

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE
ORGANISMOS Y FOROS INTERNACIONALES

EL PAPEL DE LA ONU Y LA OEA EN EL CONFLICTO COLOMBIANO

RESUMEN

La participación de la comunidad internacional en el complejo proceso colombiano es una realidad. Dos factores esenciales permiten constatar esta afirmación: por un lado, las dificultades relacionadas con el conflicto armado, en particular por la naturaleza transnacional de los fenómenos que implica; y por otro lado, la posibilidad de que diversos organismos y foros internacionales desempeñen un papel fundamental en su evolución. La participación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en este proceso, habida cuenta de sus posibilidades y limitaciones, constituye una fórmula políticamente viable y diplomáticamente pertinente como parte de una estrategia de paz liderada por el Gobierno Nacional.

INTRODUCCIÓN

Analizar el proceso colombiano sugiere considerar fundamentalmente tres dimensiones respecto de las cuales los actores internacionales, en particular los del ámbito multilateral, tienen un papel real o potencial. En relación con la ONU y la OEA, tales dimensiones están referidas al conjunto de instancias que contemplan estas organizaciones, así como a los diversos ámbitos temáticos, así:

- 1) En lo que se refiere a la cooperación al desarrollo, al fortalecimiento estatal y a los mecanismos asociativos comunitarios por medio de instancias, agencias y programas especializados:

Sistema de las Naciones Unidas: En especial Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo para la Infancia (UNICEF), el programa para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización para la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo Internacional para el Desarrollo

Agrícola y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), entre otros.

Sistema Interamericano: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Instituto Interamericano del Niño (IIN), Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), Instituto Interamericano para la Cooperación sobre Agricultura (IICA) y la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), entre los principales.

- 2) En cuanto al tratamiento del tema sobre los principales problemas relacionados con el conflicto:

Sistema de la ONU: Alto Comisionado para los Derechos Humanos y Alto Comisionado para Refugiados.

Sistema Interamericano: Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico



Nada se opone a que la ONU y la OEA actúen de manera coordinada en un caso como el colombiano, aunque es claro que la ONU cuenta con mecanismos más estructurados y eficaces que el conjunto de los instrumentos de seguridad en el hemisferio.

Ilícito de Armas de fuego, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA), Corte Interamericana de Derechos Humanos, Comisión de Seguridad Hemisférica, entre otros.

Otros: La Cruz Roja Internacional.

En relación con la participación en el tema del conflicto armado y sus posibles soluciones, debe tenerse en cuenta que la OEA tiene un papel subsidiario y complementario frente a las Naciones Unidas. Nada se opone a que la ONU y la OEA actúen de manera coordinada en un caso como el colombiano, aunque es claro que la ONU cuenta con mecanismos más estructurados y eficaces que el conjunto de los instrumentos de seguridad en el hemisferio.

Por lo tanto, en virtud del alcance de su mandato, de sus capacidades, y del margen de acción política que tienen o podrían tener estas organizaciones internacionales, se analizarán los escenarios posibles de su participación en la solución del conflicto armado. Dicho análisis estará seguido de sus implicaciones para Colombia y de recomendaciones en el corto, mediano y largo plazo.

CONTEXTO GENERAL

LA POSICIÓN OFICIAL DEL GOBIERNO NACIONAL

En relación con la ONU la postura del Gobierno ha experimentado cambios. Durante la campaña, el entonces candidato Álvaro Uribe mencionó la idea de solicitar el ingreso de cascos azules a Colombia, con el principal objetivo de garantizar las condiciones de seguridad para el retorno de la población desplazada. En el curso del gobierno esa postura inicial se ha ido inclinando por la idea de vincular a la ONU en sus iniciativas de paz a través de distintos mecanismos, en particular: la mediación, los buenos oficios del Secretario General, asesorías diversas, gestiones de verificación, y un acompañamiento en el proceso. El cambio se ha dado después de tres reuniones oficiales con el Secretario General de la ONU en el 2002, y que se produjera un encuentro en septiembre del 2003 en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La gestión de buenos oficios para un acercamiento con las FARC, ha sido sin embargo

el asunto de mayor concreción en los avances producidos hasta el momento.

