



UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

INSTITUTO DE ESTUDIOS GEOESTRATÉGICOS Y ASUNTOS POLÍTICOS

:: www.umng.edu.co :: www.umng.edu.co :: www.umng.edu.co :: www.umng.edu.co ::

SERIE INFORMATIVOS: Frente Externo

UMNG – IEGAP # 001



Bogotá D.C., 25 de enero de 2016

MISIONES POLITICAS ESPECIALES Y EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU¹

Introducción

En consideración al Comunicado Conjunto publicado el pasado martes 19 de enero, entre la Delegación del Gobierno Colombiano y la Delegación de las Farc, en La Habana, sobre un mecanismo tripartito de monitoreo y verificación del acuerdo sobre cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas², a continuación el IEGAP desarrolla un documento con elementos generales sobre las Misiones Políticas Especiales de la ONU. Al final del texto, se anexa una entrevista de la actual canciller colombiana María Ángela Holguín y un artículo del exministro de Relaciones Exteriores, Julio Londoño Paredes, que aclaran y complementan respectivamente el texto aquí presentado.

Misiones Políticas Especiales (MPE)

La función principal de la Organización de Naciones Unidas es mantener la paz y la seguridad mundiales, según lo establece la Carta del organismo, en su artículo primero. El Consejo de Seguridad es una de las herramientas que la Organización interestatal tiene para realizar dicha función. En tal sentido y para cumplir con el objetivo de la ONU, el mencionado Consejo posee diversidad de opciones a su disposición. Quizás las de mayor

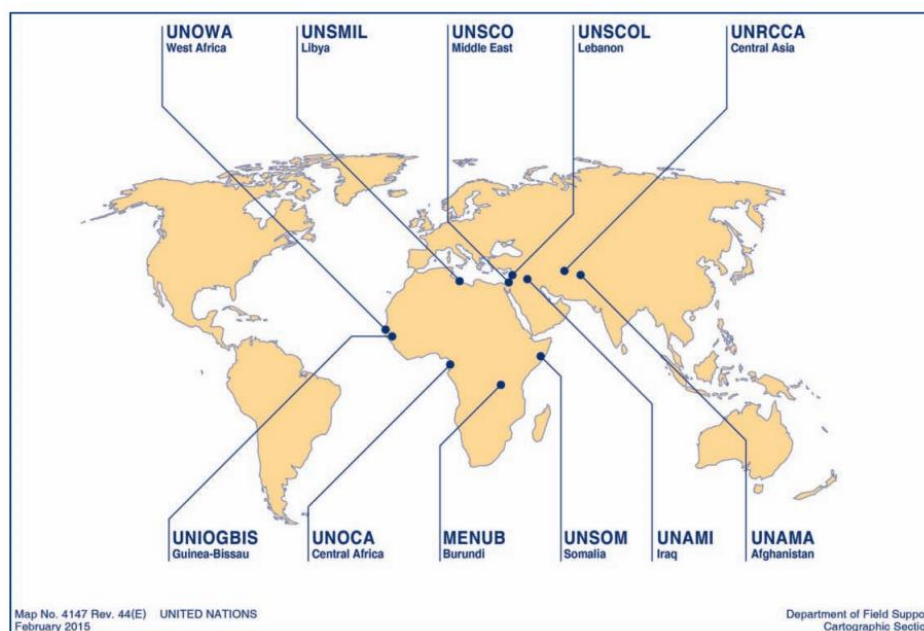
¹ Este documento forma parte de la serie “Informativo” del Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Su elaboración final estuvo a cargo del internacionalista Jimmy Graziani Mora, miembro de este Centro Académico. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente, los puntos de vista de la Universidad Militar Nueva Granada.

² El Comunicado completo se puede consultar en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co>

visibilidad son las operaciones de mantenimiento de la paz, reconocidas a nivel internacional por la figura de los llamados Cascos Azules y por casos como el de Somalia en la década de los 90's del siglo pasado. Sin embargo, existen otro tipo de misiones que se implementan a través de operaciones civiles, conocidas como MPE (Kugel, 2011), dentro de las cuales se enmarca la petición específica de Colombia.

Aunque el término surgió en los años 90's, y apenas en la última década se está consolidando una especie de doctrina sobre el particular, la historia de las misiones civiles de las Naciones Unidas con funciones políticas se remonta mucho más atrás (Department of Political Affairs, ONU).

