas<sup>102</sup> y se tienen registros de 2.565 más detonadas. La totalidad de las armas fue destruida y las del Ejército salvadoreño fueron recogidas y almacenadas (Laurence y Godnick, 2000), lo que dio por concluido el proceso.

.....  
100 Esta era justamente la principal condición para que el FMLN comenzara a operar como partido político.

101 De acuerdo con el Small Arms Survey, hasta el 2001 continuaron encontrándose caletas con armas.

102 Este proceso fue realizado por la compañía Belga Danger and Disaster bajo un contrato con el Gobierno salvadoreño.

### 2.1.3. Algunas lecciones

En primera instancia, es importante mencionar que en El Salvador el DDR no se discutió sino hasta que los guerrilleros del FMLN aseguraron lo que consideraron sustantivo, es decir, después de acordar los modos de su participación política y las reformas económicas y sociales que se debían implementar tras concluir los acuerdos. Este fue un elemento táctico, dado que este orden en la negociación les dio tiempo para convencer a los rangos medios y a las distintas milicias acerca de la viabilidad de los acuerdos y del proceso.

Es importante mencionar que fue grande la desconfianza que se tenía hacia las Fuerzas Armadas salvadoreñas, debido a la historia de promoción de los grupos paramilitares contrainsurgentes y la poca incorporación de los militares en el proceso. En este sentido, se evidencia como un imperativo que las Fuerzas Militares participen en la generación de este ambiente de confianza y que los esfuerzos no solo sean generados por parte del Gobierno civil.

De otro lado, hay que resaltar la centralidad del papel que desempeñó la Organización de Naciones Unidas para El Salvador en todas las fases del proceso y puntualmente en el tema de la recolección y administración de las armas. Sin el impulso del proceso de parte de este Onusal no se hubieran podido superar varias de las trabas a las que se llegó en el transcurso de las negociaciones. Ahora bien, no se pueden negar los distintos problemas que irrumpieron por la desconfianza que se tuvo en que los miembros del FMLN entregaran la totalidad de las armas. Como con otros procesos, este es un elemento de difícil manejo y requiere de un trato cuidadoso por parte de la mayoría de los actores. En el caso de El Salvador, fue satisfactoriamente solventado por la presencia de una misión internacional. Sin embargo, como es prácticamente imposible el control de la totalidad de las armas, se hace necesario crear políticas que permitan la eliminación posterior de las que quedan remanentes después de la superación del conflicto.

Por último, a diferencia de otros conflictos, las armas en El Salvador se destruyeron, lo que consolidó el elemento simbólico del fin del conflicto y el comienzo de una nueva vida democrática para las partes. Esto no solo tiene réditos simbólicos, sino también prácticos, pues al ser destruidas se está evitando que estas armas sean usadas en un contexto de nuevos conflictos.

## 2.2. Análisis de casos: Nepal

### 2.2.1. El conflicto

A continuación a riesgo de reducir en extremo la historia nepalí, pero con el fin de darle un contexto al proceso de desarme, se expondrán someramente algunos de los elementos más importantes del conflicto y la política nepalí. En primera instancia, es de destacar que el régimen político se caracterizaba por ser una monarquía constitucional casi absoluta que, de acuerdo con las circunstancias, fluctuaba entre un mandato absoluto del rey y un mandato del rey matizado por un poco de acción del primer ministro y el Parlamento, cuyo sistema se podría denominar de monarquía constitucional. Esto ocurrió sobre todo en la década del noventa, un poco antes de que se destituyera este poder absoluto del rey. Es justamente este modo de gobierno uno de los principales motivos del conflicto, en tanto los distintos partidos exigían un régimen democrático que permitiera la participación de otros actores<sup>103</sup>.

El segundo elemento de gran importancia para el contexto es la actividad subversiva —guerra del pueblo, en el argot maoísta (López, 2006)— del Ejército Popular de Liberación y su brazo político, el Partido Comunista de Nepal-Maoísta<sup>104</sup> (PCN-M), escisión del PCN Marxista-Leninista (PCN-ML). Su actividad militar comenzó en el año 1996, cuando una lista de cuarenta demandas políticas, entregada por el que después fuera primer ministro Baburam Bhattarai, fue rechazada por el Gobierno. Las principales aspiraciones de la guerrilla maoísta eran derrocar la monarquía y, en una República popular, acabar con las desigualdades sociales y los vestigios del feudalismo, marcado no solo por cierto tipo de relación laboral, sino también por un sistema religioso y cultural de castas que daba lugar a grandes desigualdades sociales. Sobre todo, su movimiento surgió como respuesta al malestar social creciente, motivado por la falta de respuestas por parte del Gobierno ante la pobreza que afectaba a un 40% de la población

103 Si bien la mayoría de organismos y medios de comunicación internacionales subrayaron la exigencia de abolición del régimen monárquico en los años 90 como algo novedoso, el país ya había vivido pequeños y efímeros momentos democráticos a lo largo de su historia. Sin embargo, no fue hasta 1990 que la movilización popular conocida como Jana Andolan hizo que el rey Birendra aceptara el desmonte del sistema panchayat (poder absoluto del rey sobre los súbditos, con un único partido monárquico sin control constitucional) y la instauración de una monarquía parlamentaria.

104 La escisión se presentó principalmente porque el partido no compartía la opción parlamentaria del Partido Comunista de Nepal (Marxista-Leninista).

(Campuzano, 2006). Por esto, tenían mayoritario apoyo popular y controlaban gran parte de las zonas rurales, mientras que el Gobierno controlaba las zonas urbanas más integradas y la capital Katmandú.

Por último, la posición geográfica entre China e India hacía que cada uno de los países influenciara poderosamente a los distintos bandos en conflicto. China, con una política de neutralidad en la región, apoyaba casi de manera protocolaria al Gobierno. Por su parte, India en ocasiones apoyaba las guerrillas y en ocasiones al Ejército, de acuerdo con sus propios intereses en el momento. Incluso se ha afirmado que la primera posibilidad de apoyo de la ONU en la eventualidad de unas negociaciones en Nepal durante 2003 fue rechazada porque se veía con desconfianza desde India (Campuzano, 2006; Bleie y Shrestha, 2011).

Los diálogos de paz y los cambios en el sistema de gobierno solo fueron posibles después de la profunda crisis que vivió el país en 2006. No fue sino hasta cuando, desbordado por las demandas de los distintos partidos, el 24 de abril de 2006 el rey Gyanendra decidió apartarse del Gobierno y reabrió el Parlamento, pidió disculpas a los familiares de las víctimas y dio el aval a los partidos políticos para que continuaran con el destino del país. Tres días después nombró como primer ministro a Prasad Koirala, del Partido del Congreso Nepali y formó un Gobierno con cuatro de los siete partidos. Como respuesta, los maoístas anunciaron una nueva tregua para facilitar el proceso. Inmediatamente después, en la primera sesión del Parlamento desde 2002, el primer ministro convocó a elecciones de la Asamblea Constituyente e inició el proceso de paz con los maoístas. A partir de ese momento se inició un proceso de diálogo que culminó con la firma del Acuerdo Comprensivo para la Paz el 21 de noviembre de 2006. Entre los principales elementos acordados están: el cese al fuego, la promulgación de un legislativo interino, reformas sociales y económicas, manejo de armas y Ejércitos, el fin de la guerra y los mecanismos para la implementación y el seguimiento de los acuerdos (Government of Nepal, 2006)<sup>105</sup>.

### 2.2.2. El proceso de paz y el desarme

El proceso de desarme en Nepal es uno de los resultados de los diálogos y fue estipulado en el Acuerdo Comprensivo de Paz. Quedó registrado en el cuarto punto

.....  
<sup>105</sup> Traducción al español de la traducción no oficial del Acuerdo Comprensivo de Paz al inglés.

