ANÁLISIS

PAZ Y SEGURIDAD

LA PRESENCIA LATINOAMERICANA EN EL POSCONFLICTO COLOMBIANO

Monica Hirst / Bruno Dalponte

Abril de 2021

El texto analiza la participación latinoamericana en la Misión de las Naciones Unidas en Colombia (MNUC), identificando y evaluando sus principales características entre diciembre de 2016 y junio-julio de 2017, la etapa con mayor despliegue y participación de actores regionales, tanto de los pertenecientes a fuerzas militares y de seguridad como de voluntarios civiles.

El documento trata de identificar, comprender y analizar narrativas en las que se encontró cierto consenso respecto del desarrollo de las acciones vinculadas a la paz en Colombia y los grados de compromiso mostrados por las partes.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

PAZ Y SEGURIDAD

LA PRESENCIA LATINOAMERICANA EN EL POSCONFLICTO COLOMBIANO

CONTENIDO

1 INTRODUCCIÓN 4

2 CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS 6

3 TRASFONDO HISTÓRICO E INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO 8

4 EL PRISMA REGIONAL 10

5 ENTRE LA CONCEPCIÓN Y LOS PREPARATIVOS 12

5.1 El sentido de la misión 15

6 LA MNUC EN MARCHA 20

6.1 Derecho de piso 20

6.2 El diseño 21

6.3 El factor confianza 26

6.4 La agenda de género 27

7 LOS DESAFÍOS DE LA CONTINUIDAD 32

8 CONCLUSIÓN 35

FUENTES PRIMARIAS 38

REFERENCIAS 38

SIGLAS 42

1

INTRODUCCIÓN[1]

El viernes 25 de septiembre de 2020 el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó por unanimidad la Resolución 2545/20[2], prorrogando por un año el mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Esto habilitó el cuarto año de trabajo de esta misión, la cual a su vez es continuación de la Misión de las Naciones Unidas en Colombia (MNUC)[3], establecida en 2016 para coordinar, monitorear y verificar la implementación del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (de aquí en adelante, el Acuerdo de paz o el Acuerdo final) entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP).

Resulta indispensable distinguir entre el mandato otorgado por el Consejo de Seguridad a la MNUC en enero de 2016 relativo a la primera etapa de la participación de la ONU en la implementación del Acuerdo de paz, y el concedido a la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, aprobada en julio de 2017 para dar paso a la segunda etapa del proceso de paz. Estas dos misiones se distinguen en términos de sus objetivos y actividades proyectadas. La MNUC se dedicó principalmente a tareas de coordinación, facilitación y verificación en la implementación del fin de hostilidades, la desmovilización, el registro y la dejación de armas de los combatientes de las Farc-EP. La Misión de Verificación, en cambio, se caracteriza por actividades focalizadas en el proceso de reintegración de los excombatientes, buscando acompañar mecanismos de acercamiento entre las partes para favorecer su reinserción política y social, así como para verificar las garantías de seguridad brindadas por el gobierno. Combinadas, las dos etapas pondrían a prueba la credibilidad de los compromisos asumidos por las partes; se avanzaría en la construcción de confianza mutua entre los actores involucrados y, en consecuencia, se evidenciaría la viabilidad social y política de que se pudiera alcanzar una paz durable en Colombia. En efecto, vencidas las dificultades iniciales, los resultados logrados en la primera fase fueron notablemente positivos. En agosto de 2017 la MNUC ya había recibido, registrado, categorizado y almacenado todas las armas declaradas por las Farc-EP, tanto aquellas dejadas en los campamentos como las escondidas en caletas. Con el informe de conclusión de este proceso, la Misión dio por cerrado exitosamente el proceso de dejación de armas (MVM, 2017, pp. 15).

El presente texto analiza la participación latinoamericana en la MNUC, identificando y evaluando sus características más relevantes en los meses que se extienden de diciembre de 2016 a junio-julio de 2017[4]. Esta fue la

1 El proyecto de investigación del cual se desprende este documento fue financiado por el programa de becas *Peace Research Grant 2019* de la IPRAF (International Peace Research Association Foundation). Quisiéramos reconocer el aporte de la dra. Sabina Frederic al proyecto de investigación del cual se desprende el presente artículo, mediante contribuciones cruciales en la etapa inicial de diseño, planificación y trabajo de campo. A pesar de haber dejado el proyecto al aceptar el cargo de ministra de Seguridad de Argentina, su participación mantiene un lugar central en la definición de diversas líneas de trabajo aquí exploradas. Un agradecimiento especial a Mariano Aguirre por sus generosas indicaciones y sugerencias en las etapas de formulación y puesta en marcha del proyecto. Los argumentos y conclusiones del presente documento son responsabilidad exclusiva de los autores.

2 http://undocs.org/es/S/RES/2545(2020)

3 https://undocs.org/sp/S/RES/2261(2016)

4 Mientras que las Farc-EP declararon un cese al fuego unilateral desde mediados de diciembre de 2014, el gobierno co-

etapa con mayor despliegue y participación de actores regionales, tanto de aquellos pertenecientes a fuerzas militares y de seguridad como de voluntarios civiles. El Capítulo 3, Sección 1.3, del Acuerdo de paz establece que la MNUC debería estar conformada mayoritariamente por personal de países latinoamericanos, encomendándoles un rol de liderazgo en la coordinación de las acciones del Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación (MVM) conformado entre la ONU, el gobierno colombiano y las Farc-EP. Representantes de cada uno de estos actores participarían en cada instancia de toma de decisiones, tanto en cuestiones cotidianas de cada campamento como en las decisiones de alto nivel tomadas desde la coordinación de la misión en Bogotá.

Con importantes contribuciones de personal por parte de los países de América Latina y el Caribe, los países del Cono Sur suramericano fueron los que enviaron los contingentes más numerosos y asumieron roles de coordinación de las tareas propias del proceso de desmovilización, desarme y reintegración (DDR)[5]. Inicialmente, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) otorgó el sello institucional regional para la presencia de los contingentes militar/policiales latinoamericanos. Adicionalmente, un gran número de civiles reclutados por la ONU, compuesto principalmente por mujeres, en su mayoría provenientes de América Latina y muchos de ellos nacionales de países limítrofes con Colombia, se sumaron voluntariamente al componente internacional del MVM.

En la presente investigación se buscó un análisis matizado de la participación de actores regionales en la MNUC, considerando tanto el papel de las fuerzas militares y de seguridad desplegadas, como el de las voluntarias civiles. Consideramos central apuntar a las características de la tradición latinoamericana en misiones internacionales de la ONU, rastreando para ello las continuidades con respecto a misiones previas e identificando las especificidades del caso colombiano. El argumento sobre tal continuidad está anclado en trayectorias de investigación previas en las cuales se han combinado experiencias disciplinares diferentes en estudios sobre seguridad, políticas de defensa y paz regional[6]. Consecuentemente, en este caso buscamos identificar y analizar las contribuciones de actores regionales a la implementación del Acuerdo de paz, algo que no solo fue entendido como un hito para la sociedad colombiana, sino que también representa un paso indispensable en la construcción de un entorno regional más comprometido con la paz y la estabilidad.

lombiano se sumó a esta medida recién hacia finales de agosto de 2016, un mes antes de que se firmara el Acuerdo final y se aprobara la creación de la MNUC. Mayores detalles sobre la cronología de eventos que llevaron al despliegue efectivo de la MNUC se pueden encontrar en: https://unmc.unmissions.org/cronologia-0

5 Las Farc-EP han sido categóricas en sostener la utilización de un léxico específico durante el proceso de paz. Un claro ejemplo de esto se observa en su negativa a hablar de "desarme", prefiriendo en su lugar el concepto de "dejación de armas". El eje principal de esta distinción radica en el carácter voluntario de la participación que se infiere en el segundo término, contrastando con el tono subyacente de derrota militar generalmente asociado con el primero. Del mismo modo, prefirieron usar la noción de "reincorporación" en lugar del término "reintegración", buscando diferenciar esta experiencia de procesos previos (Segura y Stein, 2019, p. 1). En el presente artículo los términos preferidos por las Farc-EP serán utilizados de manera intercambiable con los conceptos más tradicionalmente asociados a la sigla DDR, ya que los mismos forman parte de la jerga propia de las misiones de las Naciones Unidas y del campo de la seguridad internacional.

6 Frederic y Hirst (2016), Hirst (2017), Dalponte (2019), Frederic (2020).

2

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Si bien el análisis propuesto busca desarrollar un marco interpretativo aplicable a las experiencias de distintos países latinoamericanos, nuestro trabajo de campo se ciñó especialmente a los casos de Argentina y Uruguay debido a las restricciones impuestas a la movilidad internacional en el contexto de la pandemia de Covid-19. Estos dos países juntos representan cerca de 30% del total de las fuerzas militares y de seguridad desplegadas en la misión, lo que se suma al hecho de que algunos de sus representantes tuvieron roles de liderazgo y de coordinación. Sin embargo, reconocemos que la ausencia o baja representación de testimonios de verificadores de otras procedencias —como por ejemplo Chile y Paraguay—, en función de las limitaciones mencionadas, posiblemente introduzcan algunos sesgos en la información obtenida. Afortunadamente, ha sido posible complementar la investigación con entrevistas a miembros de las fuerzas militares y de seguridad de Colombia, así como a autoridades y voluntarias civiles latinoamericanas que participaron de la MNUC. Vale mencionar también una gran cantidad de información disponible en fuentes documentales directa o indirectamente relacionadas con la Misión en Colombia.

El principal instrumento utilizado para la recolección de información fueron las entrevistas en profundidad presenciales a participantes del MVM, así como a funcionarios de la ONU y miembros de los cuerpos diplomáticos latinoamericanos. Debido a las restricciones al traslado y las reuniones impuestas durante 2020, cuando resultó necesario ampliar el acervo de testimonios o complementar la base de información se recurrió a entrevistas por video conferencia. En total, se hicieron cuarenta y cinco entrevistas, a partir de las cuales se extrajeron consideraciones respecto de las experiencias individuales y colectivas de los participantes latinoamericanos en la MNUC. Salvo contadas excepciones, la identidad de los entrevistados se resguarda. Por un lado, las narrativas que buscamos identificar y analizar surgen de la consideración en conjunto de las entrevistas, no de casos individuales. Por otro, mantener la condición de anonimato resultó una condición importante para poder acceder a información sensible durante las entrevistas. La reproducción textual de pasajes seleccionados de los testimonios brindados por los entrevistados se reservó para instancias en que las expresiones elegidas permitiesen acceder a una mejor comprensión de sus percepciones y emociones, cristalizar la narrativa dominante de forma clara y directa y, o comprobar las hipótesis que guían esta investigación.

Las preguntas de investigación que definieron el diseño del proyecto y del trabajo de campo están relacionadas con la experiencia individual y colectiva de los miembros de las fuerzas militares y de seguridad. Buscamos indagar tanto sobre la influencia de trayectos formativos y experiencias previas en despliegues internacionales, como sobre las adaptaciones necesarias en el contexto colombiano y las lecciones aprendidas en la MNUC. Se siguió la estrategia de entrevistas semi-estructuradas, útiles para los objetivos de este trabajo ya que permiten guiar las temáticas centrales a abordar mientras que se otorga un margen de maniobra para que cada entrevistado interprete y responda a las preguntas según le resulte más pertinente. Esto permite identificar el surgimiento de narrativas comunes entre los distintos participantes de la misión, así como ciertas diferencias interesantes.

La inclusión en el muestreo de voluntarias civiles reclutadas por la ONU parecería disonante con este foco en cultura y experiencias propias de las fuerzas militares y de seguridad, y ciertamente las trayectorias profesionales difieren considerablemente. Sin embargo, también es cierto que las voluntarias representaron un cuerpo espe-

cializado, con extensa capacitación, trayectorias dentro del sistema de organismos vinculados a la ONU en América Latina y experiencia directa en tratar algunas de las problemáticas enfrentadas durante el proceso de DDR. En ese sentido, sus trayectorias y perspectivas resultan útiles para abordar críticamente las agendas de paz y seguridad en los ámbitos no gubernamentales de la gobernanza multilateral latinoamericana, proporcionando perspectivas que complementan y en ocasiones cuestionan a los actores socializados en instituciones estatales.

Además de las limitaciones impuestas por la pandemia del Covid-19 para ampliar el universo de los testimonios colectados, es importante reconocer la grieta temporal de nuestro trabajo de campo. Con excepción de los funcionarios de la ONU, los testimonios no fueron recolectados en el terreno de operaciones. En su mayoría, las entrevistas a los verificadores fueron hechas entre tres y dieciocho meses después de su regreso a sus países. La ventaja en tal caso fue lograr que los testimonios incorporasen un sentido de perspectiva en sus evaluaciones.