Respecto al Sistema Interamericano, se ha producido una evolución del tema tras la adopción de una declaración respecto a la situación en Colombia en el marco de la Conferencia Especial sobre Seguridad. En dicha declaración, los países del Hemisferio “respaldan la voluntad del gobierno colombiano en su búsqueda de soluciones pacíficas negociadas, subrayan la participación y el acompañamiento de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional, y urgen a todos los grupos armados ilegales a aceptar un cese de hostilidades y a iniciar un proceso serio de negociaciones para lograr la paz en Colombia”. Así mismo, con antelación a este pronunciamiento, se había planteado el eventual acompañamiento de la organización hemisférica en un proceso de paz con las Auto-defensas.

ESCENARIOS POSIBLES

Respecto a la participación de la ONU en gestiones de paz efectuadas por el Gobierno Nacional, cabría distinguir, desde el punto de vista político y analítico, tres vías:

- Invitación de los actores involucrados en un conflicto. En este caso, el Secretario General puede desarrollar o maximizar actividades propias de su cargo, o conferirle mayor visibilidad a sus enviados en las regiones en conflicto, así como a las agencias del sistema que allí operen.
- Mandato de la Asamblea General, que en la práctica ha operado para el envío de comisiones de investigación; sin embargo, cabría la posibilidad de desplegar observadores civiles, en especial, para verificar acuerdos.
- Mandato del Consejo de Seguridad. Este tipo de mandato implica operaciones de mantenimiento de la paz (“cascos azules”).

TIPO DE ACTIVIDADES

1) Los buenos oficios

Esta gestión diplomática busca el acercamiento de los actores del conflicto, facilitando canales de comunicación para tal efecto. Más limitada que la mediación, esta técnica prepararía el camino para el diálogo bilateral directo.

En relación con la ONU, la gestión de buenos oficios ha sido ejercida a través de las instancias dependientes de la Secretaría General, en particular del actual Asesor Especial del Secretario

General para Colombia, James LeMoyne. Por otra parte, sería posible contemplar que en un eventual proceso de paz, el Secretario General designe un enviado o representante especial.

Otra opción, no excluyente con las ya mencionadas, sería la de buenos oficios liderada por un conjunto de países que desarrollarían la labor diplomática con el apoyo de la ONU. Podría tratarse de un Grupo de Amigos del Secretario General, como sucedió en los casos de Guatemala y de El Salvador.

En cualquiera de estos casos, debe establecerse una distinción necesaria. De acuerdo con la Carta de la ONU, el Secretario General dispone de facultades para el ejercicio de los buenos oficios y la mediación, procediendo *motu proprio* en pocas ocasiones. En cuanto al caso colombiano, el Secretario General ha expresado que para actuar requeriría un mandato. Este asunto merece algunas consideraciones:

Por una parte, ese mandato no es indispensable desde el punto de vista normativo o reglamentario, aunque sí por razones de eficacia política y capacidad para presentación de iniciativas. El tema es particularmente crítico después de los atentados contra la sede de las Naciones Unidas en Bagdad, a partir de los cuales el Secretario General desea disponer de máximas garantías de seguridad para el personal de la organización. Es decir, que no basta sólo con saber si el Secretario General puede o no avanzar en el proceso. Por ello, a diferencia de lo que hubiera podido pensarse en el pasado, parece conveniente que avancen los acercamientos entre la ONU y las fuerzas insurgentes con el fin de despejar los obstáculos contra la actividad de la organización en el proceso colombiano.

En cuanto a la OEA, algunos hechos ponen de relieve factores positivos que podrían facilitar la vigencia de su papel en Colombia, tales como: el fortalecimiento de la Comisión de Seguridad Hemisférica; la promoción de medidas de fomento de la confianza; la reactivación de la CICTE, y la adopción de la Declaración sobre Seguridad en las Américas en el marco de la Conferencia Especial sobre Seguridad. Allí, junto a la adopción de una noción multidimensional de la seguridad en la que se reconocen nuevas amenazas, se reiteró el apoyo al principio de solución pacífica de controversias, así como el respaldo a los esfuerzos adelantados por los estados interesados en procesos de negociación.