•El desarme en los procesos de paz•

y era la concreción de los distintos acercamientos que habían tenido el Gobierno y el PCN-M con Naciones Unidas, mediante cartas y peticiones oficiales durante el proceso (United Nations Security Council, 2006). Se estipuló que, además de solicitar la verificación y el monitoreo de los campos en los cuales se iban a acantonar los combatientes:

[...] todas las armas y municiones estarían almacenadas en los cantones, excepto aquellas que se necesitasen para proveer seguridad en los mismos. Las armas serían dispuestas en un sistema de aseguramiento simple y la parte implicada (los comandantes maoístas) mantendrían la llave del sistema. Para que las Naciones Unidas pudiera monitorear las armas, mecanismos con sirenas y video-grabación serán instalados. Cuando haya necesidad de inspeccionar las armas, Naciones Unidas lo realizará con la presencia de la parte implicada (Government of Nepal, 2006).

Asimismo, para el Ejército nepalí se estipuló que un número similar de sus armas también sería almacenado y monitoreado de la misma forma en barracas propias y monitoreadas por Naciones Unidas.

Este tipo de desarme se ha denominado desarme parcial, porque como quedó en el acuerdo, la desmovilización estuvo ligada a que los combatientes no tuvieran acceso a las armas, pero sí los comandantes bajo supervisión de Naciones Unidas (Bleie y Shrestha, 2011).

Para el desarme también se estipularon dos medidas adicionales: un Acuerdo para el monitoreo y manejo de armas y Ejércitos (Ammæ), en el que se detalló con mayor profundidad cómo sería el proceso y un Comité conjunto de coordinación y monitoreo (CCCM), encabezado por Naciones Unidas, para el seguimiento cuidadoso de los acuerdos establecidos por las partes. Entre las principales determinaciones del Ammae se pueden subrayar: medidas de monitoreo contra la posibilidad del tráfico de armas, explosivos y materiales bélicos; las condiciones que debían cumplir los maoístas que iban a estar en los cantones; las labores de desminado; el sistema puntual de almacenamiento y control de las armas dentro de los cantones, que se desarrollaría bajo las siguientes determinaciones:

1. Una cerca sólida rodearía el área específica, incluida la puerta con seguro. Habrá señales en la cerca para identificar claramente el área restringida.

2. El depósito de almacenamiento de armas estaría compuesto por contenedores pintados de blanco, equipados con cajones para el almacenamiento seguro

de las armas y fácil control, con un completo inventario (tipo de arma, calibre y número serial).

3. Un seguro individual sería proveído por Naciones Unidas para asegurar cada contenedor. La llave sería guardada por el comandante principal designado para el cantón. Una cámara de vigilancia cubriría el sitio de almacenamiento las 24 horas y sería monitoreado por la oficina de Naciones Unidas en el sito del cantón. Automáticamente se encenderían reflectores durante las horas de oscuridad.

4. Naciones Unidas proveería un mecanismo de inspección al registro instalado en la puerta de cada contenedor que indique cuando ha sido abierto.

5. Un sistema de alarma sería conectado a sirenas en la oficina de Naciones Unidas y en la oficina del comandante de campo. El sistema sería activado si la puerta del contenedor se abriera sin el “botón de seguridad”, apagado en conexión con las inspecciones regulares (Government of Nepal, 2006)<sup>106</sup>.

Si bien este proceso fue cuidadosamente delimitado, como se puede observar en las disposiciones y fue apoyado por la experiencia de Naciones Unidas en este tipo de procesos, se hicieron fuertes críticas de parte de la sociedad civil y los distintos partidos. Por ejemplo, los excombatientes no estaban de acuerdo con el término “decomiso”, que significaba haberse rendido<sup>107</sup>, por lo que fue corregido en el Acuerdo Comprensivo de Paz. Asimismo, se consideró sospechoso el número de armas que se dispusieron para el almacenamiento, en tanto era mucho menor al número de combatientes. Concretamente se entregaron 3.375 armas correspondientes a un número aproximado de 31.000 combatientes (Bleie y Shrestha, 2011). Otro de los elementos que generaron considerables reparos fue que, algunos meses después del primer registro realizado por Naciones Unidas al número de excombatientes, se publicó un video del líder del Partido Maoísta en el que afirmaba la existencia de un número de entre 6.000 y 7.000 combatientes, cifra muy inferior a la que había publicado Naciones Unidas. Esto

106 Traducción propia del Acuerdo para el Monitoreo y Manejo de Armas y ejércitos (AMMAE) que se encuentra en el repositorio de Naciones Unidas: [http://www.un.org.np/sites/default/files/report/tid\\_188/2006-12-8-Agreement\\_Arms.pdf](http://www.un.org.np/sites/default/files/report/tid_188/2006-12-8-Agreement_Arms.pdf)

107 Como lo han señalado (Bleie & Shrestha, 2011) los maoístas tenían razones para creer que la suya había sido una victoria y no una derrota ante el Estado. Entre otras porque gozaban de un fuerte apoyo popular en las regiones, habían logrado derrocar el régimen autocrático del rey y estaban ad portas de una asamblea constituyente impulsada en unión con los otros partidos.

•El desarme en los procesos de paz•

generó fuertes dudas y un ambiente de zozobra en la comunidad internacional frente al éxito del proceso.

Después de la negociación y del período de acantonamiento, las armas almacenadas fueron entregadas al Ejército nepalí el 21 de abril de 2012. Sin embargo, a pesar de que fueron registradas efectivamente y verificadas por Naciones Unidas, el número total del armamento de los maoístas permanece incierto. Según la organización Small Arms Survey, existen dos reglas generales para estimar el número total de armas entregadas. La primera es que:

[...] en conexión con otras informaciones, se asume generalmente que los insurgentes tienen en promedio 1.6 armas ligeras cada uno. La segunda, es que las experiencias de DDR han mostrado que los grupos típicamente entregan a las autoridades, aproximadamente un tercio de sus armas ligeras cuando se desmovilizan (Small Arms Survey, 2013).

Por lo tanto, si se tiene en cuenta que al final del proceso se reconoció que había 9.507 personas en la guerrilla y que según lo que algunos argumentan estas no estaban muy bien equipadas, quedan cerca de 6.000 armas que probablemente quedaron fuera del control de Naciones Unidas. Estas armas pueden estar actualmente en manos de grupos de delincuencia organizada, comercializadas en mercados negros o en manos de particulares. Cabe mencionar que, en comparación con cifras de otros países, no es una cifra considerable y su control puede llevarse a cabo con políticas y programas en Nepal y el resto del sur de Asia (Small Arms Survey, 2013).

### 2.2.3. Algunas lecciones

El proceso de paz y su DDR en Nepal se desarrolló en un contexto histórico en el que ya había un número considerable de estas experiencias a tener en cuenta. Todo el aparato conceptual que se explicó al inicio de este estudio ya existía y ayudó bastante este acumulado que manejaba Naciones Unidas en el momento de su apoyo al proceso. Asimismo, al principio fue clara la intención de ambas partes —Gobierno y guerrilla— de que la Organización estuviera verificando y legitimando los diálogos y la implementación del Acuerdo. Esto permitió que las labores de la ONU pudieran llevarse a cabo con diligencia y éxito. Sin embargo, a pesar de la centralidad del papel de la misión de la ONU, los cambios publicados

por la organización en las cifras de desmovilizados le restó credibilidad al interior del país. Incluso, desafortunadamente, señalaron la existencia de un sesgo de su parte (Bleie y Shrestha, 2011). Además, no dejó de generar sospechas que el número entregado haya sido bastante inferior al de los combatientes<sup>108</sup>.

De otro lado, es importante destacar que el principal motivo del conflicto nepalí entre el Gobierno y la guerrilla maoísta era compartido por gran parte de la población y los demás partidos. Esto llevó a que, después de negociado el cambio de régimen, el proceso de DDR de la guerrilla maoísta quedara soslayado por la puesta en marcha del nuevo andamiaje de gobierno.

### *2.3. Análisis de casos: Colombia (desmovilización de las AUC)*

#### 2.3.1. El conflicto

Para contextualizar el proceso de desarme que se llevó a cabo con las AUC, en este apartado se procederá a describir someramente algunos elementos que ubican el surgimiento de este grupo armado, los principales acontecimientos asociados con su evolución y el proceso de paz adelantado en el gobierno de Uribe en 2002. Esto debido a que la multiplicidad de factores, actores y circunstancias desbordan una posible descripción general de contexto del conflicto armado colombiano.