MISIONES POLITICAS Y DE CONSTRUCCION DE PAZ DE LA ONU (Noviembre de 2015)



Fuente: Peace and Security Section, United Nations Department of Public Information. fact sheet : 30 november 2015. Current Political and Peacebuilding Missions. Department of Political Affairs and the Department of Peacekeeping Operations — DPI/2166/Rev. 147.

Las MPE son un componente dentro del conjunto de operaciones de paz de la ONU y se pueden presentar en distintas etapas del ciclo de los conflictos. Como parte de la prevención de un conflicto, o en un conflicto no terminado, o durante el posconflicto.

Según la ONU³, la diferencia entre las operaciones de mantenimiento de la paz y las MPE es que, aunque todas ellas se pueden considerar como órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad, cada una está dirigida por diferentes entidades de las Naciones Unidas y tienen distintos tipos de mandatos. Las operaciones de mantenimiento de la paz, por ejemplo, la

³ Consultado en: <http://www.un.org/es/sc/about/faq.shtml>

mayoría de veces están a cargo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el mandato de muchas de ellas, aunque no de todas, se basa en el Capítulo VII de la Carta del organismo. Además, a diferencia de otras misiones, las operaciones de mantenimiento de la paz tienen una presencia militar o de una policía internacional sobre el terreno.

Por su parte, las MPE se pueden dividir y agrupar de diversas maneras dependiendo de: la fuente, la naturaleza y el alcance de los mandatos legislativos, la dotación del personal, material y tamaño del presupuesto, entre otros (Johnstone, 2010). Actualmente, según el informe del Secretario General de la ONU sobre las Misiones Políticas, este tipo de misiones se encuentran activas en varias partes del mundo, en África, Asia Central y Oriente Medio. Finalmente, es importante saber que el Consejo de Seguridad es el encargado de establecer una MPE, extender su mandato o finalizarla. De las 35 existentes en el año 2014, 33 tenían el mandato del Consejo y 2 de la Asamblea General.

Normatividad

La Carta de las Naciones Unidas es el principal documento oficial en donde establece su organización y misiones. Particularmente, la Carta no hace alusión sobre las Misiones. Este tipo de operaciones son resultado de la coyuntura y las circunstancias durante la última mitad del siglo XX.

El Consentimiento de las Partes Implicadas

El nivel de consentimiento de las partes intervinientes en el conflicto tiene un efecto en la intervención y en los aspectos legales del Mandato. Sin embargo, es importante aclarar que formalmente y ante la ONU una operación de paz puede desarrollarse por solicitud de un Estado, un grupo de Estados Miembros, o a propuesta del Secretario General o el Consejo de Seguridad. Para que una operación de paz se lleve a efecto debe de reunir una serie de requisitos básicos:

- La propuesta debe de contar con el explícito consentimiento del país o países interesados.
- Debe ser ampliamente respaldada por la comunidad internacional (tiene que tener como mínimo 9 votos afirmativos de los miembros del Consejo de Seguridad y ningún voto negativo de los 5 miembros permanentes del citado Consejo (China, Francia, la Federación Rusa, Inglaterra y Estados Unidos).
- Que algún o algunos Estados Miembros estén dispuestos a contribuir con tropas, fondos y equipos necesarios (Centro de Información de Naciones Unidas).

De otra parte, se dice que hay tres principios básicos que caracterizan las misiones de la ONU. Uno de ellos es el Consentimiento de las partes. Dicho consentimiento, para la Organización:

Requiere que las partes asuman un compromiso para avanzar hacia un proceso político. El consentimiento garantiza a las Naciones Unidas la libertad de acción política y física necesaria para llevar a cabo las tareas de su mandato.

Sin el consentimiento, la misión para el mantenimiento de la paz corre el riesgo de convertirse en parte en el conflicto, y de verse arrastrada a aplicar medidas de imposición de la paz, apartándose de su función original. (ONU, 2015)

Por último, es importante saber que, en la práctica, el consentimiento de las partes en conflicto es relevante. Como se evidencia por ejemplo en misiones en Camboya y en Mozambique, cuando no se logra el consentimiento de todas las partes en conflicto, el trabajo de la ONU puede atravesar diversas dificultades (García, 2013).

LECTURAS ANEXAS

- Entrevista concedida por la Canciller María Ángela Holguín al diario El Tiempo.