Una gestión de buenos oficios o de mediación llevada a cabo por la OEA implica tener en cuen-

ta la posición de los actores insurgentes. Por parte de las FARC es posible que exista la tradicional aprehensión expresada en el pasado por otros grupos insurgentes del continente frente a la situación de Cuba y la percepción de que la organización actúa siguiendo intereses de Estados Unidos. Además, la participación en un eventual proceso con las FARC podría alejar las posibilidades de un acompañamiento de la OEA a las gestiones con las Autodefensas. Esta opción fue propuesta por el Alto Comisionado para la Paz, luego de que el Asesor Especial del Secretario General de la ONU para Colombia negara la petición de acompañar un proceso en curso con dichos grupos.

2) La mediación

Este mecanismo busca establecer o restaurar la comunicación entre los actores del conflicto, así como impulsar negociaciones directas y acuerdos de paz. En este caso el mediador propone procedimientos y fórmulas alternativas de solución. Esta alternativa supone el consentimiento de los actores en el proceso.

En este caso particular, no se trataría de una actividad ejercida únicamente por cada una de estas organizaciones internacionales, y menos aún de la OEA. Al igual que en el caso de los buenos oficios y la verificación, aparece como recomendable, y quizás indispensable, la participación activa de un grupo de actores internacionales. En lo relativo al Sistema Interamericano, la gestión de mediación estaría también limitada por su debilidad política y por su estructura institucional, menos articulada que la de la ONU, tal como se plantea en el cuadro 1.

La debilidad política de la OEA, podría explicarse en gran parte por la voluntad misma de los estados que la conforman. En efecto, algunos gobiernos latinoamericanos han considerado que el papel de algunos de los países más grandes dentro de la organización podría ir en contra de sus propios intereses.

Por su parte, el escepticismo respecto al caso de Colombia tendría dos motivos. En primera instancia, porque podría conducir a la activación de instrumentos hemisféricos de seguridad, facilitando la injerencia de la OEA en otros casos de crisis o conflicto que se presenten en el he-

Una gestión de buenos oficios o de mediación llevada a cabo por la OEA implica tener en cuenta la posición de los actores insurgentes. Por parte de las FARC es posible que exista la tradicional aprehensión expresada en el pasado por otros grupos insurgentes del continente frente a la situación de Cuba y la percepción de que la organización actúa siguiendo intereses de Estados Unidos.

misferio. En segunda instancia, porque se considera que el asunto de Colombia debería ser liderado por una organización que, como la ONU, tiene una conformación más amplia y unas áreas de competencia mayores.

La participación de la OEA no sería excluyente ni incompatible con la correspondiente actividad diplomática que ejerza la ONU.

3) La verificación de acuerdos

Este mecanismo prevé el despliegue de personal no militar a fin de desarrollar tareas de observación y supervisión de acuerdos pactados por los actores del conflicto, en áreas geográficas determinadas.

En el caso de Colombia, la verificación de acuerdos puede implicar una de dos soluciones: mediante enviados de carácter civil con funciones que incluyen la indagación, el examen de denuncias sobre violaciones a los acuerdos, y en general, la evaluación sobre la marcha del proceso y el cumplimiento por los diversos actores; o como un despliegue operacional de observadores civiles *in situ*, (denominados por algunos analistas como «boinas azules»), los cuales se constituyen en contingentes policiales y civiles, en principio no autorizados para el uso de la fuerza.

Entre las ventajas de esta alternativa se debe mencionar el hecho de que este personal podría desplegarse con la autorización de la Asamblea General, sin tener que acudir al Consejo de Seguridad. En cuanto a las desventajas, es pertinente mencionar que en un incidente grave que involucre al personal desple-

gado, el mandato original de la Asamblea puede disolverse si el Consejo de Seguridad, o algún país diferente a Colombia solicita que el caso colombiano sea examinado allí.