Si bien hubo varios acontecimientos anteriores, el surgimiento de este grupo se ha ubicado en el año 1987, con la creación de la organización Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) en el departamento de Córdoba y en la región del Urabá Antioqueño. Se aducen múltiples factores para el surgimiento de esta organización, entre ellos, el interés del presidente Betancur (1982-1986) de generar diálogos de paz con las guerrillas. Esto produjo cierta desconfianza en algunos sectores de la población, principalmente élites locales, que veían en el ascenso político y económico de estos grupos como una amenaza a sus propios intereses. Se suman el éxito electoral de la izquierda, la presión de las guerrillas (con creciente extorsión y secuestros) y el recelo de las Fuerzas Militares con la proliferación del comunismo, que resultó en el apoyo de estos a los grupos de autodefensas. Por último, el refuerzo financiero del narcotráfico le permitió a los

.....  
<sup>108</sup> Se entregaron 3.375 armas correspondientes a un número aproximado de 31.000 combatientes (Bleie & Shrestha, 2011)



•El desarme en los procesos de paz•

paramilitares el dominio absoluto en ciertas regiones y extenderse por el país “bien fuera para proteger laboratorios (Putumayo y Caquetá) y rutas de exportación (Córdoba, Magdalena), o para combatir a la guerrilla (llanos orientales)” (GMH, 2013).

En general, nacieron como ejércitos privados no superiores a 1.000 combatientes, con el objetivo de generar protección a las tierras e intereses de los terratenientes. Sin embargo, rápidamente pasaron de la contención a la ofensiva, “para comenzar a atribuirse funciones propias del Estado, librando batallas en contra de la guerrilla y paralelamente asesinando líderes de izquierda y cualquiera que se supusiera apoyaba las organizaciones directamente” (Valencia, 2007). Su principal estrategia fue la de expandir sus frentes a todos los territorios donde la guerrilla ejerciera control, para debilitarlos económicamente y desplazarlos de las zonas con mayor potencial económico en el país. Su estrategia fue efectiva, ya que para el año 2002, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, existían en Colombia veintidós grupos paramilitares, repartidos en veintiocho departamentos (PNUD, 2005).

Cuando inicia el proceso de la negociación con las AUC, en el año 2002, esta era una de las organizaciones armadas ilegales más desestabilizadoras del país: contaba con 12.000 hombres armados (fuera de milicias urbanas y de inteligencia) y se les atribuía, según la Red de Solidaridad Social, 115 masacres, 680 víctimas y 424.354 personas desplazadas. Era un hecho que se habían convertido en uno de los mayores responsables de la violencia en Colombia y uno de los actores armados con el que el recién electo presidente Álvaro Uribe Vélez debía negociar con mayor urgencia (Valencia, 2007).

### 2.3.2. El proceso de paz y el desarme

Justo después de que en las elecciones presidenciales ganara el candidato Álvaro Uribe Vélez, las AUC decidieron abrir diálogos exploratorios en diciembre de 2002 con la mediación de la Iglesia Católica y una comisión exploratoria<sup>109</sup>. Varias han sido las razones que se han señalado como los motivos de la disposición para

109 Ver Resolución 185 de diciembre 23 de 2002. Anexo 1 (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2006)

negociar, entre las que se pueden mencionar: se ha resaltado que las autodefensas pudieron haber visto favorable la elección del presidente Uribe, dada su cercanía ideológica, por lo que vislumbraron la posibilidad de sacar un buen trato (Porch y Rasmussen, 2008). Sin embargo, el Gobierno señaló que la razón oficial era el éxito de la presión militar que estaban adelantando en medio de su política de Seguridad Democrática. Se ha afirmado también la importancia de algunos cambios al interior de las AUC, principalmente que algunos de los comandantes se habían convertido en narcotraficantes y veían en las negociaciones una oportunidad de acceder a la vida civil en un contexto de impunidad (Koth, 2005).

Después de los acercamientos, el 25 de junio de 2003 la Comisión publicó el Documento de Recomendaciones de la Comisión<sup>110</sup> con diez recomendaciones, en el que señalaban acordar mecanismos para concentrar las fuerzas irregulares; establecer alternativas jurídicas que hicieran posible el acuerdo y solicitar veeduría y acompañamiento internacional. Posteriormente, en julio de 2003, en el conocido Acuerdo de Ralito<sup>111</sup>, el Gobierno y los representantes de las AUC dieron por terminada la fase exploratoria para comenzar la negociación y se estableció el objetivo de desmovilizar la totalidad de la organización para diciembre de 2005.

En enero 23 de 2004 se firmó el convenio entre el Gobierno colombiano y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA), en cabeza del expresidente de Colombia César Gaviria, para el acompañamiento al proceso de paz. Específicamente, su función sería la de “verificar las iniciativas de cese al fuego y de hostilidades, de desmovilización y desarme, y de reinserción, que en el marco del Proceso de Paz se ha establecido por el Gobierno” (OACP, 2006)<sup>112</sup>. Asimismo, debía verificar la entrega de armas que fuera pactada, monitorear su cumplimiento y definir programas para su destrucción.

La implantación de la MAPP/OEA a propósito del proceso de paz entre los grupos de autodefensas y el Gobierno constituye un hito en la presencia de misiones internacionales de paz en Colombia. Antes de la MAPP/OEA, la

110 Ver Anexo 4 (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2006).

111 Para mayor información revisar el Acuerdo de Santa fe de Ralito en: [http://estaticos.elmundo.es/documentos/2003/04/guerras\\_olvidadas/santafederalito.pdf](http://estaticos.elmundo.es/documentos/2003/04/guerras_olvidadas/santafederalito.pdf)

112 Revisar el numeral 1.2.

•El desarme en los procesos de paz•

participación de la comunidad en los procesos de paz eran iniciativas inconexas de varios países, de grupos de países e incluso de personalidades internacionales que tan solo se representaban a sí mismos. Por el contrario, la MAPP/OEA representa por primera vez la presencia organizada de una misión internacional específicamente creada para apoyar un proceso de paz, con un mandato claro que incluía la verificación en el desarme, cuya legitimidad política proviene de la autorización política que 34 Estados americanos le otorgaron a la creación de la misión y a su mandato, por medio de sus representantes en la OEA.

Si bien el antecedente de esta misión internacional puede ser perfeccionado o fortalecido, es digno de ser replicado en el desarrollo y perfeccionamiento del proceso de paz con las FARC o con cualquier otro grupo insurgente.

En mayo 13 de 2004 se realizó un segundo acuerdo en Tierralta (Córdoba). Este fue denominado informalmente como Ralito II<sup>113</sup>, debido a la importancia del contenido pactado, pues se establecieron las condiciones, el área y el cronograma donde los líderes paramilitares se iban a concentrar y desmovilizar para la consolidación del proceso de paz y los acuerdos entre las dos partes. Finalmente, en 2005, la Ley de Justicia y paz fue aprobada y le dio el carácter legal a varios de los acuerdos a los que se había llegado.

En función de los acuerdos a los que se llegaron y a la normatividad preexistente<sup>114</sup>, en Colombia hay dos formas de desmovilizaciones: las individuales<sup>115</sup> y

113 Ver anexo 9 (OACP, 2006)

114 Colombia tiene un pasado de desmovilizaciones y procesos de paz que permitieron la existencia de leyes con las cuales se beneficiaron varios de los miembros de las AUC. En este sentido, para las desmovilizaciones individuales existían la ley 782 de 2002, que era de hecho una actualización de la ley 418 de 1997.