Pregunta: *¿Cuál es el motivo de su visita a la sede de la ONU?*

Hemos llegado a un acuerdo con las Farc para la creación de un mecanismo tripartito que realice la tarea de monitoreo y verificación del cese del fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas, en el que estarán el Gobierno, las Farc y un componente internacional que será una misión política especial. Le hemos solicitado a Naciones Unidas que podamos contar con su participación y con observadores internacionales de los países miembros de la Celac para cumplir con las disposiciones de dicho acuerdo. Como esa decisión será tomada por el Consejo de Seguridad, y trabajada por la Secretaría, decidí viajar a la sede de la ONU en Nueva York con el fin de reunirme con los miembros del Consejo y de la Secretaría para implementar esta decisión del Gobierno y de las Farc. Quiero darles a los miembros del Consejo de Seguridad, y al propio Secretario General y a todo su equipo, el contexto de la solicitud.

Pregunta: *¿Por qué se eligió a la Celac y no, por ejemplo, a instancias como Unasur?*

Es importante que la región sea partícipe de este gran paso que estamos dando hacia la terminación del conflicto y la consecución de la paz en Colombia, y consideramos que los países de América Latina y el Caribe, en la medida en que así lo decidan, contribuyan con nacionales de sus países. Todas las naciones de Unasur forman parte de Celac, y dentro de los que no son, hay varios que tienen gran experiencia, y esto es fundamental: la capacidad y la experiencia de los observadores.

Pregunta: *¿Cuándo debería estar lista esa misión especial?*

Todo depende de los avances en la mesa. Le hemos solicitado a la ONU que, una vez adoptada la resolución, inicie de inmediato la conformación de la misión. La ONU comenzará a hacer los preparativos logísticos, que no son sencillos. Cuando tengamos los acuerdos, la ONU podrá trabajar en el terreno con un mandato que surge de esos acuerdos. Este es un proceso corto, pero creemos que tomará algunos meses.

Pregunta: *¿Hay algún tiempo o procedimientos específicos?*

Los procedimientos cuando hay consenso entre los miembros del Consejo de Seguridad son expeditos, y en este caso hemos visto un gran acompañamiento, apoyo y decisión para apoyar a Colombia en este mecanismo de monitoreo y verificación. Tomará, si se aprueba, el tiempo de conformar la misión y capacitarla, así como los mecanismos de trámite de financiamiento propios de la ONU.

Pregunta: *¿Lo dicho el miércoles por la ONU, prácticamente apoyando esta solicitud, es garantía de su aprobación?*

Esperemos que así sea; es, además, fruto de un trabajo continuo que hemos hecho con la ONU y con los Estados miembros del Consejo de Seguridad, dando a conocer los avances del proceso de paz y las necesidades específicas que estamos solicitando. Sin duda alguna, el acuerdo alcanzado la semana pasada y las reacciones en torno a este nos demuestran que es un significativo paso en el camino que nos conduce al fin del conflicto y demuestra el compromiso que tienen las partes para avanzar hacia una Colombia en paz.

Pregunta: *¿Para que la misión esté lista se deben acordar las zonas de ubicación de las Farc y todo lo de desarme?*

Por supuesto. La misión depende del acuerdo entre el Gobierno y las Farc.

Pregunta: *¿También se requeriría del acuerdo total de paz?*

La ejecución del mandato se dará tras el acuerdo final. Lo que esperamos es que la ONU, pensando en los tiempos que requiere la Organización para conformar una misión de estas características, pueda ir adelantando los trámites y planeando todo lo que pueda requerir y necesitar. Esto permitiría tenerla lista en el momento de la firma del acuerdo. Se puede ir avanzando en temas de planeación para que la misión pueda entrar en operación total de verificación.

Pregunta: *¿Este paso hacia la misión quiere decir que el desarme de las Farc se hará ante esa comisión internacional?*

Así es, se hará ante el componente internacional.

Pregunta: *Hasta donde pueda, explíquenos cómo sería ese tema...*

Esto es parte de lo que se está discutiendo en la subcomisión del punto 3 de fin del conflicto.

(...)

Pregunta: *¿Qué papel cumplirá cada parte en la verificación: ONU, Gobierno y Farc?*

Es un mecanismo tripartito para el monitoreo y verificación del cese del fuego y de hostilidades; las tres partes harán esa labor. En lo que se refiere a la dejación de las armas, como ya lo mencioné, se llevará a cabo ante el componente internacional.