Sería entonces necesario garantizar la seguridad del personal que pudiera operar en nombre de la ONU, caso en el cual sería indispensable un acuerdo previo con los actores involucrados. Así mismo, sería imperativo también el despliegue de fuerzas nacionales suficientemente equipadas y con cobertura plena en los sitios donde el

personal de observación se localice. Cualquier inconveniente o hecho desafortunado en relación con estos funcionarios, conduciría casi automáticamente a que otros países lleven el problema colombiano al Consejo de Seguridad.

4) La participación de los contingentes de paz

Descartadas las gestiones diplomáticas, y con el objetivo de desempeñar tareas que trasciendan la verificación, se podría plantear un escenario en el cual se despliegue una operación de mantenimiento de paz, a solicitud del Gobierno Nacional. Se trataría de personal con componentes militares (además de personal civil y de policía según el tipo de operación), autorizados a utilizar la fuerza no sólo para defensa propia, sino también en cumplimiento de su mandato. Dicho mandato deberá provenir de una resolución del Consejo de Seguridad y las operaciones deberían ser asumidas por la ONU.

La posición del Gobierno Nacional parece ser la de promover una presencia *in situ*, no sólo en las zonas de frontera sino también en las regiones donde se efectúen los procesos de desarme de los grupos armados ilegales (las autodefensas ahora y la guerrilla en el futuro). En principio son posibles dos alternativas: el personal sería civil y se limitaría a una labor de acompañamiento del proceso, o tendría un carácter de fuerza de interposición y por consiguiente con una naturaleza más disuasiva. La última alternativa ya fue públicamente descartada por la ONU en el caso de las Autodefensas. Al respecto, a pesar de que parecería políticamente más viable que se mantengan los acercamientos entre la ONU y las FARC, el Gobierno Nacional ha manifestado su interés en que la ONU participe en la totalidad del proceso y con todos los actores.

Otra alternativa, sería el despliegue de unidades binacionales, lo cual supone un emplazamiento conjunto en la frontera de efectivos provenientes de Colombia y de cada uno de los países vecinos, con un mandato apoyado por una decisión del Consejo de Seguridad e implementado con asistencia de la ONU. Este tipo de misión coincidiría con el concepto operacional de las Naciones Unidas denominado “coaliciones de voluntad”.

Sin embargo, conviene identificar las limitaciones fundamentales que tiene la ONU para el despliegue de una operación de mantenimiento de paz, cuyo mandato se desarrolle en medio de un conflicto:

Descartadas las gestiones diplomáticas, y con el objetivo de desempeñar tareas que trasciendan la verificación, se podría plantear un escenario en el cual se despliegue una operación de mantenimiento de paz, a solicitud del Gobierno Nacional.

(...)

Dicho mandato deberá provenir de una resolución del Consejo de Seguridad y las operaciones deberían ser asumidas por la ONU.

- Recursos financieros y dotación de personal: los casos de Afganistán, el Congo e Iraq dan cuenta de las limitaciones, así como de su preferencia por asumir la coordinación de actividades internacionales y no la responsabilidad directa sobre los procesos.
- Garantías de seguridad para el personal desplegado bajo mandato de la ONU: La experiencia en Somalia hace más de una década, así como el atentado contra la sede en Bagdad el 19 de agosto del 2003, hacen que la organización sea cada vez más exigente.

No obstante, el escenario de la participación de contingentes de paz incluye la posibilidad del despliegue de una operación de mantenimiento de la paz de la ONU en una etapa post-conflicto. En este caso también se requeriría una resolución del Consejo de Seguridad aunque su mandato, así como su componente sería en su mayor parte de carácter civil.