115 Ya que no es interés de este escrito el tema de las desmovilizaciones individuales, a continuación se describe el proceso someramente. Las desmovilizaciones individuales toman un tiempo aproximado de 24 meses con trámites administrativos en los Ministerios de Defensa y del Interior. Un individuo que tenga el interés de desmovilizarse, debe rendirse ante una parroquia, un precinto policial, una unidad del Ejército, un juez o un funcionario de la fiscalía. Después de haber sido interrogado por inteligencia militar, la persona que eligió desmovilizarse es remitida al Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) del Ministerio de Defensa. Este programa ofrece asistencia humanitaria inmediata para el desmovilizado y su familia y se le administra una evaluación psicosocial. Durante el periodo inicial de tres meses, el individuo es investigado por el Comité Operativo para la Dejaración de Armas (CODA), que debe asegurarse que éste no tenga ordenes de captura pendientes o sea culpable de violaciones a los Derechos Humanos. Si él o ella resulta sin ningún reparo del CODA, PAHD envía al ex combatiente al Ministerio del Interior. De ahí en adelante el proceso de reinserción puede comenzar. El excombatiente se traslada a una casa de protección con su familia, de las que hay 30 en el país (20 en Bogotá). Desde aquí, el desmovilizado puede empezar su entrenamiento laboral o su curso de estudios (muchos son iletrados que aprenden a leer y escribir en este programa. Durante todo el periodo, los excombatientes reciben un estipendio mensual de 537.000 pesos y unos estipendios adicionales para sus dependientes. Al final de un periodo de 24 meses, cada combatiente

las colectivas. La desmovilización colectiva de las AUC fue supervisada por la oficina del alto comisionado para la Paz y el secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), por medio de la Misión de apoyo al proceso de paz en Colombia (MAPP/OEA). El proceso era el siguiente: la unidad que deseaba desmovilizarse elaboraba una lista de los miembros y un inventario con las armas que quería entregar. Los desmovilizados luego eran remitidos a áreas predesignadas en el Acuerdo de Tierralta, donde sus identidades eran verificadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, que también determinaba si eran buscados previamente por la comisión de otros delitos. Muchos de los líderes fueron transferidos en diciembre de 2006 a una prisión en Antioquia y unos pocos fueron enviados a Santa Fe de Ralito para esperar los resultados de su investigación. A otros excombatientes se les expidió certificaciones del CODA que establecieran su deseo de desmovilizarse. Las desmovilizaciones comenzaron con el Bloque Cacique Nutibara el 25 de noviembre de 2003 y terminaron el 15 de agosto de 2006 con el Frente Chocó. Es de resaltar que, en total, nueve<sup>116</sup> estructuras desmovilizadas agrupaban 22.962 integrantes, que correspondieron a un 72,4% de los combatientes desmovilizados.

En cuanto al proceso de desarme, la parte técnica estuvo supervisada por el Grupo Interinstitucional Antiterrorista (GIAT), que estaba conformado por oficiales y suboficiales del Ejército, de la Policía y del DAS. Estos estuvieron encargados del primer conteo y registro del material entregado por las AUC en el denominado proceso de inspección, empadronamiento, traslado y destrucción de las armas. Posteriormente, este material fue trasladado a depósitos de las guarniciones militares, con la verificación de la MAPP OEA y funcionarios de la Oficina del alto comisionado para la Paz.

En la guarnición militar, el GIAT, la Fiscalía General de la Nación y la OACP hicieron el estudio técnico de identificación (IBIS) del armamento por parte del personal experto en balística. Este tenía la responsabilidad de realizar investigaciones para determinar a cuáles procesos judiciales se encontraban vinculadas

---

recibirá un proyecto productivo y la suma global de 8.000.000 pesos con el que pueden empezar un negocio o comprar una casa.

116 Entre los bloques con mayor número de integrantes destacan: Bloque central Bolívar con 6.348, Bloque Norte con 4.760, Bloque Mineros con 2.780, Bloque Héroes de Granada con 2.033 y Bloque Elmer Cárdenas con 1.538 (OEA, 2007).

las armas de la siguiente manera: primero, se revisó y registró el tipo de arma (calibre, marca, modelo, si está en buen o mal funcionamiento y si son de uso privativo de las Fuerzas Militares, defensa personal o prohibidas); después de la asignación de un número y de ser fotografiada, los datos fueron almacenados en una base de datos realizada por los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación. Luego se hizo un análisis de las vainillas y los proyectiles de cada una de estas armas al ser disparadas. Las pruebas con los proyectiles y las vainillas quedaron almacenadas en estuches especiales y fueron transportados al área de balística forense de la Fiscalía en Bogotá, la cual se encargó de almacenarlas y se convirtieron en evidencia para la identificación de responsables y el esclarecimiento de las circunstancias de tiempo, modo y lugar (OACP, 2007). Después de los estudios del GIAT, las armas fueron entregadas a las Fuerzas Militares para que ser destruidas.

Como se puede observar, el proceso de desarme que se realizó fue una entrega total que se hizo en el contexto del proceso de su desmovilización. Como en los demás procesos analizados, no dejó de generar suspicacias, a pesar de que las labores que desempeñó la MAPP/OEA en relación con la verificación sirvieron en gran medida para legitimar el proceso. Las críticas principales se deben sobre todo al rearme de ciertas estructuras desmovilizadas o a que no se logró la desmovilización de toda la organización (OEA, 2007).

El 15 de agosto de 2006 la misión de la OEA declaró que el proceso de desmovilización colectiva y desarme, que se inició el 25 de noviembre de 2003, había concluido. En total se dieron 38 actos de desmovilización colectiva con 31.671 personas, un total de 18.051 armas entregadas y 2.716.401 municiones, en una relación cercana a un arma por cada dos combatientes (OACP, 2006).

### 2.3.3. Algunas lecciones

Como se observó, el proceso de paz que se desarrolló con las AUC se realizó en varias fases que implicaron la negociación de diferentes puntos del DDR y de los demás temas por las distintas partes. En esto, Colombia tiene un historial de diálogos y procesos de paz que incluso han dejado leyes como las que fundamentaron las desmovilizaciones individuales de las AUC. Sin embargo, no es claro que exista un aprovechamiento de estos procesos llevados a cabo por los Gobiernos

precedentes. Por esto, es recomendable impulsar estudios y análisis en Colombia que consideren las experiencias previas de negociación y desarme, con factores de éxito y fracaso, para fundamentar futuras negociaciones.

A diferencia de Nepal y El Salvador, en el tiempo de las negociaciones de paz en Colombia no intervino la ONU; sin embargo, la participación de la OEA y su Misión para el apoyo al proceso de paz fue determinante en la implementación del DDR. No solo le dio legitimidad, sino también apoyo logístico. Incluso la MAPP elaboró varias advertencias del riesgo futuro con las desmovilizaciones incompletas y los reductos de las AUC. Por lo tanto, sigue siendo un elemento determinante para la culminación del proceso y la planificación de políticas futuras relacionadas con la consolidación del DDR en general y el desarme en particular.

Las desmovilizaciones de las principales estructuras de las AUC sucedieron en un contexto de guerra que continuaba con otros actores como las FARC, el ELN y reductos de las mismas autodefensas que no se desmovilizaron. Esto conllevó un riesgo en el tema de seguridad que es inevitable considerar en el marco del proceso posterior al desarme. La misma MAPP/OEA advirtió del rearme de varias de las estructuras en el contexto de su labor de verificación del proceso. Por lo tanto, resulta imperativo continuar con reformas a la legislación para el tema de desarme y políticas de seguridad que permitan abordar el complejo fenómeno que ha resurgido de la desmovilización de las AUC y las nuevas bandas criminales.

En el caso específico del desarme se destacó el proceso que realizaron con cada una de las armas, en cuanto a la identificación y al registro balístico. Si se administran adecuadamente y con los recursos económicos necesarios y de personal, estos datos podrían beneficiar al esclarecimiento de la verdad en el período posterior a las desmovilizaciones. Asimismo, la determinación de destruir las armas después del proceso resulta importante para prevenir la reutilización indebida de estos remanentes del conflicto.

### 3. Conclusiones

En todo el texto se pudo observar las razones de utilizar distintos términos para referirse el tema del desarme. Se podría decir que se aborda, en general, en un marco que parte de las implicaciones políticas, estratégicas y simbólicas. En primera instancia, de acuerdo con la fortaleza política con la que llegan a negociar

•El desarme en los procesos de paz•

los futuros excombatientes, prefieren el uso de términos que se relacionan con la naturaleza voluntaria del desarme, en cuyo caso prefieren términos como control y administración de las armas, depósito, dejación o simplemente proceso de desarme. De otro lado, la contraparte prefiere hablar de entrega de armas, retención de las armas o decomiso, más cercanos al reconocimiento de la derrota del adversario.