En resumen, hemos buscado identificar narrativas de actores militares y civiles respecto de sus experiencias en la MNUC, prestando particular atención a sus percepciones personales en torno de las características que definieron la primera etapa de la misión, los problemas y las limitaciones enfrentados, los contrastes y las similitudes frente a despliegues internacionales previos, la utilidad de esta experiencia previa (propia o institucionalizada) en el trabajo cotidiano en Colombia y las lecciones aprendidas. Tuvimos una preocupación especial con el género en vista de las características del proceso de paz en Colombia. Indagar sobre las experiencias del día a día de quienes participaron de la MNUC, diferenciar el prisma masculino y femenino "desde el campo", nos permite dar luces sobre aspectos menos explorados de este tipo de misiones internacionales, aquellos que se producen en el "hacer cotidiano" de un proceso de paz frágil, complejo e incierto. Esta aproximación permite poner el foco sobre las tensiones que emergen entre los objetivos fijados en el Acuerdo de paz, las normas que rigen este tipo de despliegues internacionales y el desarrollo concreto del proceso de DDR.

3

TRASFONDO HISTÓRICO E INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO

Sin ánimos de hacer una revisión de la vasta literatura existente en torno de la historia del conflicto colombiano, esta sección busca enumerar algunos de los hitos y procesos más relevantes en su desarrollo reciente para otorgar mayor densidad analítica a la evaluación del contexto específico en el que se desplegó la MNUC.

Si bien sus orígenes suelen rastrearse en las postrimerías de *la Violencia*[7], el enfrentamiento entre el gobierno colombiano y las Farc-EP ha mutado innumerables veces a través de sus años de historia. Este es uno de los procesos nodales de la historia reciente colombiana y latinoamericana. Más aún, desde la década de los noventa pueden observarse cambios notorios en términos de la internacionalización del conflicto, incrementando la complejidad del caso debido a la multiplicación de actores involucrados, sus alianzas variables y el entrelazamiento de sus intereses políticos y económicos, así como por el alcance territorial del conflicto dentro y fuera de Colombia. Parte de este fenómeno puede entenderse a partir de la incorporación a la ecuación del conflicto del tráfico internacional de clorhidrato de cocaína, negocio que volcó enormes volúmenes de recursos para una variedad de actores, reduciendo el peso de las identidades político-ideológicas, propiciando nuevas instancias de conflicto y cooperación, y permitiéndoles financiar niveles crecientes de violencia en su afán por conservar control sobre territorios de producción, rutas de tráfico y mercados de destino (Tokatlian, 2000).

Con el objetivo de atraer mayores niveles de cooperación militar externa y de legitimación política internacional para las acciones de contrainsurgencia, el conflicto pasó a ser enmarcado claramente como parte de una serie de procesos eminentemente internacionales (Tickner, 2007). En parte, estos cambios buscaron alinear discursivamente el encuadre del conflicto con las agendas de securitización dominantes en la estrategia de proyección internacional de Estados Unidos. De este modo, un conflicto claramente doméstico y de profundas raíces históricas, sociales, políticas y económicas específicas de Colombia fue vinculado exitosamente con dos de las principales agendas de securitización impulsadas por Estados Unidos, el tráfico de drogas y el terrorismo (Borda Guzmán, 2012).

Esta internacionalización no buscó incrementar la relevancia estratégica regional o global del conflicto colombiano ni atraer la cooperación de la comunidad internacional en su conjunto. En cambio, el objetivo fue comprometer a la principal potencia global con su resolución por vía militar y obtener así legitimación externa para la utilización de medidas de fuerza extraordinarias. En el camino, contribuyó fuertemente a profundizar los vínculos militares, políticos y comerciales entre los dos países. Esta estrategia fue decisiva para debilitar las posiciones territoriales y militares de las Farc-EP así como de otros grupos insurgentes como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), pero también para horadar su ya debilitada legitimidad social. Si bien los diversos reportes sobre abusos en el uso de la fuerza y violaciones sistemáticas de los derechos humanos por parte de fuerzas estatales generaron costos políticos y muestran el carácter pírrico de la victoria militar obtenida[8], la posición de fuerza

7 Periodo de aproximadamente diez años en el que el enfrentamiento político entre liberales y conservadores se volvió particularmente cruento luego del asesinato en abril de 1948 del candidato presidencial y líder liberal Jorge Eliécer Gaitán. Este conflicto llevó a la pérdida de cerca de 200.000 vidas.

8 Un buen ejemplo de esto es el caso conocido como "falsos positivos". De acuerdo con reportes recientes de la Jurisdic-

obtenida por el gobierno fue una de las condiciones que aseguraron el compromiso de las Farc-EP con el cese al fuego y el inicio de las negociaciones de paz durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018).

De acuerdo con datos aportados por el reporte *¡Basta Ya!* (GMH, 2013), en el periodo 1958-2012 el conflicto en Colombia causó la muerte a más de 220.000 personas, el desplazamiento de cerca de 5,7 millones y, en términos más generales, afectó de forma directa o indirecta a más de once millones de colombianos. Al momento de la firma del Acuerdo final en 2016 y de la activación de la MVM, este conflicto era reconocido como uno de los más longevos del mundo, y ciertamente se trata de uno de los más trágicos y relevantes para la región desde la guerra del Chaco[9]. Sus efectos humanitarios y políticos superan claramente las fronteras colombianas, habiendo provocado reiterados derrames negativos para la paz y la estabilidad de la región (Ramírez, 2017).

ción Especial para la Paz (JEP), creada por el Acuerdo de paz, a la fecha se ha logrado constatar el asesinato de 6.402 civiles por parte de las Fuerzas Armadas de Colombia en el periodo 2002-2006, quienes fueron registrados como guerrilleros abatidos en combate a fin de obtener los estímulos ofrecidos por el Estado (JEP, 2021a).

9 La última guerra interestatal de gran escala entre actores de la región, en la cual se enfrentaron Bolivia y Paraguay desde junio de 1932 hasta junio de 1935, dejando más de 90.000 muertos entre ambos bandos. Si bien los orígenes y la naturaleza de este enfrentamiento son claramente distintos a los del conflicto doméstico en Colombia, la escala del impacto que el segundo ha tenido resulta de dimensiones tales que (en la región latinoamericana) es comparable solo a una guerra tradicional.

4

EL PRISMA REGIONAL

Esta investigación opera sobre la premisa de que la MNUC se suma a las experiencias transitadas, acumuladas e institucionalizadas por actores latinoamericanos a partir de su participación en misiones internacionales de la ONU —particularmente en América Central y Haití—, que a su vez ejercen una fuerte influencia sobre la aproximación de la región a este tipo de esfuerzos de gobernanza multilateral de la paz (Hirst, 2017). La institucionalización de estas experiencias pasadas se materializa en enfoques, entrenamiento y diseños curriculares para la formación de quienes participarán en misiones internacionales, contribuyendo así a la construcción de trayectorias y estilos de actuación que se reproducen. Desde mediados de la década de los noventa se observa también un creciente nivel de cooperación y coordinación regional para el intercambio de experiencias, incorporación de mejores prácticas y desarrollo de cursos conjuntos de formación y, o entrenamiento. Incluso se han instituido las primeras experiencias de fuerzas de paz conjuntas[10], aunque se trata de un proceso todavía reciente y limitado. La intensidad de esta socialización de experiencias en Latinoamérica ha contribuido al desarrollo de trayectorias y estilos regionales.

La participación latinoamericana en misiones de paz se encuentra subordinada a las normas, los procedimientos y las expectativas especificados en el mandato otorgado a cada misión, y se maneja siguiendo los estándares fijados por la ONU. Sin embargo, analizar el desempeño de los países de la región en las diversas misiones desplegadas en América Latina y el Caribe desde el final de la Guerra Fría lleva a la identificación de ciertos rasgos y circunstancias únicos, insinuando la existencia de un "estilo latinoamericano" en el asunto (Sotomayor Velázquez, 2013). El crecimiento continuo en la participación latinoamericana en misiones de paz a lo largo de las últimas tres décadas también ha llevado a niveles crecientes de confianza mutua, cooperación regional y a cierta interoperabilidad, aunque todavía embrionaria en su desarrollo. La cooperación latinoamericana en operaciones de paz ha constituido un proceso acumulativo, nutrido por una secuencia de experiencias y eventos relevantes. A pesar de que existe un consenso amplio en la literatura sobre la condición de nodal que ocupa la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) en esta trayectoria (Frederic y Hirst, 2016), se trata de una experiencia que integra una trayectoria más amplia, en la cual los legados, las lecciones aprendidas, las prácticas institucionalizadas y la memoria (colectiva e individual) muestran puntos de comunicación entre los distintos países de la región. Este hilo de continuidad es relevante para entender la participación latinoamericana en Colombia, incluso considerando las notorias diferencias entre la MNUC y las Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP) del pasado. Para ilustrar este punto no hay más que indicar que, si bien esta misión representó la primera experiencia en la cual países latinoamericanos lideraron y coordinaron un proceso de DDR, el desempeño de las fuerzas estuvo fuertemente influenciado por la capacitación, el entrenamiento y las experiencias previas en OMP.

La expansión constante de reglas y estándares incorporados por las misiones de la ONU, así como la cultura que se ha ido desarrollando entre quienes regularmente participan de las mismas, son el resultado de procesos globales de aprendizaje y socialización (Autesserre, 2014).

10 Por ejemplo, la Fuerza de Paz Binacional argentino-chilena "Cruz del Sur" y el acuerdo existente para la conformación de una Fuerza de Paz Combinada argentino-peruana, la Compañía de Ingenieros Binacional "Libertador Don José de San Martín".

Sin embargo, entendemos que esto tiene un impacto diferenciado en las distintas culturas institucionales, normas informales y prácticas de las fuerzas militares y de seguridad desplegadas en el campo. Tales diferenciaciones se transportan al territorio de la interpretación, que debe considerar posibles objeciones políticas y maneras específicas de comprensión entre los actores intervinientes (Acharya, 2011).

La investigación sobre las particularidades de la participación latinoamericana en la MNUC requirió tanto identificar el contexto y los objetivos específicos para los cuales esta misión fue diseñada, como contrastarla con experiencias pasadas. Esto permitió reconocer el estilo latinoamericano de participación en misiones multilaterales de apoyo a la paz y las necesidades de adaptación demandadas por las condiciones específicas. Así, para evaluar el funcionamiento de la MNUC y contribuir a la incorporación efectiva de esta experiencia al acervo regional, resulta crucial advertir sobre las tensiones inevitables que surgen en estos contextos entre las reglas y estándares establecidos por la ONU; las trayectorias institucionales de los países participantes; las trayectorias individuales de los miembros de fuerzas militares y de seguridad desplegados; y las presiones que el contexto específico ejerce sobre el diseño e implementación de una misión.

Focalizándonos en estructuras socioculturales y en las plataformas cognitivas que guían el comportamiento de los agentes en el campo, nuestro análisis se vale de un diálogo metodológico y conceptual entre los prismas de la antropología y de los estudios militares y de seguridad. Sin usar un abordaje estricto, nos valemos de herramientas de los estudios etnográficos para la recolección e interpretación de la información, dando preeminencia a la comprensión contextual de los procesos sociales y al rol de la capacidad de acción humana en los mismos, pero promoviendo también formas empáticas de vinculación entre investigadores e investigados (Krause, 2021).

5

ENTRE LA CONCEPCIÓN Y LOS PREPARATIVOS

Luego de casi cinco años de avances y retrocesos, el Acuerdo final fue firmado en la ciudad de Bogotá en diciembre de 2016[11]. Si bien las negociaciones para avanzar con un acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las Farc-EP comenzaron en 2012, su desarrollo fue lento y tortuoso. Estas demoras se debieron, en parte, a que en las discusiones rigió el principio de que "nada está acordado hasta que todo esté acordado" (Cortés y Millán, 2019)[12]. Otros factores que contribuyeron al lento avance de las negociaciones fueron la profunda desconfianza entre las partes y la presencia de una fuerte oposición doméstica a la firma de un acuerdo de paz (liderada políticamente por Álvaro Uribe Vélez, pero con amplio apoyo popular). La incorporación tardía de mujeres negociadoras, quienes impulsaron la creación de una Subcomisión de Género que facilitara la incorporación de una agenda de género como elemento transversal al acuerdo, también trajo demoras en el avance de las negociaciones (Fernández Matos y González Martínez, 2019, p. 116).