LAS POSIBLES IMPLICACIONES

BUENOS OFICIOS Y MEDIACIÓN

a) Las experiencias en distintos procesos de paz a través de mecanismos diplomáticos, constituyen antecedentes relevantes. Su pertinencia para el caso colombiano reside en la posibilidad de ampliar y clarificar las perspectivas y modalidades de participación internacional desde el ámbito multilateral, tal como se observa en el cuadro 2.

b) Actores de influencia significativa, como Estados Unidos y Brasil, ocupan un lugar relevante en el establecimiento y desarrollo de mecanismos de buenos oficios y mediación. En el caso de Estados Unidos, pese a lo que algunos analistas pudieran pensar, su participación no es incompatible o excluyente frente a la vinculación de la ONU en el proceso. En efecto, se aducen dos razones fundamentales por las cuales el acompañamiento de este país es determinante:

- Debido a la ubicación geográfica, y a las estrechas relaciones políticas y económicas de Colombia con Estados Unidos, parece esencial la presencia de este país como uno de los actores externos en la solución del problema colombiano.
- Las experiencias de los Grupos de Amigos del Secretario General en los casos de Centroamérica dan cuenta del papel decisivo que Estados Unidos tuvo para darle curso a los procesos de paz. Por ello, se reconoce la importancia de contar con un actor con capacidad políti-

ca, económica y financiera para influir realmente sobre los actores del conflicto y sobre la evolución del proceso mismo.

En cuanto a Brasil, no debe descartarse por ningún motivo su participación activa en gestiones de buenos oficios, tanto en el ámbito subregional como en el hemisférico y a través de la ONU. En efecto, su importancia radica en aspectos como su capacidad diplomática, su peso político y económico en el hemisferio, su carácter limítrofe con Colombia y la decisión del presidente «Lula», de jugar un papel importante y equilibrado en la promoción de una solución apropiada al caso colombiano. Conviene subrayar además su interés en facilitar un encuentro entre las FARC y la ONU, expresado en su visita el pasado mes de septiembre de 2003 a Cartagena.

VERIFICACIÓN DE ACUERDOS Y DESPLIEGUE DE OPERACIÓN DE PAZ

a) Para la ONU, el despliegue de una operación de mantenimiento de paz (ya sea con «Boinas» o Cascos Azules) tendría que ser examinado directamente por el Consejo de Seguridad. Al respecto, múltiples asuntos inherentes al conflicto colombiano tienen una relación directa con varios temas particulares en la agenda de este órgano: niños en conflicto, protección de civiles, tráfico de armas pequeñas y ligeras, prevención de conflictos, para sólo citar los más importantes.

La situación de Colombia en la agenda del Consejo de Seguridad supondría:

- Pasar por alto o haber agotado mecanismos de gestión diplomática de la ONU;
- El alto costo político y el debilitamiento de la capacidad de negociación;
- La limitación para vincular al proceso a otros actores y mecanismos, especialmente multilaterales, en el marco hemisférico o el subregional;
- La percepción internacional de Colombia como un Estado colapsado.

b) En el tema de la localización de los contingentes sería imperativo considerar dos factores esenciales:

En el caso de la ONU, el despliegue de una operación de mantenimiento de paz (ya sea con «Boinas» o Cascos Azules) tendría que ser examinado directamente por el Consejo de Seguridad. Al respecto, múltiples asuntos inherentes al conflicto colombiano tienen una relación directa con varios temas particulares en la agenda de este órgano: niños en conflicto, protección de civiles, tráfico de armas pequeñas y ligeras, prevención de conflictos, para sólo citar los más importantes.

Se podría explorar la posibilidad de establecer un mecanismo mixto, mediante la posible conformación de una comisión civil internacional, de carácter multisectorial y multi-institucional, es decir que en su composición podrían participar tanto la ONU (a través de efectivos desarmados –boinas azules– y fuerzas de policía) como la OEA.

- Las áreas fronterizas terrestres son sumamente extensas (aproximadamente 4000 kilómetros) y en extremo porosas. En principio, el costo político de un control imperfecto podría ser muy alto. Algunos analistas sostienen que el riesgo podría disminuir en caso de que el emplazamiento del personal de supervisión se localizara en áreas puntuales que permiten un mayor margen de control. Otros expertos consideran que, en cualquier caso, el riesgo continúa siendo muy elevado.