Por otra parte, también se observó que negociar el desarme tiene unas implicaciones estratégicas importantes. En el caso de El Salvador, dejar el acuerdo en este tema para la última etapa le dio tiempo a los negociadores para convencer a los rangos medios y bajos de la viabilidad del proceso. Asimismo, para que entendieran que “lo sustantivo” por lo que habían luchado, lo habían conseguido en las primeras etapas de la negociación y, por tanto, solo quedaba el desarme. En Nepal, el desarme fue aún más estratégico que en El Salvador, en tanto el desarme parcial permitió que la guerrilla maoísta ejerciera presión en el Gobierno para que este cumpliera con los otros elementos acordados. En cuanto a Colombia, fue un elemento que se unió a la desmovilización y que, en últimas, fue la cuota de confianza, además de la desmovilización, de parte de las AUC en el proceso adelantado con el Gobierno colombiano.

No obstante, en cualquier caso, el desarme se evidenció como un elemento determinante en el éxito y la culminación de las negociaciones de paz. Incluso se ve como uno de los criterios para juzgar el éxito o fracaso del proceso. No se entiende un proceso de paz sin que este culmine, entre otras cosas, en la imposibilidad de que los exactores armados ilegales usen las armas que alguna vez tuvieron bajo su poder. Aun así, es importante tener siempre presente la dificultad de lograr un desarme total de las fuerzas: para los tres casos de estudio existen graves indicios de que los excombatientes no entregaron la totalidad de las armas por consideraciones de seguridad o de falta de control de sus propias estructuras armadas. Por lo tanto, como complemento de las medidas de desarme de los excombatientes, se hacen imprescindibles las reformas a la legislación, a las políticas y a las medidas técnicas y administrativas que garanticen el control de los remanentes de armas que quedan después de las desmovilizaciones.

En su contexto, el desarme forma parte de un proceso más amplio denominado DDR. Esto es sumamente importante de considerar, en tanto, a pesar de ser un elemento sine qua non para el éxito de un proceso de paz, no se puede juzgar

sin un adecuado proceso de desmovilización y reintegración. Solo el conjunto puede ser el criterio para juzgar la adecuada culminación de un proceso de paz.

Ahora bien, como se vio en los tres casos, la intervención de una tercera parte imparcial fue determinante para la exitosa culminación del proceso de paz. Tanto para El Salvador como para Nepal, la intervención de esta tercera parte —la ONU— durante la negociación permitió sobrepasar puntos muertos y problemas que hubieran podido terminar con el proceso en desarrollo y coadyuvaron a supervisar el proceso de desarme. En el caso de Colombia, también fue determinante su participación por medio de la OEA, no de manera directa en el logro de los acuerdos, sino en la verificación del cumplimiento de los mismos, entre ellos, del desarme.

Muchas pueden ser las procedencias de misiones internacionales útiles para la implementación de los acuerdos de paz, pero es justo considerar la experiencia acumulada que tienen las Naciones Unidas en este tipo de procesos mediante sus agencias, principalmente las funciones que ha desarrollado el Departamento para las Operaciones de Paz, así como la consideración de procedimientos y protocolos como las misiones y operaciones para el mantenimiento de la paz. Es patente que esta Organización ha sido la que posicionó el tema del DDR, tras una serie de recomendaciones y estándares en la comunidad académica y la implementación de políticas y programas de paz en los últimos años.

Por último, en consideración de la relevancia y riqueza de los casos analizados, se enunciará una serie de recomendaciones para contemplar en las actuales negociaciones de paz en Colombia o posibles negociaciones futuras. Es importante mencionar que estas recomendaciones son generales y, por tanto, podrían ser utilizadas por otro país que se encuentre adelantando negociaciones de este tipo.

- Es importante considerar la labor que pueden desarrollar terceras partes como la ONU o la OEA, entre muchas otras posibilidades, para superar nudos y problemas que puedan presentarse durante las negociaciones y con la implementación del DDR acordado. Estas organizaciones también dan confianza y legitimidad al proceso. De manera concreta, es aconsejable aprovechar la experiencia acumulada que tiene la ONU y sus misiones para el mantenimiento de la paz. Estos no solo han apoyado diversas negociaciones, sino que han hecho esfuerzos por reflexionar acerca del tema y generar recomendaciones.



Desde luego, como lo hemos señalado en capítulos anteriores, para el éxito de la participación de un tercero, es fundamental que ambas partes estén de acuerdo y manifiesten explícitamente su interés en que esa tercera parte apoye el proceso, así como que se delimite minuciosamente, con un mandato claro, preciso y realizable, las funciones que realizaría la tercera parte, así como el tiempo de preparación.

- Es imprescindible la necesidad de generar ambientes de confianza como condición necesaria del proceso de desarme. En este sentido, al revisar el caso de El Salvador, se evidencia como un imperativo que las Fuerzas Militares participen en la generación de este ambiente de confianza y los esfuerzos no solo sean generados por parte de agentes civiles del Gobierno.
- Es importante que los programas de recogida de armas en manos de la sociedad civil eviten el cambio de armas por dinero. Así se blindan frente a la posibilidad de un rearme con este mismo dinero, ya que muchas armas son robadas. Es por esto que se recomiendan programas del tipo “Armas por educación” o “Armas por programas de desarrollo”.
- Para el caso del desarme y de la desmovilización en Colombia, es importante contemplar la existencia de milicias urbanas. Como ocurrió en El Salvador, es un tema sumamente difícil de manejar y que requiere de ingentes esfuerzos de ambas partes.
- Es relevante estudiar la posibilidad de destruir las armas después del registro y control. Esto previene el que estas sean usadas nuevamente y continúen en otras manos ilegales; en el caso colombiano, se corre especial riesgo de que las armas no entregadas o no destruidas terminen en manos de las denominadas Bacrim.
- Serán determinantes los sistemas de información que se creen en el contexto de la implementación del desarme. Por ejemplo, la tarea de contabilizar las armas antes de entregarlas crea una base de datos que será útil para el control de las armas en el período de posconflicto.
- Es importante considerar y hasta reevaluar con cuidado la fórmula de “un combatiente, un arma” para establecer la cantidad de armas que pueden recolectarse y destruirse.
- La sociedad colombiana no debe dejarse envolver en juegos semánticos ni dar prioridad a lo semiótico sobre la realidad material en relación con el tema del desarme: sin menospreciar el valor simbólico que engendra la

entrega o la dejación, la destrucción o el depósito (entre otras modalidades) de armas, para quienes de manera particular estuvieron envueltos directamente en las hostilidades, este no puede ser más importante que el interés general de toda la sociedad para que las armas nunca más vuelvan a ser utilizadas por actores ilegales en contra del Estado y de la misma sociedad, con prescindencia de la modalidad operativa que se utilice para que esto sea así. El fin general de garantizar la paz, con el monopolio de las armas en cabeza del Estado, subsume los medios operativos para que las armas ilegalmente utilizadas no lo sean más.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abellán, V. (1993). La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política. En M. Pérez (coord.), *Hacia un nuevo Derecho Internacional y europeo: estudio en homenaje al profesor Manuel Díez de Velasco* (pp. 3-18). Madrid: Tecnos.
- Aguado, F. (2013). El futuro de las operaciones de paz de la ONU. *Documentos de opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos* (43), 1-13. Recuperado de [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2013/DIEEEO43-2013\\_FuturoMisionesONU\\_FelicisimoAguado.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO43-2013_FuturoMisionesONU_FelicisimoAguado.pdf)
- Aguirre, M. (1994). Las raíces de los conflictos armados en la post-guerra Fría. *Revista Papeles* (54), 50-68.
- Arango, R. (1997). Los derechos sociales fundamentales como derechos subjetivos. *Pensamiento Jurídico* (8).
- Arango, R. (2012). *El concepto de los derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Legis.
- Arnson, C. (ed.) (1999). *Comparative Peace Processes*. Washington: The Woodrow Wilson Center Press, The Stanford University Press.
- Badía, A. (1994). *El arreglo pacífico de controversias en la ONU*. Barcelona: Bosch.
- Badía, A. (1998). *La participación de la ONU en los procesos electorales*. Madrid: McGraw-Hill.
- Baehr, P. y Gordenker, L. (2005). *The United Nations: Reality and Ideal*. New Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Balance de dos años de diálogos. (11 de octubre de 2014). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/balance-de-dos-anos-de-dialogos-articulo-521754>