Pregunta: *¿Existe algún referente sobre estas misiones?*

Entiendo que la ONU dice que es la primera vez que participa en un mecanismo tripartito. Nunca le había tocado hacer un monitoreo en el que participaran Gobierno, insurgencia y ellos mismos, y nos han manifestado su entusiasmo por lo que esto representa. El enviado especial del Secretario General, que además fue el que estuvo durante el proceso de Guatemala y que tiene mucha experiencia en estos temas, me ha dicho que es la primera vez que ve esto y ha manifestado entusiasmo.

Pregunta: *¿Por qué se opta por una verificación no armada?*

Qué bueno poder reiterarles a los lectores que esta será una misión política especial compuesta por observadores internacionales no armados. Esa es su naturaleza, porque precisamente es la participación de la ONU en un mecanismo que se implementa al final de un conflicto. Se enmarca dentro del capítulo 6 de la Carta de Naciones Unidas, que habla del arreglo pacífico de controversias.

Pregunta: *¿Qué criterios existen para escoger a los miembros?*

La ONU tiene mucha experiencia en este tipo de ejercicios. Escoge por las capacidades del país, la idoneidad de las personas, el entrenamiento de los observadores. Muchos países de la región participan en diversas operaciones alrededor del mundo y, por lo tanto, tienen experiencia en su trabajo en el marco de la ONU.

Pregunta: *¿Cómo es la relación con los países miembros del Consejo de Seguridad?*

Tenemos muy buena relación con todos. Hemos venido trabajando desde hace meses con todos, y en todos los niveles. El Presidente, la Embajadora en la ONU, y yo misma, tanto en capitales como en la ONU les hemos explicado lo que Colombia solicita. El propio Presidente ha llamado a varios de los presidentes de países miembros del Consejo y se ha reunido con algunos de ellos en encuentros internacionales. Además, la manera como hemos trabajado durante estos 5 años, de abrirnos al mundo, de recorrer muchos países, de tener agendas activas, de participar en foros con otras regiones, nos ha permitido tener un mayor conocimiento y acercamiento, y esto ha sido muy útil ahora que iniciamos este proceso con el acompañamiento de este organismo multilateral universal.

(...)

Pregunta: *¿Qué hará esta misión política especial de la ONU?*

Coordinará el mecanismo tripartito, dirimirá controversias, realizará recomendaciones y presentará informes sobre la verificación del cese del fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de armas.

(...)

Pregunta: *¿Dentro de esta misión podrá haber países limítrofes con Colombia?*

En principio se dijo que en esta instancia internacional no habría países limítrofes con Colombia. Sin embargo, fuentes del Gobierno han manifestado que si Naciones Unidas, organismo que conformará la misión política especial, los incluye, el Gobierno no se opondrá.

Pregunta: *¿Cuánto tiempo funcionará esa misión política Especial?*

En principio funcionaría por 12 meses. No obstante si Gobierno y Farc consideran que es necesario prorrogar su participación en el proceso, podrán solicitarlo.

Pregunta: *¿Los delegados de los países que conformarán esta misión estarán armados?*

No. Existen dos tipos de misiones para acompañar estos procesos: las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales. Las primeras tienen una presencia militar o policial en terreno. Este no será el caso de Colombia. Aquí se solicitó una misión política especial, la cual no tiene armas.

Pregunta: *¿Es la primera vez que se conforma una misión de este tipo?*

No. Al cierre del 2015 había 38 activas, pero estas no se pueden comparar con la que se pidió para Colombia. En este caso el conflicto está en vías de resolverse con la firma de un acuerdo final y la verificación se pidió de manera voluntaria y de común acuerdo entre las dos partes, lo que no ha ocurrido en enfrentamientos como el de Camerún-Nigeria o Guinea-Bisáu, en África.

Pregunta: *¿Cuál es el procedimiento para que la misión llegué a Colombia?*

Se debe hacer la solicitud formal al Consejo de Seguridad de la ONU. En el caso de Colombia esta petición ya se envió al actual presidente del Consejo de Seguridad, el uruguayo Elbio Roelli, y al secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon.

Pregunta: *¿Quién pagará los gastos de esta misión?*

Según el presidente Santos, la financiación de esta verificación será asumida por la ONU, que tiene un fondo especial para ello.

- **La verificación internacional: un nuevo capítulo.** Julio Londoño Paredes. Revista Semana.⁴

El comunicado expedido en conjunto por el gobierno y las FARC sobre la verificación del cese al fuego y las hostilidades, así como de la dejación de armas, permite inferir que el proceso va por buen camino.