- En cuanto a las zonas internas del país en las cuales se puede llevar a cabo el proceso de desarme, desmovilización y concentración de los grupos irregulares, existiría un mayor riesgo debido a que si la ONU eventualmente aceptara participar con un despliegue operacional, los contingentes podrían ser blanco de ataques. En este sentido sólo existirían tres soluciones: el Estado colombiano garantiza plenamente el funcionamiento de estos contingentes; lo garantizaría las Naciones Unidas (lo cual incrementa la magnitud de la operación –el carácter defensivo de su mandato– y por ende, los costos económicos y políticos); se produce su despliegue sobre la base de acuerdos con los actores más importantes del conflicto.

c) La opción de un despliegue de contingentes binacionales podría tener resonancia en los países vecinos, habida cuenta de su interés por neutralizar problemas transfronterizos de seguridad, en particular para:

- Ecuador, por las actividades de los grupos subversivos (secuestros, operaciones militares, tráfico de drogas, lavado de dinero, tráfico de armas) y por los refugiados colombianos que huyen del conflicto.
- Venezuela, por la gradual transferencia de actividades de las guerrillas y las llamadas Autodefensas a su territorio. Además, por las implicaciones de política interna cada vez más complejas, en relación con la estabilidad institucional y las tensiones socio-económicas.
- Panamá, por el crecimiento de la actividad bélica en la zona de frontera, y por la cercanía del Canal a las zonas de conflicto.
- Brasil y Perú, porque la lucha contra los cultivos de drogas en Colombia implica un gra-

dual desplazamiento de dicha actividad, así como la de procesamiento hacia sus propios países.

Por otra parte, es lógica la aprehensión colombiana por el contrabando de armas y municiones proveniente de Ecuador, Panamá y Venezuela; por el hecho de que fuerzas irregulares encuentren posibles bases de operaciones o retaguardia en Venezuela, Ecuador o Brasil; y, por el lavado de dinero en las economías de Ecuador o de Panamá.

d) Existen experiencias internacionales de gestión de conflictos liderados por la ONU, las cuales constituyen referentes que deberían ser tenidos en cuenta para el caso colombiano, como se observa en el cuadro 3. Un aspecto importante está constituido por el hecho de que la gran mayoría de las acciones de paz de la ONU se han desarrollado en países con una superficie pequeña o mediana. Por lo cual, en el caso colombiano la magnitud de su extensión territorial podría plantear problemas prácticos significativos.

RECOMENDACIONES

A. A corto plazo

- El acompañamiento de la ONU en el proceso de la gestión del conflicto colombiano podría priorizar tres directrices fundamentales:
 - a. La verificación del proceso de desarme, desmovilización y reintegración de las Autodefensas.
 - b. El acompañamiento a las comunidades más vulnerables.
 - c. En el diseño de mecanismos de seguridad tras el proceso de desarme, desmovilización y reintegración.
- El caso de Colombia en la agenda del Consejo de Seguridad: En principio se plantea la inconveniencia de llevar el caso de Colombia a la atención del Consejo, considerando que “se sabe cuando se ingresa, pero no cuando se sale”. Además, se debe tener en cuenta si existe o no respaldo de los miembros permanentes para una iniciativa de tal naturaleza. En principio, ciertos países no estarían dispuestos a apoyar el examen de la situación de Colombia en esta instancia, debido a que ello implicaría multilateralizar el tema del Plan Colombia, y no se cree que tengan interés en hacerlo.
- La actuación del Secretario General: Si existe un mandato conferido por los actores en conflicto, implicaría componentes como derechos humanos, refugiados, planes y pro-

gramas de desarrollo con agencias como el PNUD. La participación de la ONU sería esencialmente favorable por su fuerza moral, al señalar a los actores que eventualmente incumplan y al impulsar pasos hacia la solución del conflicto.