El Acuerdo de paz en Colombia fue un hecho internacional. Política y diplomáticamente, sus negociaciones y las acciones para ponerlo en vigencia estuvieron acompañadas por actores de gran proyección en los ámbitos global y regional. Dos figuras políticas de peso en la esfera iberoamericana como son Felipe González (España) y José "Pepe" Mujica (Uruguay)[13] brindaron su apoyo para respaldar la participación latinoamericana en el MVM. La ONU y la Celac se convirtieron en los pilares institucionales que respaldaron tanto el Acuerdo de paz como su implementación efectiva.

Cuba y Noruega fueron actores esenciales a lo largo de todo el proceso, actuando como mediadores en La Habana y como garantes del Acuerdo final. Chile y Venezuela tuvieron rol de observadores durante las negociaciones. El rol del gobierno noruego también fue crucial a la hora de capacitar a muchos de los participantes internacionales del MVM, tanto civiles como militares. Cuba, por su cuenta, fue de suma importancia para el proceso de construcción de confianza mutua, incitando a las Farc-EP a que se comprometieran con las negociaciones de paz a partir de 2012, siendo sede de las mismas y contribuyendo con personal para la MNUC[14]. Esta actuación fue un aspecto controvertido en Colombia, particularmente para las élites políticas y la oficialidad de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, varios entrevistados han reconocido el rol positivo cumplido por el personal cubano para apaciguar la ansiedad de los combatientes del Farc-EP desmovilizados y llevarlos a confiar tanto en el proceso de paz como en las Fuerzas Armadas de Colombia. Uno

11 El Acuerdo final consiste de seis capítulos: 1) Reforma rural integral; 2) Apertura democrática para construir la paz; 3) Cese al fuego y a las hostilidades bilateral definitivo y dejación de armas; 4) Solución al problema de las drogas ilícitas; 5) Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición; 6) Implementación, verificación y refrendación. El apartado 3.1.3 del Acuerdo es el que establece el MVM tripartito como medio para legitimar y avanzar en la implementación del Acuerdo, el cual sería coordinado por la ONU.

12 Conocida en inglés como estrategia de *single undertaking*, es comúnmente utilizada en negociaciones comerciales internacionales. Ver: https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2008/Wolfe.pdf

13 Uruguay tuvo una posición destacada en los ámbitos de la gobernanza regional y global en este periodo, ya que de manera simultánea tuvo a su cargo presidir el Consejo de Seguridad de la ONU, el liderazgo *pro tempore* de la Unasur y la dirección ejecutiva de la Celac.

14 Esta fue la primera vez que Cuba accedió a contribuir con personal militar y, o de seguridad a una misión internacional de la ONU.

de los verificadores argentinos entrevistados sostuvo que "la presencia cubana ayudó a poner la ideología de lado y resaltar la necesidad de la disciplina, el orden y las relaciones humanas", poniendo la afinidad existente entre cubanos y Farc-EP[15] a trabajar en beneficio de la implementación del Acuerdo de paz.

Como se adelantó, una de las demandas presentadas por las Farc-EP fue que el componente internacional del MVM estuviera conformado mayoritariamente por países latinoamericanos. También se acordó asignar al componente internacional un rol de coordinación sobre el mecanismo tripartito. La centralidad dada a la participación latinoamericana en la primera etapa de la MNUC cumplía con el objetivo de facilitar la predisposición positiva y la construcción de confianza mutua, ambos esenciales en la implementación del Acuerdo de paz. A su vez, el Acuerdo establece que las partes del MVM deberían hacer esfuerzos por mantener cierta paridad de género en la composición de los contingentes asignados para participar en la misión, cláusula que para varios actores estatales involucrados resultaría difícil de cumplir.

La MNUC fue aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU el 25 de enero de 2016 (UNSC Res. 2261), en respuesta a la solicitud del gobierno colombiano (S/2016/53), siguiendo lo establecido en el capítulo 3 del Acuerdo de paz. Las responsabilidades y los alcances de esta misión no se parecerían a las de las OMP, caracterizadas por la presencia de fuerzas militares y, o de seguridad armadas. En su lugar, el mandato otorgado (UNSC Res. 2307)[16] estableció que la MNUC sería coordinada por el Departamento de Asuntos Políticos, y que por lo tanto seguiría los lineamientos establecidos para las Misiones Políticas Especiales (SPM, por su nombre en inglés). Entre otras características específicas de este tipo de misiones debe destacarse que los miembros de la misión en ningún caso portan armas ni visten uniformes. El gobierno colombiano tuvo una participación activa en el diseño de la misión, preocupado por asegurarse que la asistencia brindada por la organización estuviera diseñada a medida de las especificaciones dadas con el fin de evitar cualquier posible sobre-extensión de sus responsabilidades, indicando claras "líneas" que no debían cruzarse.

El acompañamiento brindado por la región y diversos países de la comunidad internacional a la misión se puede observar también en el compromiso asumido por personajes como el secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon, así como por el rol central en la primera etapa del despliegue de diplomáticos de alto perfil como Jean Arnault[17]. Asimismo, se encomendó a militares de larga trayectoria y reconocido prestigio los principales roles de comando, con el general Javier Pérez Aquino (jefe de Observadores de la MNUC)[18] y el coronel Fernando Fleitas (coordinador de Operaciones del MVM)[19] a la cabeza de la misión.

Luego de la euforia en ámbitos internacionales, reflejada en la aprobación de la MNUC, el Acuerdo de paz enfrentó un escenario altamente incierto (Aguirre, 2016).

15 Este vínculo resultó sorpresivo para algunos miembros de la MNUC menos conocedores de las aristas e historia de las Farc-EP, pero fue rápidamente naturalizado. Uno de los entrevistados expresó esto de manera cabal, afirmando que "Me di cuenta que eran lo mismo, pero sin una 'C'. En Cuba, las fuerzas militares se llaman Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR)".

16 Este mandato siguió las recomendaciones realizadas por el secretario general en su "Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la MNUC" (S/2016/729), entregado el 18 de agosto de 2016.

17 Delegado del secretario general de la ONU ante las negociaciones de paz (agosto 2015-abril 2016) y jefe de la MNUC (mayo 2016-septiembre 2017). Con anterioridad, Arnault fue mediador y jefe de misión en Guatemala, así como miembro del Panel Independiente de Alto Nivel sobre OMP. Sus reflexiones sobre los procesos de paz y las tareas de verificación conducidas por las ONU (Arnault, 2006).

18 Entre sus experiencias como observador militar se destaca su despliegue en la Misión de Observación de las Naciones Unidas para Irak y Kuwait (Unikom). Después de su experiencia en Colombia asumió en 2018 la coordinación del Grupo Técnico Conjunto para el Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) en la República de Mozambique.

19 Uno de los oficiales militares de mayor rango en Uruguay, con experiencia de despliegue en numerosas misiones internacionales de la ONU, incluyendo las de Sahara Occidental (Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental: Minurso), Sierra Leona (Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona: Unamsil) y Congo (Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo: Monusco).

El plebiscito no vinculante impulsado por el gobierno de Juan Manuel Santos, realizado el 2 de octubre de 2016, otorgó una victoria política a quienes rechazaban la paz. Su objetivo fue atender a la presión de las voces opositoras lideradas políticamente por Álvaro Uribe Vélez, y de vincular la paz con una solución de diálogo. Sin embargo, esta estrategia falló, mostrando que sectores representativos de la sociedad colombiana se resistían a aceptar un acuerdo de paz con una organización no estatal derrotada militarmente, a la que además percibían como un actor terrorista[20]. El rechazo inicial de parte de la población al Acuerdo de paz y las dudas en el gobierno sobre el camino a seguir implicó una demora en el despliegue de la MNUC. Esto retardó, a su vez, la asignación y distribución de los recursos necesarios para la construcción de los campamentos y Zonas veredales en los cuales los miembros de las Farc-EP desmovilizados residirían una vez cumplida la dejación de armas. Al ser derrotado el Acuerdo se produjo una gran incertidumbre respecto al futuro del proceso interno. Tras intensas negociaciones entre el gobierno y las Farc-EP, se logró acordar un nuevo texto para el Acuerdo, el cual fue aprobado por unanimidad en ambas cámaras del Congreso de la República[21] el 30 de noviembre de 2016.

En este contexto, algunos gobiernos latinoamericanos se resistieron inicialmente a la idea de enviar personal militar y de seguridad para cumplir el rol de verificadores no armados, considerando que el contexto en el que deberían trabajar involucraba a dos facciones fuertemente armadas que no lograban generar los niveles de confianza seguros. De hecho, diversas entrevistas revelarían que estas condiciones fueron inicialmente fuente de ansiedad para el personal militar y policial desplegado. El marco de incertidumbre en Colombia contribuyó a las múltiples dificultades enfrentadas para poner en funcionamiento la misión y transformó la facilitación del entendimiento y la generación de confianza mutua en el *leit motiv* del trabajo cotidiano hecho por el componente internacional en el MVM. La confianza era percibida como lo más indispensable para hacer cumplir las actividades de implementación del Acuerdo de paz.

La conformación tripartita del MVM fue un elemento central para lograr que los complejos y ambiciosos objetivos fijados para la MNUC pudieran ser llevados a cabo. Su inclusión tomó forma definitiva en las últimas etapas de negociación del Acuerdo de paz, cuando se abordaron las medidas de implementación en los artículos 3.1 y 3.2 del mismo. Durante esta primera misión, el MVM tuvo una función destacada como instrumento de construcción de confianza mutua entre los excombatientes y los militares colombianos, permitiendo avanzar con los objetivos fijados independientemente de las dificultades encontradas. A pesar de los resquemores frente a excombatientes de Farc-EP, los militares colombianos entrevistados reconocen que haber negociado el proceso de paz "entre colombianos" revistió una gran importancia para llevar adelante el posconflicto en el país. Un militar colombiano identificado con la opción de la paz remarcó que:

> Gracias a la empatía [que se llegó a desarrollar] entre excombatientes y los militares, fuimos capaces de avanzar con una idea de base que era una solución colombiana para los colombianos… [Incluir el componente internacional] fue visto como una oportunidad para que la ONU hiciera las cosas bien en Colombia.

A su vez, según la interpretación de uno de los altos funcionarios de la Misión:

> La implementación del alto al fuego fue increíble, y el mecanismo tripartito fue un elemento crucial para sostener su éxito. Todas las circunstancias en juego operaban para limitar su éxito. Estamos hablando de una guerra que duró cincuenta y cinco años. […] el mecanismo tripartito fue ideado en Colombia. Los colombianos —gobierno y Farc-EP— fueron quienes lo pensaron y acordaron ponerlo en práctica con los acuerdos en Cuba. Creo que esto debe ser reconocido como una fórmula bien armada. También fue muy inteligente del

20 Si bien las encuestas de opinión sugerían una clara victoria para la aprobación del Acuerdo de paz, el plebiscito dio la victoria a los sectores que rechazaban el Acuerdo por un ajustado margen, de 50,22 % de los votos. https://www.bbc.com/news/world-latin-america-37537252

21 Los legisladores de la línea opositora acataron el llamado de Álvaro Uribe Vélez a no asistir a la votación. Buscaban demostrar su disconformidad con las reformas realizadas, a las cuales percibían como insuficientes y superficiales, y su desacuerdo con la decisión del Congreso y el presidente de "desoir la voluntad popular".

presidente Santos hacer participar desde el inicio a los militares colombianos. Las discusiones sobre el Comité de Alto al Fuego incluyeron primero a excombatientes y militares colombianos, quienes fueron acompañados en una segunda instancia por la ONU y por verificadores especiales.

La MNUC fue ambiciosa en términos de la articulación de sus múltiples tareas, así como por los desafíos que enfrentaba en vista de la larga y compleja historia del conflicto colombiano. Era indispensable que se sustentara en un diálogo entre las partes locales para el diseño de la misión. Los desafíos enfrentados por el componente internacional en el terreno se derivaron del esfuerzo por encontrar su lugar en este diálogo. De acuerdo al jefe de Observadores, general Javier Pérez Aquino, coordinar las actividades con base en prácticas tripartitas de negociaciones conllevó grandes diferencias y fuertes limitaciones respecto de su experiencia como comandante de OMP. Sin embargo, también resalta que, a pesar de las dificultades planteadas por el esquema de toma de decisiones del MVM, la lógica de su diseño y los objetivos perseguidos ameritaban el esfuerzo:

> Las tres partes tenían igual voz. No hubo concesiones de soberanía. Todo se hacía por consenso, algo muy difícil que implicaba que todos los incidentes debían ser resueltos mediante procesos de negociación. Pero esto llevó a un conocimiento mutuo basado en la confianza.