- Bárcena, M. (2002). *Introducción a las operaciones de mantenimiento de la paz: origen y primera etapa*. Trabajo presentado en la conferencia Celag, Centro Latinoamericano de la globalidad.
- Barea, A. (2009). Las operaciones de mantenimiento de la paz en el contexto de la reforma de Naciones Unidas. *Boletín de información, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional* (312), 49-76. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3211029>
- Bayley, S. (1982). *How Wars Ends. The United Nations and the Termination of Armed Conflict, 1946-1964*. Oxford: Clarendon Press.
- Bejarano, J. (1995). *Una agenda para la paz*. Bogotá: TM Editores.
- Bleie, T. y Shrestha, R. (2011). *DDR in Nepal: Stakeholder Politics and the Implications for Reintegration as a Process of Disengagement*. Tromso: Centre for Peace Studies, University of Tromso.
- Boersner, D. (1990). *Relaciones internacionales de América Latina. Breve historia* 4a ed. Caracas: Nueva Sociedad.
- Boutros-Ghali, B. (1993b). Un programa de paz. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, VII(1). Recuperado de <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART41211777618a9.pdf>
- Boutros-Ghali, B. (1993a). Maintaining International Peace and Security: The United Nations as Forum and Focal Point. A Speech by Boutros Boutros-Ghali, Secretary-General of the United Nations. *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, 16(1), pp. 1-8.
- Braithwaite, J. (2002). *Restorative Justice and Responsive Regulations*. Oxford: Oxford University Press.
- Buchanan, C. y Chávez, J. (2008). Guns and Violence in the El Salvador. *Negotiating Disarmament: country study* (3), 1-41.
- Campuzano, M. (2006). Nepal, en proceso de paz. En I. d. Cataluña (editor de la serie), *Conflictos Olvidados*. Barcelona: Instituto de Derechos Humanos de Cataluña.
- Carrillo, J. (1994). *Curso de Derecho Internacional público*. Madrid: Trotta.
- Carrique, M. (1996). Los nuevos desafíos de las operaciones para el mantenimiento de la paz: el caso Camboya. *Revista de relaciones internacionales* (10). Recuperado de [http://www.iri.edu.ar/revistas/revista\\_dvd/revistas/R10/R10-ECAR.html](http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R10/R10-ECAR.html)
- Cepeda, F (2001). *Haciendo paz. Reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, Embajada de los Estados Unidos.
- Comisión de la Verdad para El Salvador. (1993). *De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador*. Nueva York: ONU.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (1989). Documento de julio 27 de 1989. Recuperado de <http://www.un.org/docs/scres/1989/scres89.htm>

## •Bibliografía•

- Consigli, J. y Valladares, G. (1998). Las operaciones de mantenimiento de la paz y el Derecho Internacional Humanitario. Recuperado de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdlhv.htm>
- Contreras, S. (2008). Fenomenología jurídica y derecho natural. Iusnaturalismo clásico y doctrina apriórica del Derecho. *Eikasia, Revista de filosofía*, IV(21), 57-75. Recuperado de <http://www.revistadefilosofia.org/21-06.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia. (1992). Sentencia C-479 de 1992. M. P. José Gregorio Hernández y M. P. Alejandro Martínez Caballero. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4351>
- Corte Constitucional de Colombia. (1992). Sentencia T-008 de 1992. M. P. Fabio Morón Díaz. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-008-92.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1992a). Sentencia T-406 de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-406-92.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1992a). Sentencia T-406 de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-406-92.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1992b). Sentencia T-008 de 1992. M. P. Fabio Morón Díaz. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-008-92.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1993a). Sentencia T-102 de 1993. M. P. Carlos Gaviria Díaz. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-102-93.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1993b). Sentencia T-102 de 1993. M. P. Carlos Gaviria Díaz. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-102-93.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1995). Expediente D-798. Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 538 (parcial) del Decreto 2700 de 1991. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, 20 de abril de 1995.
- Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia C-339 de 1998. M. P. Carlos Gaviria Díaz. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-339\\_1998.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-339_1998.html)
- Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-363 de 2000. M. P. Álvaro Tafur Galvis. Recuperado de <http://corte-constitucional.vlex.com.co/vid/-43563780>
- Corte Constitucional de Colombia. (2001a). Sentencia C-303 de 2001. M. P. Marco Gerardo Monroy. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-303\\_2001.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-303_2001.html)
- Corte Constitucional de Colombia. (2001b). Sentencia C-303 de 2001. M. P. Marco Gerardo Monroy. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-303\\_2001.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-303_2001.html)
- Corte Constitucional de Colombia. (2013). Sentencia C-579 de 2013. M. P. Jorge Ignacio Pretelt. Recuperado de [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-579-13.htm#\\_ftn22](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-579-13.htm#_ftn22)
- Cortés, J (2010). *Legitimidad y crisis del régimen político en Colombia (1991-2007)*. (Tesis doctoral inédita). Universidad Nacional Abierta y a Distancia, España.

- Cynkin, T. (1982). Aftermath of the Saur Coup: Insurgency and Counterinsurgency in Afghanistan. *The Fletcher Forum*, 6(2), pp. 269-298. Recuperado de <http://dl.tufts.edu/bookreader/tufts:UP149.001.00012.00003#page/29/mode/2up>
- Del Vecchio, G. y Recasens, L. (1946). *Filosofía del Derecho*. México: Unión tipográfica y editorial hispanoamericana.
- Diálogos de paz: balance y perspectivas. (24 de noviembre de 2014). *El Turbión*. Recuperado de <http://elturbion.com/?p=6728>
- Díaz, P. (1993). *La Constitución Política colombiana. 1991: proceso, estructuras y contexto*. Bogotá: Temis.
- El desarme de las FARC será un largo proceso: Andrés París. (21 de agosto de 2014). *El Espectador*.
- Fisas, V. (2006). *Anuario 2006 de procesos de paz. Cuadernos de la Unidad de Análisis. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia*. Madrid: PNUD.
- Gifra, J. (2013). Las operaciones de paz de Naciones Unidas del capítulo VII: ¿excepción o práctica extendida? *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* (2), 1-28.
- GMH. (2013). ¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Gobierno de el Salvador y FMLN. (16 de febrero). Recuperado de <http://www.pnud.org/sv/2007/content/view/56/102/>
- Gobierno y FARC coinciden en publicar acuerdos de La Habana. (25 de septiembre de 2014). *El Mundo*. Recuperado de [http://www.elmundo.com/portal/noticias/justicia/gobierno\\_y\\_farc\\_coinciden\\_en\\_publicar\\_acuerdos\\_de\\_la\\_habana.php#.VHOyK4uUfxU](http://www.elmundo.com/portal/noticias/justicia/gobierno_y_farc_coinciden_en_publicar_acuerdos_de_la_habana.php#.VHOyK4uUfxU)
- González, C. (2004). Negociaciones con las FARC, 1982-2002. *Revista Controversia*, (181), 48-53. Recuperado de [http://www.c-r.org/sites/default/files/12\\_Negociaciones%20con%20las%20FARC.pdf](http://www.c-r.org/sites/default/files/12_Negociaciones%20con%20las%20FARC.pdf)
- Goulding, M. (1993). The Evolution of United Nations Peacekeeping. *International Affairs*, 69(3), 451-464.
- Grocio, H. (1925). *Del derecho de la guerra y de la paz*. Madrid: Reus.
- Guáqueta, A. (2007). The Way Back: Reintegrating Illegal Armed Groups in Colombia Then and Now. *Conflict, Security y Development*, 417-456.
- Harrison, S. (1988). Inside the Afghan Talks. *Foreign Policy*, (72). Recuperado de <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1148819?uid=3737808yuid=2yuid=4ysid=21104859959241>
- Indymedia.org. (2007). *Condiciones para una tregua con el ELN*. Recuperado de <http://ecuador.indymedia.org/es/2007/05/19675.shtml>
- Jaramillo, S. (2014). La paz territorial. En *Todo lo que debería saber sobre el proceso de paz. Visión, realidades en las conversaciones que adelanta el Gobierno Nacional en La Habana* (pp. 4-8). Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