- Las interdependencias multilaterales: Este asunto se refiere al comportamiento de Colombia frente a sus vecinos y viceversa; incluyen también su relación privilegiada con Estados Unidos. En este sentido se debe considerar con cautela la formación progresiva y equilibrada de alianzas regionales en el seno de diversos foros internacionales.
- La cooperación internacional: Que implica condicionamientos, por lo cual, a medida que se incrementa, la internacionalización del conflicto avanza en la misma dirección. Lo fundamental no es que múltiples actores internacionales tomen decisiones que son responsabilidades colombianas, sino maximizar espacios internacionales para recibir apoyo.
- La conformación de un grupo de países amigos para acompañar el proceso: Podría tratarse de un Grupo de Amigos del Secretario General de la ONU, o bien un grupo *ad hoc* al estilo del grupo de Contadora. Un acercamiento con las llamadas Autodefensas podría llevarse a cabo bajo este mismo formato, aunque la disposición política de los distintos gobiernos en general sería más difícil de obtener.

B. A mediano plazo

- Se podría explorar la posibilidad de establecer un mecanismo mixto, mediante la posible conformación de una comisión civil internacional, de carácter multisectorial y multi-institucional, es decir que en su composición podrían participar tanto la ONU (a través de efectivos desarmados –boinas azules– y fuerzas de policía) como la OEA.

- En el caso de una acción conjunta de la ONU con la OEA, mientras a ésta última le corresponderían funciones eminentemente políticas, la ONU podría enfocarse en el despliegue operacional de contingentes sobre el terreno. Este modelo de acción estaría en concordancia con el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, reforzado además por la reiteración en la reciente Declaración sobre Seguridad en las Américas, relacionada con los esfuerzos para lograr soluciones pacíficas a disputas locales.
- Convendría examinar la posibilidad de que la OEA desempeñe un papel relevante, consistente en el uso de instrumentos de apoyo político e iniciativas de gestión diplomática.

C. A largo plazo

- El despliegue de fuerzas policiales o militares en el marco de las Naciones Unidas, debería ser una última solución, sólo aplicable en el caso de que los demás mecanismos hayan resultado ineficaces.
- Tanto en el corto, como en el mediano y largo plazo, el Gobierno Nacional debería efectuar consultas y requerimientos concretos a fin de comprometer a los distintos actores internacionales. Por otra parte, se debe tener presente que en cuestiones relacionadas con el despliegue operacional (mandato, financiación y comando de contingentes), el actor de mayor viabilidad sigue siendo la ONU.
- Por último, se estima conveniente incrementar el debate público sobre el tema. Se trata de un proceso de aprendizaje colectivo a través del cual se acumulará experiencia de forma gradual.

Tanto en el corto, como en el mediano y largo plazo, el Gobierno Nacional debería efectuar consultas y requerimientos concretos a fin de comprometer a los distintos actores internacionales. Por otra parte, se debe tener presente que en cuestiones relacionadas con el despliegue operacional (mandato, financiación y comando de contingentes), el actor de mayor viabilidad sigue siendo la ONU.

CUADRO 1

ALGUNOS FACTORES QUE EXPLICAN LA BRECHA DE ACCIÓN POLÍTICA ONU-OEA

- Las funciones extremadamente restringidas de la Junta Interamericana de Defensa y su débil relación con la OEA. Se dificulta el acuerdo con la Comisión de Seguridad Hemisférica, para promover medidas de fomento de confianza entre los actores del conflicto.
- La ausencia de órganos permanentes con prerrogativas para emitir decisiones jurídicamente vinculantes en materia de gestión de crisis y conflictos.
- El carácter no permanente de las sesiones de la Asamblea General pese a su nivel ministerial.