5.1 EL SENTIDO DE LA MISIÓN

Desde su inicio, la MNUC enfrentó dos desafíos mayores: primero, debía establecer una distinción clara entre este esfuerzo y la participación de la ONU en los frustrados

Foto 1
Preparativos para el último acto de aniversario de las Farc-EP como fuerza guerrillera.
27 de mayo de 2017. La Variante, Tumaco, departamento de Nariño

Fuente: José Luis Guzmán.

esfuerzos por impulsar negociaciones de paz, con particular mención a los buscados durante la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002). Debido a la ambigüedad y falta de resultados, la imagen de la ONU como facilitador en las negociaciones de la paz en Colombia estaba fuertemente dañada (Ramírez Ocampo, 2004, p. 76; Segura y Mechoulan, 2017, p. 7). Segundo, como ya se viene mencionando, el mandato otorgado a la organización no fue el de una OMP tradicional, lo cual condicionó el tipo de tareas que la misión podía conducir en territorio colombiano. Esto se debió en parte a la aprehensión del Estado local a ser percibido como quien "renunciaba a la soberanía nacional". Para el gobierno Santos era fundamental evitar la presencia de cascos azules, lo que representaría un reconocimiento *de facto* de la incapacidad del Estado colombiano para gobernar su territorio (acercándolo peligrosamente a la categoría de "Estado fallido") y la necesidad de establecer una forma de tutelaje internacional.

Pero, en la práctica, atender a la preocupación del gobierno colombiano no fue tarea fácil. El proceso de reclutamiento de la Misión comenzó una vez que el Consejo de Seguridad de la ONU acordó la creación de la MNUC (UNSC Res. 2261) y estableció cuál debía ser su tamaño y mandato (UNSC Res. 2307). Mientras que el personal civil fue reclutado de forma directa por la ONU, las fuerzas militares y de seguridad fueron provistas por los Estados con interés en participar de la misión en el contexto de las orientaciones de política exterior de cada país. Como resultado, los verificadores militares y policiales provistos por estos países forman parte de una trayectoria formativa estructurada en torno de la participación en OMP, habiendo recibido cursos en centros de entrenamiento específicamente pensados para la formación de cascos azules. Además, muchos de ellos tuvieron experiencia directa de despliegue en OMP previas, lo que contribuyó a que el componente internacional del MVM tuviera una expectativa sobre las funciones a cumplir en Colombia muy cercana a las tareas cumplidas en situaciones de mantenimiento de la paz. Esto llevó a que la curva de aprendizaje respecto de los alcances, objetivos y condiciones reales de la misión fuera empinada, demandando una rápida adaptación por parte de los miembros del componente internacional una vez desplegados en el terreno.

Al llegar a Bogotá todos los verificadores debían participar de un curso de inducción de dos semanas de duración, organizado por la MNUC y el gobierno colombiano con asistencia noruega. En estos cursos, los participantes (fuerzas militares, de seguridad y voluntarias civiles) recibieron lecciones sobre la historia del conflicto, así como información sobre aspectos particulares de las realidades social, económica y cultural del país, además de entrenamiento sobre medidas de seguridad. Las entrevistas realizadas muestran que, si bien los cursos fueron útiles para desarrollar un campo común y un conocimiento básico del contexto, la experiencia directa en el terreno fue lo que llevó a una comprensión de la complejidad de la realidad con la cual debían lidiar. El desconocimiento del contexto colombiano llevó a que muchos de los entrevistados se sorprendieran al encontrarse, una vez en Colombia, cara a cara con "verdaderos guerrilleros". Militares, gendarmes y policías que participaron de la misión expresaron sorpresa al ir aprendiendo sobre la compleja y violenta historia del conflicto colombiano, dando cuenta de la falta de información con la que contaban al momento de decidir postularse.

Parte de los verificadores militares mencionó particularmente su sorpresa ante los niveles de pobreza y fragmentación social encontrados en Colombia, los cuales pensaban desterrados de América Latina:

> El concepto de 'campesino' es desconocido para nosotros. La pobreza en el campo es una causa de su marginalidad. Es una realidad muy primitiva, que no se ve en Argentina hace por lo menos ochenta años.

Sumado a esto, la fragilidad de la cohesión política y social del país se hizo palpable desde el primer momento con el ya mencionado resultado del plebiscito convocado por el gobierno colombiano, lo cual generó en los verificadores una percepción del proceso de paz como algo relevante, pero todavía incierto e incompleto.

Los verificadores entrevistados destacaron de manera casi unánime la falta de autoridades, servicios y bienes públicos —sistemas educativo, de salud y de justicia, así como infraestructura básica— en zonas del territorio alejadas de grandes centros urbanos. En varios casos se mencionó la sorpresa experimentada al constatar la "ausencia del Estado" en el territorio, una apreciación

que coincide con el análisis de académicos (Leal Buitrago, 2017, pp. 35-36) y actores sociales involucrados en el proceso de paz (Naucke, 2017, pp. 462-463) y que generó cierto grado de entendimiento, y hasta empatía, hacia los grupos rebeldes en zonas rurales del país, reconociendo las tareas de organización y coordinación realizadas. También resaltaron su asombro respecto de las posturas "pro-militar" y, en menor grado, "pro-guerrilla" que encontraron en las poblaciones locales. Lo que se percibió fue un alto nivel de tolerancia de la sociedad colombiana con la violencia, con el uso de la fuerza como recurso legitimado para dirimir conflictos.

Como ya se subrayó, a pesar de la naturaleza esencialmente política de la misión, las fuerzas militares y de seguridad participantes del MVM contaban con una formación basada en las experiencias en Operaciones de Paz[22]. Entrevistas con miembros de los contingentes argentino y uruguayo refuerzan esta desconexión: "La preparación para la misión seguía las exigencias de una típica operación que concentraba sus responsabilidades en el mantenimiento de la paz, mientras las tareas en Colombia eran conducidas de acuerdo a las reglas de las misiones políticas"[23].

Las distinciones entre operaciones de paz y misiones políticas no siempre resultaron claras para los verificadores. Por ejemplo, para quienes habían participado de la OMP desplegada en Kosovo, casi veinte años antes, el entramado social y político visto en los Balcanes sirvió como punto de referencia para extrapolar las lecciones allí aprendidas al contexto colombiano. A pesar de resaltar la particularidad de la MNUC como Misión Política, la diferenciación tiende a diluirse en los testimonios de los entrevistados al reflexionar sobre los paralelos entre ambas experiencias. Al mismo tiempo, y de manera aparentemente contradictoria, se resalta la evaluación de la MNUC como una experiencia "única", claramente distinguible de lo experimentado en OMP.

En el caso argentino, por ejemplo, el personal enviado por las Fuerzas Armadas y por la Gendarmería Nacional recibió entrenamiento y certificaciones internacionales en los centros de entrenamiento especialmente creados para profesionalizar la participación argentina en OMP (Caecopaz[24] y Cencapopaz[25], respectivamente). La mayoría de los entrevistados percibían un sentido de continuidad entre las expectativas en el despliegue para Colombia y la participación previa en otras misiones de la ONU (siendo las misiones en Kosovo, Guatemala, Haití y Chipre las más citadas). Desde el punto de vista de las fuerzas militares latinoamericanas, la misión en Colombia tenía similitudes a misiones precedentes en la región, particularmente las Minusal (Misión de las Naciones Unidas en El Salvador), Minigua (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala) y Minustah (Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití), así como a operaciones fuera de América Latina, como Untac (United Nations Transitional Authority in Cambodia) y Monusco.

En el caso de la Gendarmería Argentina, la condición híbrida de ser una fuerza de seguridad militarizada brindó una cuota de versatilidad a sus miembros. Según sus propios testimonios y los de miembros de otras fuerzas, los gendarmes se sintieron con suficientes herramientas para construir diálogo, tanto con las Fuerzas Armadas de distintos países como con "audiencias hostiles", gracias a su experiencia directa en tareas de des-escalamiento de tensiones y construcción de confianza en zonas urbanas de alta conflictividad en Argentina (Frederic, 2020).

En la práctica, sin embargo, la distinción conceptual entre el tipo de misión no afectó de forma significativa la respuesta institucional de los actores involucrados. Siguiendo las normas referidas a las SPM, subordinadas

22 Para la formación y actuación uruguaya ver Guyer (2013).

23 Entrevista con Javier Pérez Aquino.

24 *Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz*, el cual opera bajo la órbita del Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas argentinas.

25 *Centro de Capacitación para Operaciones Policiales de Paz*, dependiente de la Gendarmería Nacional Argentina. Si bien la Gendarmería es un cuerpo militarizado, opera bajo la órbita del Ministerio de Seguridad y desempeña tareas propias de la seguridad doméstica. El Cencacopaz es una institución única en América Latina, que focaliza su trabajo en la formación de personal para el desarrollo de tareas estrictamente policiales en el contexto de OMP.

al Departamento de Asuntos Políticos de la ONU, los roles asumidos por el componente internacional del MVM fueron los de observación, verificación, coordinación y facilitación del diálogo. Se trató de una aproximación innovadora al posconflicto, incorporando algunos de los elementos de las misiones de la ONU en Nepal, El Salvador y Guatemala, así como incorporando nuevas contribuciones diseñadas específicamente para el caso.

Quienes experimentaron la MNUC como su primer despliegue internacional compartían la expectativa de postularse en el futuro para nuevas misiones internacionales. Un alto porcentaje de los entrevistados mostraron la esperanza de que los despliegues multilaterales se convirtiesen en una parte central de sus carreras profesionales, algunos incluso consideraban buscar oportunidades de trabajo bajo contrato directo con la ONU como una posibilidad para sus carreras profesionales. Para muchos, las experiencias en el exterior fueron parteaguas profesional al abrir camino a nuevos campos de actuación.

La experiencia relatada por una de las gendarmes argentinas ilustra este tipo de expectativa. Como responsable de asuntos de inteligencia en el Centro de Operaciones Conjuntas de la MNUC, en Bogotá estuvo encargada de monitorear la implementación de las agendas de género, étnica y política en el área de monitoreo operacional de la misión. Sus tareas estuvieron volcadas al área de recopilación y análisis de datos sobre el despliegue operacional de la misión, consolidando su trayectoria personal en el área de inteligencia y complementándola con una profundización en la formación recibida en Argentina en derechos humanos y género. Esto fue valorado positivamente por la entrevistada, quien reconoció la relevancia de estos temas para el proceso de paz colombiano y pudo comparar la capacitación recibida con la de otras fuerzas de la región. El trabajo realizado en torno de las agendas de género, étnicas y políticas implicaron, a su vez, que fuera percibido como una oportunidad para fortalecer el acervo institucional de la Gendarmería Argentina. Esta gendarme ha expuesto su experiencia en seminarios del Cencacopaz, con la intención de transmitir las lecciones aprendidas en el terreno.

La participación en la MNUC ha tenido un significado único para muchos de los verificadores latinoamericanos. Se trató de una misión con un encuadre normativo y un mandato poco comunes, lo cual implicó hacer tareas para las cuales no existía experiencia previa. A lo ya dicho sobre la ausencia de armas y uniformes en el componente internacional se debe sumar que las fuerzas enviadas por cada país no trabajaron en unidades o batallones nacionales, sino que se encontraban dispersas y mezcladas en distintos campamentos, oficinas regionales y centros de comando en todo el territorio colombiano. En varias ocasiones no había coincidencia entre el rango alcanzado en el país de origen y las responsabilidades asignadas en el contexto del MVM, una situación anómala para quienes han sido formados y socializados para respetar las rígidas estructuras jerárquicas con que operan las fuerzas armadas y de seguridad.

Uno de los instructores de la ONU entrevistados resaltó que: "No todas las fuerzas se comportan del mismo modo en términos de su capacidad para dejar de lado su identidad nacional". Su interpretación es que los oficiales militares, comúnmente socializados en culturas con fuertes perspectivas nacionalistas, encontraron más difícil dejar de lado su pertenencia nacional e institucional que los miembros de fuerzas policiales/de seguridad. Uno de los militares argentinos entrevistados reforzó esta interpretación, sosteniendo que para las Fuerzas Armadas "[…] el hecho de estar desarmados y sin uniforme no borraba nuestra nacionalidad y rango". Sin embargo, el trasfondo profesional de los participantes en la misión también sirvió de puente para generar afinidades, pudiendo vincularse con las fuerzas colombianas y con los combatientes desmovilizados de las Farc-EP a partir de elementos comunes en su formación castrense. De la misma manera, militares de países con fuertes lazos de cooperación en defensa, como es el caso de Argentina y Chile, encontraron una facilidad especial para vincularse a partir de la historia compartida de construcción de confianza mutua[26].