Sin embargo, se abren también muchos interrogantes, entre ellos el de la reiteración del término de “dejación” de armas y la “verificación” del cese al fuego y de las hostilidades con participación de Naciones Unidas.

El tema de la “dejación” y no de la “entrega” de armas ha sido públicamente debatido y no hay demasiadas precisiones al respecto. Solamente parece existir una cosa clara: las FARC no están dispuestas a entregar las armas, al menos a corto plazo, argumentando que no pueden ser víctimas de una acción similar a la que hace algunos años sufrió la Unión Patriótica.

⁴ Consultado en: <http://www.semana.com>

Sin embargo, la “dejación” genera incertidumbre en sectores de la opinión pública que han seguido con desconfianza el proceso de paz.

En ciertos círculos de la opinión, se ha venido discutiendo la conveniencia de que la verificación se realice por parte de las Naciones Unidas, como producto de una resolución del Consejo de Seguridad. La verdad que este el único órgano que puede comprometer a la Organización en un proceso de esas características, a pesar de que la verificación se haga por personal desarmado.

Además la decisión política, mala o buena, ya se adoptó por el gobierno de común acuerdo con las FARC, seguramente ya ha sido concertada no solamente con Naciones Unidas sino con miembros del CELAC.

La conformación de la comisión tripartita era inevitable, a menos que se hubiera resuelto asignar a Naciones Unidas en forma exclusiva para la verificación, lo que no solamente hubiera implicado cierto menoscabo de la jurisdicción del estado dentro de su territorio, sino que en este momento no hubiera resultado conveniente. Algunas de las 16 misiones que se cumplen tareas de la Organización que en diferentes lugares del mundo, se encuentran bajo la crítica y escrutinio general, no solamente por la conducta irregular y bochornosa de algunos de sus miembros, sino por las complejas relaciones de ciertos jefes de dichas misiones con los gobiernos.

El hecho de que los verificadores sean de países de América Latina y el Caribe, parece conveniente. Resulta mucho más acertado que tengan nacionalidad argentina, chilena o dominicana, que hablan nuestro idioma y conocen nuestras realidades, a que sean de Noruega, Dinamarca o Eslovaquia, que tienen mentalidades diferentes y son ajenos a nuestro medio. Para no mencionar que sean de Pakistán, Etiopía o Bangladesh que se cuentan entre los que más participan en las misiones de paz de la ONU.

Sin embargo, el proceso será complejo y delicado, no exento de dificultades y desacuerdos, así como de problemas logísticos y administrativos. Se supone que los verificadores contarán con la protección de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional: no se conoce si las FARC exigirán algún grado de participación en esa tarea. En el panorama político nacional ciertos personajes prefirieron contar para su seguridad personal con elementos de su absoluta confianza.

Durante la administración del presidente Pastrana, en las negociaciones con el ELN y cuando se preveía la concentración del grupo guerrillero en la zona general de la Serranía de San Lucas, un mecanismo muy similar se concibió y se acordaron aspectos puntuales. La diferencia era que no incluía una participación formal de las Naciones Unidas.

Muchas cosas tendrán que negociarse, establecerse y reglamentarse. La verificación estaba prevista y es una componente fundamental en los acuerdos. Aunque se ha dicho que nada está acordado hasta que todo esté acordado, este paso constituye un escalón del que será difícil dar marcha atrás... Ya veremos...

Referencias

Centro de Información de Naciones Unidas. (s.f.). http://www.cinu.org.mx/temas/paz_seguridad/pk.htm. Recuperado el 21 de 01 de 2016, de http://www.cinu.org.mx/temas/paz_seguridad/pk.htm

Department of Political Affairs, ONU. (s.f.). *pecial Political Missions and other political initiatives. Second report of the Secretary-General*. Obtenido de Politically Speaking: https://dpa-ps.atavist.com/spmreport_2014

García, C. (2013). *El orden mundial*. Recuperado el 22 de 01 de 2016, de <http://elordenmundial.com/wp-content/uploads/2013/11/ONUpaz.pdf>

Kugel, A. (2011). Political missions as an instrument of the UN Security Council for civilian conflict management. (F. E. Stiftung, Ed.) *INTERNATIONAL POLICY ANALYSIS*.

ONU. (2015). *Página Web de Naciones Unidas*. Recuperado el 22 de 01 de 2016, de ONU Misiones de Mantenimiento de Paz: <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/principles.shtml>