CUADRO 2
ACCIÓN DE LA ONU EN ALGUNAS
GESTIONES DE MEDIACIÓN
Y DE BUENOS OFICIOS

Caso	Principal acción de la ONU en gestiones de mediación y de buenos oficios
Chipre	En 1974 el Consejo de Seguridad solicitó al Secretario General desarrollar una misión de buenos oficios con los representantes de las comunidades en disputa: turco-chipriota y greco-chipriota. Desde entonces, el Secretario General ha sostenido reuniones oficiales con los líderes de las dos comunidades y ha ejercido buenos oficios a través de un representante especial.
El Salvador y Guatemala	La mediación en procesos de paz se llevó a cabo a través del Grupos de Países Amigos del Secretario General, en los cuales EE.UU. estuvo presente con una participación activa. Luego de la mediación inicial, se produjo un proceso de verificación. En el caso de El Salvador, el Secretario General designó representantes especiales desde 1993; bajo su patrocinio se desarrolló el proceso de negociaciones entre el Gobierno y el Frente Farabundo Martí.
Haití	Desde 1992 el Secretario General de la ONU asignó un Representante Especial, el cual fue también designado por la OEA como Enviado Especial un mes más tarde. El objetivo de su mandato era buscar una solución pacífica a la crisis generada por el golpe de estado contra el gobierno de Jean Bertrand Aristide en septiembre de 1991. Luego de la firma del Acuerdo <i>Governors Island</i> este Representante se encargó principalmente de apoyar los esfuerzos para la plena restauración del orden constitucional. Se creó un Grupo de Amigos del Secretario General de la ONU conformado por Argentina, Canadá, Chile, Francia, EE.UU. y Venezuela

CUADRO 3
ACCIÓN DE LA ONU EN ALGUNAS GESTIONES DE
VERIFICACIÓN Y DE DESPLIEGUE OPERACIONAL
DE MISIONES DE PAZ

Caso	Principal acción de la ONU en gestiones de verificación y de despliegue operacional de misiones de paz
Chipre	(Despliegue de fuerzas de interposición.) En el caso chipriota, la fuerza de mantenimiento de paz de la ONU (UNFICYP) ha estado desplegada desde 1964 y actualmente su mandato prevé de manera fundamental la supervisión de líneas de cese al fuego y el desarrollo de actividades humanitarias, con un contingente de más de 1.200 personas.
El Salvador y Guatemala	En el caso de Guatemala, la Misión de Verificación de la ONU (MINUGUA), establecida en 1997, se encargó de la supervisión del acuerdo de cese al fuego entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). En particular desarrolló actividades relativas a la separación de fuerzas y al proceso de desmovilización de la URNG. La OEA concedió apoyo logístico al proceso de desmovilización. Por su parte el mandato de la Misión de Observación de la ONU en El Salvador (ONUSAL) llevó a cabo durante cuatro años (1991-1995) la verificación del cumplimiento de los acuerdos firmados entre el Gobierno y el Frente Farabundo Martí. En las dos situaciones la ONU desplegó observadores civiles y militares.
Macedonia	En 1995 la ONU estableció una Fuerza de Despliegue Preventivo en Macedonia (UNPREDEP), como sucesora del mandato de la Fuerza de Protección de Naciones Unidas en los territorios de la ex Yugoslavia (UNPROFOR). Su principal objetivo era el de supervisar los acontecimientos en las áreas fronterizas a fin de preservar un entorno de estabilidad y seguridad. Pese a que la mayor parte de su componente era militar (en 1999 contaba con 1.049 miembros armados sobre un total de 1.110 personas), la UNPREDEP desarrolló tareas de cooperación civil y asistencia humanitaria.
Nicaragua	Como parte del mandato del Grupo de Observación de las Naciones Unidas para Centro América (ONUCA), establecido en 1989, la ONU tomó parte en el proceso de desmovilización de la "Resistencia Nicaragüense". De acuerdo con lo previsto en el proceso de desmovilización, la ONUCA también supervisó el cese al fuego y la separación de fuerzas acordada por las partes.

ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO, ORGANISMOS Y FOROS INTERNACIONALES COORDINADO POR DIEGO CARDONA

El proyecto «La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante» se emprendió en marzo de 2003, en consorcio con la Academia Diplomática de la Cancillería; Centro de Pensamiento Estratégico Internacional -CEPEI; Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes; Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra -CEESEDEN; Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario; Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana; Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL; Fundación Hanns Seidel; y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI de la Universidad Nacional, con la coordinación de FESCOL.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: www.colombiainternacional.org.co