26 Argentina y Chile han desarrollado una agenda bilateral extensa de cooperación militar y de defensa a lo largo de las últimas décadas, construyendo Medidas de Confianza Mutua en diferentes ambientes operacionales. Menciónase la Fuerza de Paz Conjunta "Cruz del Sur", una fuerza combinada binacional diseñada para trabajar dentro del Unsas (UN Stand-by Arrangement System).

La presencia dominante de las fuerzas latinoamericanas en la misión, así como la participación voluntaria de civiles de la región, contribuyó fuertemente en el proceso de construcción de confianza, facilitando la comunicación y el entendimiento mutuo. Dado que las Farc-EP fueron particularmente minuciosas respecto de los términos y conceptos utilizados en el Acuerdo de paz y en la misión, los países latinoamericanos se encontraban en una posición única para lograr que estas demandas de léxico fueran atendidas.

Las entrevistas con los verificadores revelan una valoración muy positiva del proceso de paz, al cual entendían como el inicio del fin de uno de los conflictos más longevos y traumáticos que ha atravesado la región. Sin embargo, no pudimos constatar un interés particular por el conflicto colombiano con anterioridad a la MNUC. Todos los participantes entrevistados sostuvieron que en Colombia y en las condiciones particulares de la misión encontraron una oportunidad de aprendizaje personal y profesional, a partir de la cual desarrollaron nuevas capacidades y una comprensión más profunda de las complejas dinámicas de seguridad que afectan a la región.

Para muchos de quienes se postularon, la MNUC representaba una oportunidad de cumplir con el anhelo de participar en una misión internacional, pero con la inusual condición de hacerlo en un contexto en el cual esperaban contar con facilidades lingüísticas y afinidades culturales con la población local. El hecho que se valorara la procedencia latinoamericana de los miembros de la MNUC y que el idioma oficial de la misión fuera el castellano desempeñaron un rol importante.

Desarrollar tareas cotidianas junto a verificadores de otros países, miembros desmovilizados de las Farc-EP y representantes del gobierno colombiano representó un desafío, fue fuente de tensiones y es reconocido como una experiencia que dejó importantes aprendizajes.

6

LA MNUC EN MARCHA

6.1 DERECHO DE PISO

Al llegar a Colombia, la delegación de la ONU responsable por poner en marcha la misión encontró una serie de dificultades imprevistas. Las tareas de preparación, establecimiento de la infraestructura para muchos de los campamentos y la puesta en marcha de la logística necesaria para mantenerlos en funcionamiento se iniciaron con dos meses de atraso.

De acuerdo a lo negociado en La Habana, el Estado colombiano asumiría responsabilidad total de la seguridad de los combatientes desmovilizados y de las poblaciones locales durante el proceso de paz, mientras que el componente internacional establecería la presencia del MVM en las veintisiete jurisdicciones señaladas, lo cual implicaba estructurar el apoyo logístico necesario para cada campamento y montar las instalaciones (habitacionales, de trabajo y sanitarias) necesarias en cada caso. No solo esto se vio retrasado, sino que además la misión debió destinar mayor cantidad de recursos y tiempo buscando el apoyo de las comunidades locales, bajo la premisa que la falta de legitimidad social del proceso de reintegración de los excombatientes podría imponer serios obstáculos a la implementación completa del Acuerdo. Dada la longevidad del conflicto, la multiplicidad de actores afectados y la oposición existente, este representaba un obstáculo difícil de superar.

El primer contingente de la MNUC debió navegar sus meses iniciales de despliegue en Colombia en un contexto de bajo entusiasmo respecto del proceso de paz y de su presencia en el país. Al desembarcar en Colombia, la MNUC encontró un entorno confuso y relativamente adverso, en el que una multiplicidad de actores domésticos se combinaba con la presencia de un enmarañado de agencias de la ONU y de otras organizaciones internacionales. Si a primera vista podría haberse esperado que esto proveyera facilidades para el acceso a actores y entidades locales, los testimonios recolectados indican que la gran cantidad de agencias con responsabilidades dispersas y compartimentadas representó un desafío adicional, principalmente debido a las trabas burocráticas que generaban y a las demoras que imponían a los procesos de toma de decisiones y de implementación de las acciones. Para avanzar fue necesario crear una red propia de contactos y propiciar la mejor predisposición posible entre los actores locales involucrados. Además, resultaba indispensable establecer buenos vínculos y canales de diálogo con las numerosas ONG por muchos años comprometidas con la construcción de la paz en Colombia (Alther, 2006)[27]. Algunas entrevistas relatan que estas tareas se veían dificultadas por un contexto en el cual el Estado colombiano aún no estaba en condiciones de cumplir con su promesa de garantizar la seguridad de los desmovilizados, las poblaciones locales y el componente internacional. En consecuencia, poner la misión en funcionamiento pleno demoró no menos de seis meses.

En esta etapa fue crucial la colaboración establecida con organizaciones regionales, como la Organización de los

27 De acuerdo a Patricia Abozaglo (2009), pueden identificarse cuatro roles fundamentales en la participación de las ONG en las iniciativas de paz en Colombia: 1) vinculación, *networking* y construcción conjunta de agendas; 2) lobby y promoción de agendas; 3) construcción de capacidades y acompañamiento a las iniciativas de paz de la sociedad civil; y, 4) mediación y facilitación. Sin embargo, según indica Angelika Rettberg (2006), a pesar de contar con una larga trayectoria de trabajo en torno de estas temáticas, la falta de cohesión y coordinación ha llevado a que el impacto de las acciones de construcción de paz impulsadas desde la sociedad civil colombiana sea reducido.

Estados Americanos (OEA), la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). La información provista por la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP), de la OEA, tuvo un papel central en las tareas de planificación, proveyendo datos para evaluar la realidad social, económica y política de cada una de las regiones en las que se desplegaría el MVM[28]. Esta misión recopiló información de 280.000 km^2 de territorio colombiano, focalizándose en cuatro aspectos principales: 1) intensidad del conflicto en el área, condiciones de seguridad y preocupaciones sobre respeto de los derechos humanos; 2) presencia del crimen organizado, grupos armados disidentes, paramilitares y otras amenazas; 3) conflictos sociales subyacentes (disputas por recursos, por ejemplo); y, 4) problemas que afectaran directamente la capacidad de implementación y control de medidas tendientes a la paz, así como los resultados de cualquier iniciativa previa en la misma zona que sirviera de antecedente.

6.2 EL DISEÑO

El MVM contó con la participación de 1.136 personas, entre las que se encontraron 323 delegados por cada una de las partes locales y 490 verificadores internacionales —militares y civiles— en representación de la ONU (MVM, 2017, p. 3). Sumadas, las contribuciones realizadas por países suramericanos representan más del 50 % de las fuerzas militares y de seguridad participantes, así como 44 % de la composición total de la MNUC, con Argentina (92 verificadores), Chile (70 verificadores), Paraguay (38 verificadores) y Uruguay (22 verificadores) como los principales aportantes. A esto se deben sumar los roles de coordinación asumidos por los países de la región, entre los que se destacan los papeles cumplidos por el coronel Fleitas (Uruguay) como jefe de Operaciones y por el general Pérez Aquino (Argentina) como jefe de Observadores. También se destaca la presencia de verificadores y observadores centroamericanos y caribeños, entre los que se destaca la participación de trece oficiales cubanos en lo que representó la primera experiencia de la isla en misiones de la ONU. Es importante mencionar que la misión no contó con participantes militares o policiales procedentes de los países vecinos (Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela). De cualquier modo, voluntarias de tal procedencia tuvieron la oportunidad de formar parte de la misión, especialmente para atender algunas tareas para las que contaban con extensa preparación debido a su experiencia directa trabajando en el sistema de la ONU en sus países para lidiar con desplazados colombianos o reducir la conflictividad en zonas fronterizas.

La manera en que se organizó territorialmente el MVM reflejó la presencia geográfica de las Farc-EP, debiendo organizarse diecinueve Zonas veredales transitorias de normalización y siete Puntos transitorios de normalización (véanse los mapas 1 y 2). Cada una de estas unidades contenía y coordinaba un número diverso de campamentos.

Con divisiones entre las tiendas de hombres y mujeres, en los campamentos los espacios de trabajo y habitacionales del MVM reproducían la composición tripartita del mecanismo. Se trató de espacios protegidos por ley y custodiados por las autoridades colombianas. Hacia mediados de 2017, se alojaban allí aproximadamente 9.200 excombatientes (MVM, 2017, pp. 4-5), de un total de más de aproximadamente 13.000 que fueron registrados.

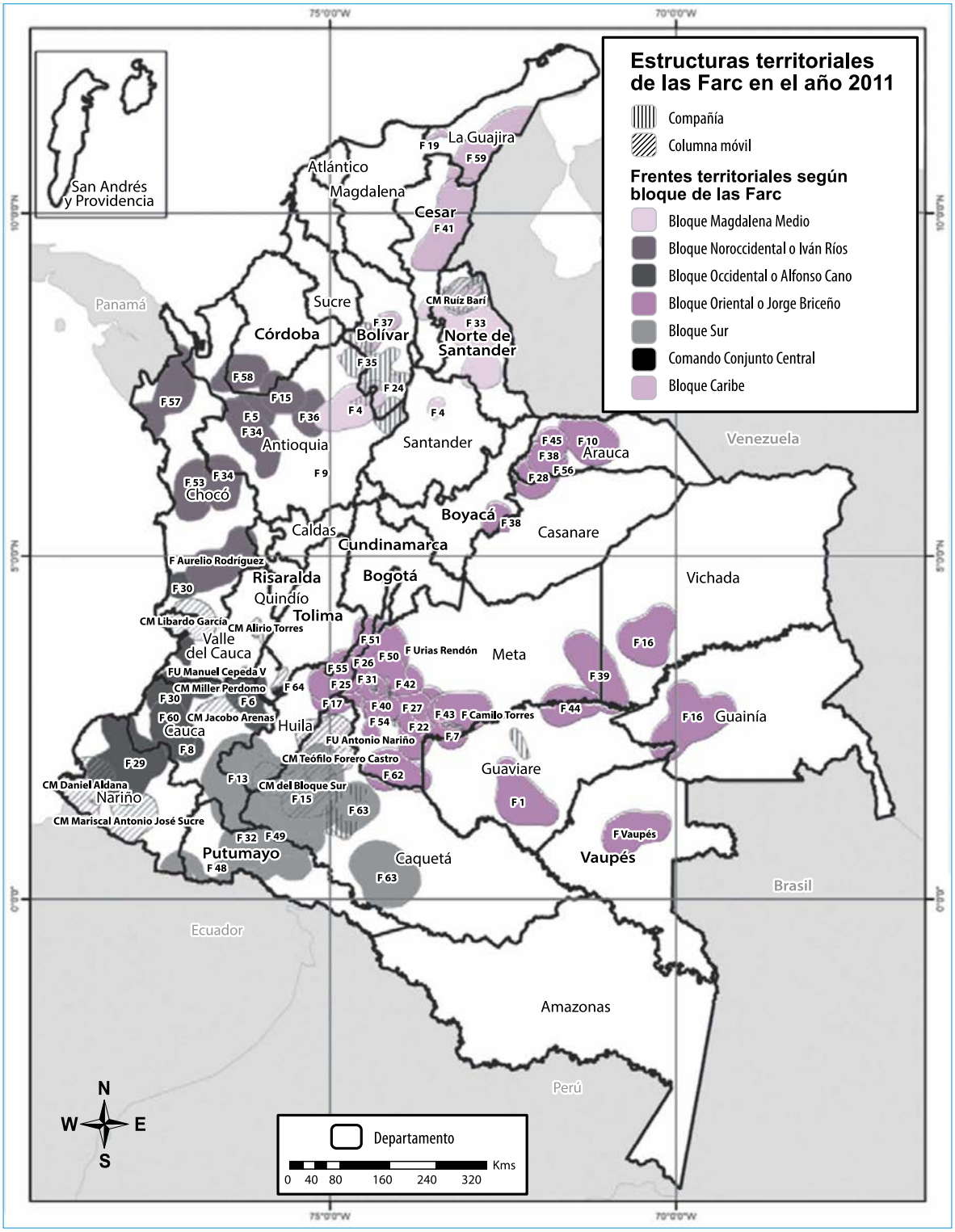
Reconociendo un "estilo latinoamericano" compartido a la hora de trabajar en misiones de la ONU, militares argentinos y uruguayos coinciden en diferenciarla de la "forma de hacer las cosas propias del Cono Sur" (Guyer, 2013; Sotomayor Velázquez, 2013). Lo referido a la implementación de la agenda de género y de derechos humanos parecerían ser dos de los puntos en los que conosureños se distinguirían de los demás participantes latinoamericanos de la MNUC.