## •Bibliografía•

- Julio, A. (2000). *La eficacia de los derechos fundamentales entre particulares*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets.
- Kaufmann, A. (1999). *Filosofía del Derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Kelsen, H. (2000). *Teoría pura del Derecho*. Bogotá: Unión.
- Kelsen, H. (2008). *La paz por medio del Derecho*. Madrid: Trotta.
- Koth, M. (2005). *To End a War: Demobilization and Reintegration of Paramilitaries in Colombia*. Bonn: International Center for Conversion.
- Laurence, E. y Godnick, W. (2000). Weapons Collection in Central America: El Salvador and Guatemala. Managing the Remnants of War: Weapons Collection and Disposal as an Element of Peace-Building.
- Leal, F. (1999). *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- López, D. (2000). *El Derecho de los jueces*. Bogotá: Legis.
- López, M. (2006). Síntesis histórica e introducción al conflicto. En I. d. Cataluña (editor de la serie), *Conflictos Olvidados*. Barcelona: Instituto de Derechos Humanos de Cataluña.
- Mangas Martín, A. (1990). Evolución histórica de la reglamentación internacional de los conflictos armados internos. En *Conflictos armados internos y Derecho Internacional Humanitario*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Mangas Martín, A. (1992). *Conflictos armados internos y Derecho Internacional Humanitario*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Manrique, A. (2009). El proceso de regionalización de las operaciones de mantenimiento de la paz y su implementación práctica. *Opinión Jurídica*, 8(16), 17-32.
- Manrique, A. (2013). *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Organizaciones internacionales de carácter regional*. Madrid: Dykinson.
- Meltzer, J. (2004). *Justicia transicional y reconciliación en Colombia luego del conflicto armado: consideraciones para una posible cooperación canadiense*. Recuperado de [http://www.focal.ca/pdf/Colombia\\_Meltzer-FOCAL\\_transicional%20justice%20reconciliation%20post-conflict%20Colombia%20Canadian%20engagement\\_April%202004\\_FPP-04-3\\_s.pdf](http://www.focal.ca/pdf/Colombia_Meltzer-FOCAL_transicional%20justice%20reconciliation%20post-conflict%20Colombia%20Canadian%20engagement_April%202004_FPP-04-3_s.pdf)
- Mesa de Conversaciones. (s. f.). *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>
- Mosquera, J. (1994). *Pedagogía de la Constitución*. Bogotá: Fenalco.
- Muggah, R. (2013). Negotiating Disarmament and Demobilisation: A Descriptive Review of the Evidence. *Colombia Internacional* (77), 19-41.

- Naranjo, V. (1997). *Teoría constitucional e institucionales políticas*. Bogotá: Temis.
- Narin, A. (1984). *History is a Weapon*. Recuperado de <http://www.historyisaweapon.com/defcon1/nairnellsalvadorbtds.html>
- Nepal News Translation Service. (21 de noviembre de 2006). South Asia Terrorism Portal. Recuperado de <http://www.satp.org/satporgtp/countries/nepal/document/papers/peaceagreement.htm#>
- Nunca he dicho que las FARC le van a entregar las armas al Ejército. (5 de septiembre de 2014). *El Espectador*.
- OACP. (2006). *Proceso de paz con las Autodefensas*. (Informe ejecutivo). Bogotá: Autor.
- OACP. (2007). *Inspección, empadronamiento, traslado y destrucción del material de guerra entregado por las AUC*. Recuperado de [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/web/noticias/2007/enero/documentos/Informe\\_Armas.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/web/noticias/2007/enero/documentos/Informe_Armas.pdf)
- OEA. (2004). *Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos para el acompañamiento del proceso de paz en Colombia*. Documento OEA/Ser.G, CP/INF.4934/0, de 4 de febrero 2004. Recuperado de [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:FMeXMY-yK8EJ:www.acnur.org/t3/recursos/bdl/bdl/%3FeID%3Ddam\\_frontend\\_push%26docID%3D5472+ycd=1yhl=esyct=clnkygl=co](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:FMeXMY-yK8EJ:www.acnur.org/t3/recursos/bdl/bdl/%3FeID%3Ddam_frontend_push%26docID%3D5472+ycd=1yhl=esyct=clnkygl=co)
- OEA. (2006). *Séptimo informe trimestral del secretario general al Consejo Permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia*. Nueva York: Autor.
- OEA. (2007). *Octavo informe trimestral del secretario general al Consejo Permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia*. Nueva York: Autor.
- OEA. (2007). *Octavo informe trimestral del secretario general al Consejo Permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia*. Nueva York: Autor.
- OEA. (2014). *Apoyo al proceso de paz en Colombia*. CP/RES. 859 (1397/04). Recuperado de <http://www.mapp-oea.net/documentos/resoluciones/resolucion859.pdf>
- ONU, Consejo de Seguridad. (1960). *Resolución 143 (1960) de 14 de julio de 1960*. Recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/158/16/IMG/NR015816.pdf?OpenElement>
- ONU, Consejo de Seguridad. (1961). *Resolución 160 (1961) de 24 de noviembre de 1961*. Recuperado de <http://www.un.org/Depts/dhl/dag/docs/sres161s.pdf>
- ONU, Consejo de Seguridad. (1989). *Resolución 637 (1989) de 27 de julio de 1989*. Recuperado de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/637%20\(1989\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/637%20(1989))
- ONU, Consejo de Seguridad. (1991). *Resolución 693 (1991) de 20 de mayo de 1991*. Recuperado de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/693%20\(1991\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/693%20(1991))
- ONU, Asamblea General. (1998). *Resolución 52/176 de 24 de febrero de 1998*. Recuperado de <http://www.acnur.org/Pdf/0678.pdf?view=1>



## •Bibliografía•

- ONU, Asamblea General. (2000). *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos. A/55/305-S/2000/809, 21 de agosto de 2000*. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/55/305>
- ONU, Consejo de Seguridad. (2002). *Resolución 1410 (2002) de 17 de mayo de 2002*. Recuperado de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2493.pdf?view=1>
- ONU. (2013a). *The Strategy of the United Nations on Mine Action, 2013-2018*. Recuperado de [http://www.mineaction.org/sites/default/files/publications/mine\\_action\\_strategy\\_mar15.pdf](http://www.mineaction.org/sites/default/files/publications/mine_action_strategy_mar15.pdf)
- ONU. (2013b). *UNMAS Annual Report, 2013*. Recuperado de <http://www.mineaction.org/sites/default/files/publications/UNMAS%202013%20Annual%20Report%20Digital%20Presentation.pdf>
- ONU. (s. f.). *Mandate of The United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan*. Recuperado de <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/ungomap/mandate.html>
- Organización de Naciones Unidas (2008). *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and guidelines*. Recuperado de [http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf)
- Organización de Naciones Unidas. (s. f.). *Carta de las Naciones Unidas*. Recuperado de <http://www.un.org/es/documents/charter/>
- Ortiz, H. (2004). Breve reflexión sobre la paz perpetua de Kant en su bicentenario. En: AA. VV. *Kant y la paz perpetua: homenaje en el bicentenario de la muerte de Kant*. Bogotá: Ibáñez.
- Palmer R. y Colton, J. (1980). *Historia contemporánea*. (M. Suárez, trad.). Madrid: Akal.
- Pardo, R. (2004). *La historia de las guerras*. Bogotá: Ediciones B.
- Pastrana Arango, A. (2001). *Discurso de posesión presidencial*. Recuperado de [www.presidencia.gov.co/webpresi/noticias/2001/agosto/07/2001080703.htm](http://www.presidencia.gov.co/webpresi/noticias/2001/agosto/07/2001080703.htm)
- Pérez, E. (2010). *Derechos humanos: Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos.
- Pérez, G. (2010). La clave está en Berlín. Interpretación histórica de la caída del muro, veinte años después (1989-2009). *Circunstancia*, 8(21). Recuperado de <http://www.ortegaygasset.edu/fog/ver/1009/circunstancia/ano-viii---n--21---enero-2010/articulos/la-clave-esta-en-berlin--interpretacion-historica-de-la-caida-del-muro--veinte-anos-despues--1989-2009->
- Pérez, J. (1987). *Derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Librería el Profesional.
- Platón. (1996). *La República. Diálogos* (Tomo 1). Bogotá: Universales.
- PNUD. (1994). *Informe sobre desarrollo humano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD. (2005). No cuadran las cifras sobre las autodefensas. *Hechos del Callejón* (7).