En términos de la distribución de funciones en los campamentos, las fuerzas militares y de seguridad colombianas

28 La MAPP/OEA opera en Colombia desde 2004. Conformada a pedido del gobierno nacional, sus tareas principales son monitorear y acompañar tareas relacionadas con las políticas de paz en Colombia, muchas veces presentando recomendaciones de política pública a agencias estatales que llegarían a convertirse en ley o en modificaciones de procedimientos. MAPP/OEA estuvo particularmente activa y mostró gran eficiencia durante las presidencias de Juan Manuel Santos.

Mapa 1

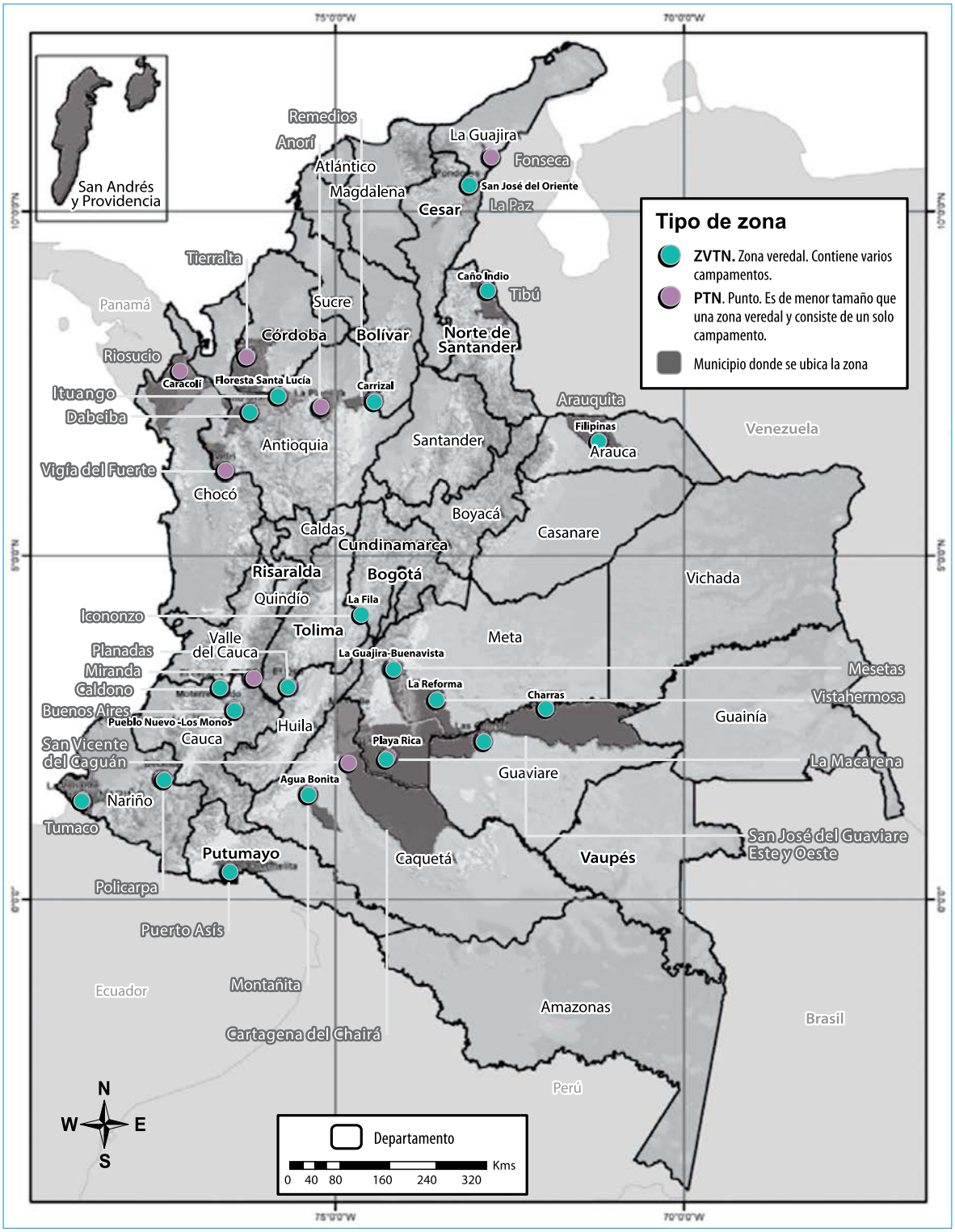
Estructuras territoriales de las Farc, 2011



Fuente: Oficina del Alto Comisionado para la Paz. 2018. *Biblioteca del Proceso de paz con las Farc-EP*. Tomo X, p. 166. Presidencia de la República. Bogotá. Disponible en http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/tomo-10-proceso-paz-farc-zonas-veredales-dejacion-armas.pdf

Mapa 2

Ubicación de las veintiséis Zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN) y de los Puntos transitorios de normalización (PTN)



Fuente: Oficina del Alto Comisionado para la Paz. 2018. *Biblioteca del Proceso de paz con las Farc-EP*. Tomo X, p. 420. Presidencia de la República. Bogotá. Disponible en http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/tomo-10-proceso-paz-farc-zonas-veredales-dejacion-armas.pdf

se encargarían de brindar seguridad en el perímetro, estableciendo los límites que no podrían ser atravesados por los excombatientes de las Farc-EP que ya habían iniciado su desmovilización, registro y dejación de armas. Por su cuenta, los desmovilizados organizaron y controlaron el orden en el interior de los campamentos, evaluando situaciones anómalas conjuntamente con las fuerzas colombianas y el componente internacional, y negociando las medidas disciplinarias correspondientes para cualquier miembro del MVM que incumpliera con las normas. Por su lado, las fuerzas militares y de seguridad del componente internacional estarían a cargo de las tareas relacionadas con la verificación del cese al fuego, las medidas de seguridad y control asociadas a la dejación de armas, la realización de guardias de seguridad dentro de los campamentos y el registro de los desmovilizados.

Fotos 2 y 3
Observadores internacionales en el proceso de recepción, control, embalaje, pesaje y almacenamiento de los armamentos dejados en la sede local La Variante, Tumaco, por el bloque Occidental Comandante Alfonso Cano. Bogotá, julio de 2017

Fuente: José Luis Guzmán.

Las voluntarias civiles, por su lado, tenían asignadas tareas de construcción de puentes de confianza y apoyo con las comunidades locales, así como de acompañamiento en el proceso de desmovilización y aporte a la resolución de conflictos. Como se verá más adelante, en la práctica, esta división de tareas dentro del componente internacional existió solo en el papel, con la única excepción de las expediciones para recuperar armas escondidas en caletas.

De acuerdo a uno de los verificadores entrevistados, la presencia de grupos armados en las cercanías fue causa de ansiedad y falta de sueño para los militares colombianos en los campamentos. Dentro de los campamentos se establecieron espacios relativamente seguros para que los combatientes de las Farc-EP pudieran participar del proceso de DDR, la dejación de armas, el registro personal y comenzaran su reincorporación gradual a la sociedad. Pero, antes de hacer esto, el desafío muchas veces era trasladar los combatientes a los campamentos. Viajando varias horas, caravanas de vehículos se dirigirían a los escondites de las Farc-EP, donde la interacción con los rebeldes era siempre una incógnita. Mientras que en algunos casos se podía iniciar el contacto amistosamente, en otros el MVM era recibido con desconfianza e incluso hostilidad. Para los verificadores, no contar con sus armas para defenderse en caso de necesidad resultaba particularmente estresante.

La narrativa de los principales responsables de la misión destaca la importancia de tener siempre en mente que las tareas de observación y verificación nunca debían verse disociadas del objetivo final del proceso, llegar a una paz duradera. Por este motivo, y porque de otro modo hubiera resultado sumamente difícil el cumplimiento de sus tareas, las fuerzas militares y de seguridad concentraron su atención en la construcción de confianza en y hacia la MNUC.

Una de las tareas esenciales en el proceso de desmovilización fue la provisión de la documentación civil a los excombatientes por parte de la Registraduría Nacional

Foto 4

El general de Ejército Javier Pérez Aquino (Argentina), jefe de Observadores Internacionales, saludando a uno de los frentes guerrilleros al momento de desplazarse desde la selva a una de las Zona veredales transitorias de normalización para comenzar el proceso de desmovilización y dejación de armas

Fuente: Grupo de Observadores Internacionales.

del Estado Civil (la institución del Estado colombiano responsable de esta tarea), para asegurar su tránsito a la "vida en sociedad". Los verificadores que participaron en este proceso cuentan haberse encontrado con un gran número de situaciones complejas en lo referido a la definición de la identidad, particularmente al tratarse de los miembros más jóvenes de las Farc-EP desmovilizados, que tal vez no contaban con información precisa o eran reacios a dar sus datos por miedo a su futuro. Hacia mayo de 2017, ochenta y seis menores habían sido identificados entre los exrebeldes y enviados a campamentos cogestionados con la Unicef y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

6.3 EL FACTOR CONFIANZA

Las características del mandato con el que se desplegó la MNUC y la diversidad de actores involucrados demandaban como condición indispensable para el éxito del proceso de paz que se hicieran esfuerzos para incrementar su aceptación social. El control y cumplimiento de las normas establecidas en torno de la misión requirió una aproximación "sutil", sustentándose en la construcción de espacios de diálogos y entendimientos compartidos. Para esto se asignaba mayor importancia a las habilidades de negociación y mediación que a las formas de implementación de leyes basadas en la utilización de la fuerza.

Para los verificadores militares y policiales, los vínculos con las Fuerzas Armadas de Colombia presentaron algunas tensiones. Por un lado, se las reconocían como fuerzas altamente profesionales, bien equipadas y con una excelente capacitación en tareas de inteligencia. A partir de las interacciones que se dieron en el contexto de la MVM, surgió cierto consenso entre los verificadores de entender estas condiciones como resultado de la intensa colaboración en seguridad y defensa con Estados Unidos. Distintas entrevistas resaltan la percepción de una postura defensiva por parte de los militares colombianos frente a sus pares extranjeros y la sutil discordancia con el gobierno respecto de la necesidad y los objetivos de la MNUC. Sin embargo, los entrevistados narran haber

llegado a desarrollar vínculos positivos con sus pares locales, particularmente a partir de la empatía surgida al interiorizar el impacto humano del conflicto para las fuerzas colombianas: "De cada generación, solo 55 % llegarán al rango de teniente coronel; el resto ha muerto o es enviado a sus casas por invalidez".

Alcanzar cierto grado de entendimiento mutuo, construir confianza y desarrollar empatía resultaron factores cruciales para el éxito del MVM, y el componente internacional cumplió un papel central para establecer un puente entre los actores locales involucrados. Esto implicó esfuerzos y creatividad para sobreponerse a la desconfianza y al miedo que inicialmente marcaron la relación entre las partes. Mientras que muchas de las dificultades identificadas pueden asemejarse a las enfrentadas por otras misiones de la ONU, la particularidad de las tensiones en Colombia fue destacada invariablemente por los entrevistados. En pocas instancias resultaba más palpable la tensión que durante las expediciones realizadas a las caletas en las que las Farc-EP almacenaban explosivos, armas y municiones. De acuerdo a uno de los entrevistados, los representantes de las Fuerzas Armadas colombianas y de las Farc-EP solo reconocerían la ansiedad generada por estas actividades de manera ocasional, y únicamente cuando la confianza mutua con los miembros del componente internacional se encontrase cementada después de meses de convivencia.

El éxito de esta primera etapa de la misión sirve como testamento de la voluntad existente en todas las partes para llevar a cabo la importante tarea encomendada al MVM, para la cual fue central la construcción de vínculos entre los participantes. Vale relatar que en el componente internacional se dieron situaciones imprevistas derivadas del diseño del despliegue de la misión, en el cual personal militar y de seguridad de distintos países compartían los espacios laborales y habitacionales. Como ya se ha dicho, en muchos casos no había correlación entre los rangos que cada uno de ellos había alcanzado en su país de origen y los roles y las tareas cumplidas en los campamentos.

Distintos verificadores internacionales expresaron que recién al disiparse el clima de desconfianza en los intercambios cotidianos de la misión, pudieron dar cuenta de la valoración positiva que las Farc-EP tenían de su presencia en el proceso de paz. Destacan de los rebeldes desmovilizados la información con la que contaban sobre la realidad latinoamericana y su avidez por debatir temas políticos, así como la empatía que expresaban por ciertos países. La mayor parte de los entrevistados del Cono Sur expresó una visión positiva de las Farc-EP como organización social, política y militar. Destacan su sentido de grupo, el nivel de preparación y entrenamiento y la disciplina que mantenían. Algunos verificadores mencionan una comprensión por la existencia misma del grupo, así como los roles que este ocupaba frente a una casi absoluta ausencia de institucionalidad estatal en extensas partes del territorio colombiano.

6.4 LA AGENDA DE GÉNERO

El proceso de paz en Colombia ha ganado una posición destacada como una experiencia de reconstrucción posconflicto con sensibilidad de género. La incorporación de una perspectiva de género en el Acuerdo de paz, la cual incluyó las necesidades de la comunidad LGBTI, fue un logro político de las Farc-EP impulsado por un contingente femenino que superaba el 30 % de la membresía de la organización. A su vez, esta agenda se vio apuntalada por la presencia prolongada y representativa de las ONG feministas colombianas en el territorio. Además de destacar la innovación que constituyó esta agenda para la trayectoria de las negociaciones de paz en Colombia y la región, cabe destacar que su relevancia responde también al impacto positivo que las provisiones incorporadas tuvieron para víctimas y victimarios del conflicto (Soares de Aguiar, 2020). A su vez, a esta agenda de características endógenas se suma una trayectoria internacional en la que esta temática ha cobrado creciente importancia en las acciones de las agencias de la ONU, la cual se evidencia en la aprobación de la Resolución 1325/00 del Consejo de Seguridad hace más de veinte años.

Para la presente investigación, abordar esta dimensión implicó centrar el foco sobre la articulación entre dos cuestiones: 1) la importancia de la presencia en Colombia de un abanico de organizaciones locales e internacionales dedicadas a vincular la paz con la agenda de género; 2) el lugar ocupado por el género en el meca-

nismo tripartito. El primer asunto trae nuevamente al frente la imperiosa necesidad del MVM de establecer vínculos de confianza y colaboración con los actores no estatales locales, incluyendo organizaciones civiles con trabajo territorial sobre agendas de género y líderes de comunidades. A su vez, existe aquí la dificultad agregada de que, generalmente, no ha habido consensos amplios entre dichos actores respecto de los alcances y la profundidad del abordaje de las relaciones de género en el contexto de la paz. El segundo asunto, en cambio, se refiere principalmente a la incorporación al diseño de las actividades de verificación del MVM de una sensibilidad hacia las necesidades e impactos diferenciados entre distintos actores involucrados emanados de sus diferencias de género.

El primer paso significativo para la presencia de la agenda de género en el Acuerdo de paz se da al lograr la incorporación de mujeres en las negociaciones en La Habana, apoyada en la resolución 1325 de la ONU[29]. Con la creación del Subcomité de Género en el diálogo entre las partes se aseguró la inclusión de una sensibilidad de género, lo que de hecho se tornó uno de los pilares del acuerdo (Mejía Duque, 2017).

El cuadro resume la representatividad y la internacionalización de la agenda de género aseguradas en las negociaciones de La Habana.

A su vez, además de una presencia transversal de la agenda de género en la letra del Acuerdo, se incorporó un elemento de gobernanza mediante la creación de una oficina especialmente designada para discutir las acciones del MVM con las representantes de la sociedad civil colombiana movilizadas en torno de esta agenda. En este contexto, la cuestión de género abrió una miríada de configuraciones y desafíos en el proceso de paz colombiano. Dos grandes desafíos se impusieron: responder a la expectativa de que la empatía intra-genero contribuyera a la consolidación de la confianza entre las mujeres que integraban el mecanismo tripartito; y evitar que el proceso de paz significara abrir camino para un deterioro del espacio de autonomía femenina en las relaciones hombre/mujer entre los excombatientes desmovilizados.

Varias de las temáticas cubiertas por el Acuerdo de paz incorporaron una amplia gama de consideraciones sobre la construcción de los roles de género en los campamentos y la necesidad de promover relaciones

Cuadro

Incorporación de mujeres en las negociaciones en La Habana

Fuente: Mejía Duque, 2017, p. 4.

29 https://peacemaker.un.org/node/105

igualitarias. La dimensión política de las relaciones de género y su potencial reflejo sobre los actores involucrados en el MVM actuarían como constante fuente de presión para la implementación de lo acordado. De hecho, a partir del alto al fuego bilateral se estableció un principio de "tolerancia cero" ante la violencia y explotación sexual, generando un quiebre a partir de la disminución de casos registrados. Esto no resolvió las formas más sutiles en que el machismo operaría dentro de la misión, lo cual fue reiteradamente resaltado por parte de las verificadoras militares/policiales y por las voluntarias civiles.

La implementación del criterio de paridad de género en la conformación del MVM enfrentó una primera dificultad notable: ni Colombia ni los demás Estados latinoamericanos participantes contaban con un número suficiente de mujeres en condiciones de ser asignadas al MVM. Esto contrasta con una presencia de 30 % de mujeres en el contingente de las Farc-EP, pero además contribuye a explicar la ausencia de mujeres entre los mandos del MVM. En efecto, la incorporación de mujeres a las fuerzas militares y de seguridad de varios países latinoamericanos es un desarrollo reciente, y dentro de estas instituciones continúan operando prejuicios respecto de los roles que las mujeres "pueden cumplir". De hecho, todavía resulta excepcional encontrar mujeres en los rangos medios o altos de estas fuerzas públicas. En el caso del proceso de paz colombiano este déficit se arrastraba desde las negociaciones en La Habana, cuando el gobierno Santos encontró dificultades para equiparar el balance de género logrado por las Farc-EP, que designó trece mujeres en un total de treinta negociadores.

Para las verificadoras latinoamericanas la paridad de género demandada en el Acuerdo constituyó un elemento distintivo de la misión en Colombia, valorando sus contribuciones a las misiones internacionales de la ONU. El bajo número de mujeres entre las fuerzas de seguridad latinoamericanas desplegadas fue subsanado parcialmente con la incorporación de personal proveniente de España, Portugal y Suecia. Pero la contribución más significativa a la paridad de género fue de las voluntarias civiles, entre quienes las mujeres representaban más de 70 % de los participantes.

Sin embargo, en el terreno, atender a la sensibilidad de género hacia mujeres y personas LGBTI no dependió únicamente del porcentaje de mujeres que participaron ni del diseño y estructuración de las actividades. Entre miembros europeos y latinoamericanos de la MNUC, así como entre distintos países de América Latina se evidenciaron grandes diferencias en la formación y herramientas para abordar esta temática. Los contrastes institucionales y culturales resultaron notorios para varios de los entrevistados, algunos de los cuales subrayaban la distancia entre la superación de los prejuicios de género entre las fuerzas escandinavas y la persistencia de perspectivas machistas y discriminatorias entre fuerzas centroamericanas.

Cada campamento contó con un Punto Focal de la ONU, responsable de verificar la incorporación de las agendas de género en las actividades cotidianas del MVM. Estos puntos focales se encargaron de identificar los principales puntos de tensión, pero también de hacer esfuerzos políticos y pedagógicos para propiciar los reajustes necesarios. Lidiar con esta realidad y mediar las tensiones fue una de las tareas del MVM. Según uno de los representantes de la ONU entrevistados, avanzar en este sentido requirió de un proceso gradual de aprendizaje que demostró sus avances al pasar de la MNUC (etapa 1) a la Misión de Verificación (etapa 2).

A pesar de los esfuerzos hechos y los logros alcanzados, los prejuicios de género operaron en el MVM, generalmente entrelazados con otras formas de discriminación, entre las que se incluyen: los prejuicios en el interior de la fuerza de pertenencia y entre distintas fuerzas (particularmente en el trato de hombres militares hacia mujeres policías, pero también en el trato a las voluntarias civiles); el rango y la edad de las mujeres participantes; y el país de procedencia. De hecho, la distribución de roles y tareas en los campamentos también estuvo atravesada por estas construcciones de género. Militares, policías y voluntarias mujeres denunciaron arcaísmos en el trato recibido de sus superiores, como por ejemplo ser asignadas a tareas de menor responsabilidad y no ser autorizadas a manejar los medios de transporte utilizados por la MNUC.

De acuerdo con una de las voluntarias civiles entrevistadas, si bien existe amplio margen para la mejora, la conciencia sobre los principios de la ONU y la forma de aproximar las acciones vinculadas a la agenda de género evidenciaban una mejor posición de las fuerzas militares conosureñas en comparación con sus pares centroamericanos. Gendarmes argentinos incluso extendieron este sentido de identidad establecido con los demás contingentes del Cono Sur, refiriendo a un "sentido de hermandad" que habría contribuido a fortalecer el compromiso compartido con la misión.

Uno de los principales desafíos percibidos por las mujeres desmovilizadas fue la dificultad para trasladar los estándares de paridad de género experimentados durante el conflicto al contexto de paz. En un reciente seminario coordinado por la Misión de Verificación[30], Victoria Sandino reflexionó incluso sobre el retroceso observado entre los excombatientes hombres en lo referido a las relaciones de género, quienes al ingresar a los campamentos del MVM comenzaron a mostrar comportamientos discriminatorios y una percepción de desigualdad en los derechos de hombres y mujeres.

La socialización entre mujeres pertenecientes a las Farc-EP con las verificadoras y las voluntarias resultó ser más profunda que la observada en los grupos masculinos. En algunos campamentos, ente seis y diez mujeres del MVM —Farc-EP, MNUC y militares colombianas— compartirían carpas, estableciendo pautas de convivencia y diálogo a partir de la cotidianeidad. Esto posibilitó compartir y contrastar aspectos de su identidad femenina, así como de los patrones de comportamiento en el campamento y fuera del mismo. Una de las verificadoras señaló que, "Mientras nos pintábamos las uñas, fueron surgiendo nuevas formas de conocimiento mutuo y cercanía", destacando que el encuentro entre mujeres militares/policías colombianas con sus contrapartes femeninas de las Farc-EP fue sumamente significativo. Hasta ese momento, no habían tenido oportunidad de conocerse. A su vez, de acuerdo con lo expresado por una de las voluntarias civiles entrevistada, "Aprender sobre el conflicto a partir de la visión de una excombatiente en el campamento fue totalmente distinto a lo que podía lograr un profesor de historia desde su salón en Bogotá". La solidaridad de género, la confianza y el entendimiento mutuo construidos a partir de la convivencia resultaron elementos centrales para propiciar este intercambio. Tanto civiles como miembros de las fuerzas armadas y de seguridad participantes del MVM describen la convivencia con las excombatientes como "fascinante".

De acuerdo con lo expresado por un verificador, los embarazos se convirtieron en hechos comunes entre las excombatientes desmovilizadas, con casi 70 % de mujeres buscando la maternidad inmediatamente después de abandonar la vida en clandestinidad. La maternidad es un tema candente y con larga historia dentro de las Farc-EP (Herrera y Porch, 2008; Katzman, 2019), generando un evidente arrastre durante el periodo de vigencia de la MNUC. Esto generó nuevas responsabilidades y desafíos, entre las que se encontraban coordinar los controles obstétricos y lograr empadronar a las excombatientes en el engorroso sistema de salud colombiano, asuntos que resultaron particularmente complejos de abarcar para los miembros varones del MVM.

Una de las entrevistadas civiles indicó que, a pesar de los prejuicios presentes y de las falencias en la distribución equitativa de responsabilidades, con el tiempo las tareas cotidianas fueron asignadas por igual a militares, policías y voluntarias de todos los países participantes. Con algunas excepciones, como las del proceso de dejación de armas y los viajes a las caletas para recuperar arsenales escondidos, las voluntarias civiles debieron participar en actividades que no correspondían con la descripción de sus cargos, incluyendo patrullas, guardias, logística de los campamentos y demás tareas cotidianas. La descripción del cargo indicaba que las voluntarias tendrían dos tareas principales: comunicarse con las agrupaciones locales de la sociedad civil, en las que las mujeres son mayoría; y proveer recomendaciones para guiar el proceso de reinserción en la sociedad.