- Porch, D. y Rasmussen, M. (2008). Demobilization of Paramilitaries in Colombia: Transformation or Transition? *Studies in Conflict and Terrorism*, 520-540.
- Primer balance de los diálogos de paz. (16 de febrero de 2014). *Página 12*. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-239921-2014-02-16.html>
- Ramelli, A. (2004). *Derecho Internacional Humanitario y estado de beligerancia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ramírez, S. y Restrepo, L. (1989). *Actores en conflicto por la paz. El proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur 1982-1986*. Bogotá: Siglo XXI, Cinep.
- Rawls, J. (1995). *Teoría de la justicia*. México: FCE.
- Remiro, A. (1983). *Derecho Internacional público*. Madrid: Tecnos.
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política*. Bogotá: Legis.
- Restrepo, L. (1998). Paz y participación ciudadana: de la concertación civil al poder constituyente. *Revista de Estudios Sociales* (2). Recuperado de <http://res.uniandes.edu.co/view.php/55/index.php?id=55>
- Roberts, A. (1995). La crisis en las operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz. *Foro Internacional*, XXXV(4), 503-542.
- Sáenz, A. (1997). *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*. Barcelona: Ariel.
- Santiago, T. (2004). Kant y su proyecto de una paz perpetua (en el bicentenario de su muerte). *Revista digital universitaria*, 5(12). Recuperado de [http://www.revista.unam.mx/vol.5/num11/art77/dic\\_art77.pdf](http://www.revista.unam.mx/vol.5/num11/art77/dic_art77.pdf)
- Sathurathai, S. (2006). Renewing Our Global Values: A Multilateralism for Peace, Prosperity and Freedom. *Harvard Human Rights Journal* (19).
- Saura, J. (2007). Lawful Peacekeeping: Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peacekeeping Operations. *Hastings Law Journal*, 58(3).
- Seyersted, F. (1961). United Nations Forces. Some Legal Problems. *British Yearbook of International Law*, XXXVII.
- Shearing, C. y Wood, J. (2010). *Pensar la seguridad*. Barcelona: Gedisa.
- Small Arms Survey. (2013). Nepal Armed Violence Assessment. *Nepal Issue Brief* (2), 12.
- Suárez, B. y Jaramillo, F. (2014). La satisfacción del derecho a la justicia en el marco del proceso de paz colombiano. Una mirada a la evolución en materia de responsabilidad penal en el contexto de un proceso de paz y de los actuales estándares internacionales. *Revista Estudios Socio-jurídicos*, 16(2), 61-88.
- Traer cascos azules vuelve a la agenda nacional. (septiembre de 2005). *El Nuevo Siglo*. Recuperado de <http://www.mediosparalapaz.org/index.php>

## •Bibliografía•

- United Nations Security Council. (2006, noviembre 27). *S/2006/920*. Recuperado de <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Nepal%20S2006920.pdf>
- United Nations Security Council. (2009). *A/63/881-S/2009/304 Report of the Secretary-General on Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict*. Nueva York: United Nations.
- United Nations. (2006). *Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*. Nueva York: Autor.
- Valencia, G. (2007). Reconstrucción analítica del proceso de desarme, desmovilización y reinserción con las Autodefensas Unidas de Colombia, 2002-2007. *Perfil de Coyuntura Económica* (10), 147-191.
- Van Bilsen, A. (1964). Some Aspects of the Congo Problem. *International Affairs, Royal Institute of International Affairs*, 38(1), 41-51. Recuperado de <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2611379?uid=3737808yuid=2yuid=4ysid=21104899214497>
- Van Doren, C. (1992). *A History of Knowledge. Past, Present and Future*. Nueva York: Ballantine Books.
- Vega, E. (2005). De las operaciones de mantenimiento de la paz a las operaciones de estabilización. La última generación de operaciones de paz. *Boletín de información, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional* (288). Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4578922>
- Vega, J. (1997). Conflictos armados y función del Estado. La desregulación política. *Revista de divulgación científica y tecnológica de la Asociación Ciencia Hoy*, 7(40). Recuperado de <http://www.cienciahoy.org.ar/ch/hoy40/polit2.htm>
- Walter, B. (1997). The Critical Barrier to Civil War Settlement. *International Organization*, 51(3), 335-364. Recuperado de <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2703607?uid=3737808yuid=2yuid=4ysid=21104860223291>
- Wehr, P. y Lederach, J. (1991). La mediación en el conflicto centroamericano. *Revista Estudios Internacionales de Iripaz* (2), 162.
- Weinbaum, M. (1991). Pakistan and Afghanistan: The Strategic Relationship. *Asian Survey*, XXXI(6), 496-511.
- White, N. (1993). *Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*. Manchester: Manchester University Press.
- Younes, D. (1997). *Derecho Constitucional colombiano*. Bogotá: Legis.
- Zagrebelsky, G. (1997). *El Derecho dúctil*. Madrid: Trotta.
- Zartman, W. (2001). The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments. *The Global Review of Ethnopolitics* (1), 8-18.



**UNIVERSIDAD CATÓLICA**  
de Colombia

Editado por la Universidad Católica de Colombia en julio de 2015, tipografía Times New Roman, tamaño 11 pts., publicación electrónica, Hipertexto Ltda. Bogotá, D. C., Colombia

Sapientia aedificavit sibi domun

Bogotá, D. C., Colombia

IUS-Público es la colección que presenta los resultados de investigación, reflexión y análisis sobre las problemáticas del derecho público actual; propicia y abre espacios para la consulta, la discusión y la divulgación de los aspectos que afectan a nuestra sociedad en lo pertinente al derecho TIC, el derecho internacional, el derecho constitucional o el derecho administrativo.

De esta manera, y en reconocimiento de la importancia de las transformaciones en el derecho público, la Universidad Católica de Colombia pone a disposición de la comunidad educativa y de la sociedad en general esta colección, con la convicción de contribuir al debate y la mejora del sector público a nivel nacional e internacional.

#### OTROS TÍTULOS EN ESTA COLECCIÓN

- El principio de libertad en el derecho espacial
- Eficacia y validez del acto administrativo electrónico. Una perspectiva en el derecho comparado de Colombia y España
  - El derecho y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)
- Eficacia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

LAS OPERACIONES  
DE PAZ DE LA ONU  
UNA OPCIÓN PARA  
EL CASO COLOMBIANO

5

Este libro presenta un esbozo teórico acerca de la naturaleza y del alcance que pueden cumplir las operaciones de paz de las Naciones Unidas y, a la vez, demuestra con ejemplos prácticos —algunos verdaderos ya acaecidos y otros hipotéticos— algunas de las funciones específicas que pueden ejecutar estas misiones sobre el terreno.

De una parte, la obra hace un recorrido histórico del devenir de la ONU para poner al lector al tanto del amplio y flexible alcance que hoy tienen las operaciones de paz y realiza un estudio de la compatibilidad del ordenamiento jurídico colombiano con la eventual implementación de la figura en Colombia, para dar una conclusión positiva del mismo.

De otra parte, el autor muestra casos concretos de aplicaciones prácticas de la figura, como la facilitación de acuerdos de paz, la verificación del cese al fuego durante las negociaciones, la verificación o el apoyo a la implementación de los acuerdos definitivos pactados.

Todo lo anterior hace absolutamente actual y pertinente el contenido de este libro para aquellos interesados en explorar vías que faciliten la concreción de los acuerdos de La Habana y la asunción de los retos que traería un hipotético escenario de posconflicto.