Todas las voluntarias entrevistadas concuerdan en indicar que sintieron su presencia en el MVM como algo incómodo para los demás involucrados, particularmente

30 Misión de Verificación de la ONU en Colombia. "Lanzamiento del estudio: De las palabras a la acción", 20 de octubre de 2020. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=e-4ku5Akvkcs

para los militares con posición destacada en la misión. En parte por esto, y en parte por defectos en la coordinación de las actividades de reinserción, la experiencia profesional y la capacitación de las voluntarias eran considerados desperdiciadas en la MNUC. Para las voluntarias civiles hubo un sub-aprovechamiento de sus conocimientos y posibles contribuciones. A la luz de las dificultades que se han enfrentado desde agosto de 2017 para avanzar en la implementación de las medidas de reintegración incluidas en el Acuerdo de paz, no haber otorgado mayor relevancia a las tareas específicas que estas profesionales podrían haber desempeñado para facilitar el proceso de reinserción es uno de los errores apuntados por las voluntarias que participaron en la primera etapa. La idea de que las voluntarias estaban en Colombia simplemente para cumplir con el balance de género se volvió una conclusión compartida y un chiste interno entre ellas. Su condición de mujeres y de civiles implicó una doble discriminación, por lo que una de las voluntarias sostuvo que "tuvimos que pararnos fuerte", haciendo referencia a que el cambio en estas actitudes demandaría posicionamientos decididos y fuertes.

A la capacitación, la experiencia profesional y las trayectorias mencionadas de las voluntarias civiles, se debería sumar un desarrollo específico en la MNUC. En varios sitios, una menor preocupación por parte de las voluntarias respecto de los rangos militares las volvió una voz crítica en los campamentos. Militares entrevistados reconocieron recurrir a sus compañeras voluntarias para comentar sus necesidades y descontentos con la misión, de manera que estas podían elevar los comentarios al liderazgo de la misión sin temer una represalia.

Mientras los aportes de las voluntarias a la misión resultan innegables, esta presencia también abrió espacio para zonas grises de difícil manejo en el día a día, particularmente en la definición de roles y responsabilidades. Posiblemente debido a su formación, sus trayectorias profesionales y al hecho de no ser percibidas como parte de las autoridades de la MNUC, el diálogo que las voluntarias civiles pudieron entablar con las poblaciones cercanas a las Zonas veredales y a los campamentos resulta esclarecedor. Según explicó una de nuestras entrevistadas, "Las poblaciones locales estaban asustadas de la estigmatización que podría venir de socializar con los Farc-EP desmovilizados, lo cual redujo las interacciones al mínimo e hizo más difícil su reinserción".

La desconfianza inicial entre las partes firmantes del acuerdo también generó otras dificultades para su implementación. De acuerdo a datos recabados en distintas entrevistas con voluntarias civiles de la ONU, miembros desmovilizados de las Farc-EP solían rechazar el apoyo psico-social que ellas ofrecían[31] argumentando que recibirían un "lavado de cerebros" (*sic*).

Entre las voluntarias civiles, generalmente más familiarizadas con el conflicto, se manifiesta una consciencia de la relevancia regional que el proceso de paz conllevaba. Como lo expresó una de nuestras entrevistadas, "Entendía que [el proceso de paz] era algo bueno y necesario para América Latina".

31 La mayor parte de las voluntarias contaban con títulos de grado y posgrado en áreas como trabajo social, sociología o psicología, y muchas tenían también experiencia directa trabajando con refugiados y desplazados del conflicto colombiano.

7

LOS DESAFÍOS DE LA CONTINUIDAD

En la segunda etapa de despliegue, la Misión de Verificación de la ONU en Colombia incorporó varias de las lecciones aprendidas en la MNUC. De acuerdo con un representante de la ONU, las formas de consulta, debate y coordinación desarrolladas durante el MVM se preservaron en gran medida, ya que "se convirtió en una 'buena práctica' del proceso de paz colombiano". A pesar de las dificultades y los riesgos enfrentados, la primera etapa del MVM es ampliamente considerada como un éxito, motivo por el cual se intentó repetir las sinergias producidas por el mecanismo tripartito. En gran medida, la experiencia del MVM se transformó en un factor "estímulo" para las etapas siguientes de la Misión, como se transmite con la frase: "Si bien ya no existe, el espíritu del mecanismo tripartito sigue existiendo".

Sin embargo, no fue posible garantizar que la Misión de Verificación obtuviera los mismos éxitos que la MNUC, que había cumplido su función como un instrumento útil para acercar posiciones y fomentar la confianza mutua en un primer momento, pero no para contrarrestar el rechazo persistente hacia los excombatientes por parte de amplios sectores de la sociedad y de la clase política, especialmente los sectores victoriosos en las elecciones de 2018. Mientras que la primera etapa está marcada por el funcionamiento de un novedoso mecanismo de gobernanza basado en la construcción de confianza y generación de consensos, la mayor parte de la segunda se caracteriza por la presencia de actores crecientemente hostiles al Acuerdo de paz.

Aunque pocas Zonas veredales y Puntos transitorios de normalización fueron cerrados luego de la primera etapa, a partir de agosto de 2017 veinticuatro fueron transformados en Espacios territoriales de capacitación y reincorporación (ETCR). La conversión requirió que se garantizaran condiciones sanitarias, acceso a la atención médica, abastecimiento de insumos y sistemas de transporte y comunicaciones. Cada uno de estos puntos implicó negociaciones políticas complejas y de la definición de una detallada distribución de responsabilidades. Un ejemplo de estas dificultades fue aportado por un verificador a cargo de organizar la logística de insumos para los ETCR. La distribución de responsabilidades en la provisión y utilización de insumos implicó que el Estado colombiano se haría cargo de aportar los productos alimenticios para los campamentos, pero serían los excombatientes quienes administrarían esos recursos y prepararían sus comidas. Por otro lado, se pasó a diferenciar la infraestructura sanitaria para los excombatientes de la utilizada por los miembros de la Misión de Verificación, algo que no sucedía durante la MNUC, multiplicando con ello los esfuerzos necesarios para el mantenimiento de las mismas y reduciendo los espacios de cohabitación. La mediación para resolver tensiones y malos entendidos surgidos de esta distribución de tareas y espacios se convirtió en una tarea usual para los representantes de la ONU a partir del inicio de la segunda etapa.

Es común que una de las mayores dificultades de un proceso de DDR aparezca en la transición de la desmovilización a la reincorporación de los excombatientes. Desde un primer momento, distintos miembros de la MNUC identificaron a la reincorporación de los excombatientes como uno de los puntos nodales del proceso de paz. En la actualidad se observa que aquí radica el principal desafío de la paz en Colombia, no solo porque una resolución lenta o inadecuada puede empantanar indefinidamente los avances en la implementación del Acuerdo de paz, sino porque existe el riesgo de que los logros alcanzados se desmoronen. Las condiciones históricas mencionadas dificultaron aún más el proceso en un contexto de polarización de la población en lo referido a la

paz, reflejado en la derrota del acuerdo en el plebiscito de 2016 y la llegada al poder del presidente Iván Duque (2018-), quien adhería al ala política liderada por Álvaro Uribe y se oponía abiertamente a varios de los puntos estipulados en el Acuerdo de paz (Segura y Stein, 2018).

La reincorporación de los excombatientes de las Farc-EP fue pensada como un proceso multifacético. Sin embargo, las evidentes dificultades experimentadas para brindar seguridad a los excombatientes durante su reintegración han socavado las expectativas de que tal proceso sea posible. Desde el momento en que se diseñó la MNUC se sabía que la sostenibilidad de la paz dependía de la presencia de oportunidades concretas para la reincorporación social, económica, política y cultural, pero la implementación concreta de esta agenda ha sido un desafío mayúsculo. La Misión de Verificación ha debido enfrentar la pérdida de confianza de excombatientes y comunidades en el proceso de paz, incluso aquellas que inicialmente vieron con alivio y expectativas la finalización de la violencia. En zonas rurales, la población local y los excombatientes que permanecieron en los Espacios territoriales de capacitación y reincorporación (ETCR) se han encontrado en situaciones de creciente vulnerabilidad ante la aparición de nuevas disputas por el control del territorio[32] y la merma en el flujo de recursos que se experimentó al finalizar la MNUC.

La transición de las Farc-EP hacia la actividad política lícita y su inserción en las instituciones de gobierno democráticas ha resultado limitada. El partido político creado, Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (Farc), no ha recibido el apoyo popular esperado, lo cual presenta un desafío para construir una agenda de derechos a futuro para los excombatientes.

Innegablemente, la posición "revisionista" del Acuerdo de paz defendida por el gobierno del presidente Iván Duque se ha transformado en un obstáculo para la reinserción de excombatientes debido a la lentitud con la que se han movilizado los recursos necesarios para facilitar este proceso y a las falencias que ha habido en la seguridad provista. A su vez, se subrayan los bajos niveles de cumplimiento de lo acordado en La Habana[33]. En términos del acceso y uso de la tierra por parte de excombatientes, por ejemplo, solo 13 % de las medidas necesarias se encuentran con un grado de progreso intermedio o avanzado, mientras solamente 6 % de las reformas necesarias para el avance de la reforma rural integral entran en esa categoría (KIIPS, 2020). De la misma manera, las acciones destinadas a posibilitar la participación de excombatientes en la política colombiana han tenido baja efectividad.

Cabe destacar que varios de los entrevistados identificaron pronto las múltiples dificultades para la implementación del proceso de reinserción, particularmente por las voluntarias civiles desplegadas desde la primera etapa de la MNUC. En su mayoría, los verificadores entrevistados han manifestado gran preocupación con la continuidad y consolidación de la paz en Colombia. Por los contactos que mantuvieron con sus remplazantes y los vínculos preservados en el país, aprendieron que "las tareas de implementación de la segunda misión han probado ser complejas e inciertas". Se destaca la falta de trabajo temprano para facilitar la reinserción y la aceptación por parte de las comunidades en las áreas de las zonas veredales.

A pesar de que el Acuerdo de paz cuenta con protección legal doméstica e internacional, su implementación podría encontrarse definitivamente obstaculizada. Más aún, luego de la asunción de Duque como presidente se detuvieron completamente las negociaciones que el gobierno anterior mantenía con otro de los grupos insurgentes históricos de Colombia, el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Del mismo modo, en este periodo se ha hecho poco por contener la expansión de grupos

32 De acuerdo con datos de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), entre noviembre de 2016 y marzo de 2021 se registran más de 250 asesinatos de excombatientes, evidenciando la insuficiencia de los esfuerzos realizados por el Estado para la protección de su integridad física (JEP, 2021b). A su vez, Indepaz (2021) registra 1.134 líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en el mismo periodo, gran parte de los cuales trabajaba en los territorios dejados por las Farc-EP.

33 Ver, por ejemplo, informe de seguimiento del proceso de paz desarrollado por el Kroc Institute for International Peace Studies (KIIPS, 2020), de la Universidad de Notre Dame.

armados vinculados al crimen organizado y al tráfico de drogas. Así, a las dificultades antes mencionadas para la implementación del Acuerdo de paz debe sumarse la falta de acciones estatales para ocupar el vacío de poder e institucional dejado por las Farc-EP. Nuevos grupos disidentes han surgido entre los excombatientes, los cuales han renegado del liderazgo de la agrupación comprometido con la paz para retomar la lucha armada. La desatención estatal respecto del vacío de poder dejado por las Farc-EP contribuyó fuertemente a hacer viable para estos sectores y otros actores armados (narcotraficantes, paramilitares, bandas criminales, etcétera) la expansión de operaciones y ámbitos de reclutamiento (Ramírez, 2017, p. 50). En consecuencia, el territorio colombiano está distribuido hoy entre tres tipos de zonas, cada una con sus características: áreas en las que el Estado cuenta con control territorial efectivo y legitimado; áreas en las que el Estado y los excombatientes cooperan en el mantenimiento del orden; y áreas en las que grupos armados no estatales compiten entre sí por dominar el territorio.

A partir de lo expuesto, se identifica a la ausencia de consenso interno y de voluntad política del gobierno actual como los principales obstáculos a la implementación completa del Acuerdo de paz (Aguirre, 2016). A su vez, la morosidad e ineficacia de medidas adoptadas por el gobierno colombiano en la segunda etapa del MVM han sido las principales causantes de los retrocesos experimentados en la confianza mutua entre las partes firmantes del Acuerdo. Al no cumplir su tarea en posibilitar la reinserción de los excombatientes en la sociedad y garantizar su seguridad, el gobierno colombiano ha sido artífice del creciente desmoronamiento de los logros obtenidos durante la MNUC. Este sería un motivo, entre varios, para explicar por qué hoy el proceso de paz en Colombia se encuentra en caída libre.

8

CONCLUSIÓN

La investigación aquí presentada buscó retratar la participación latinoamericana en el primer mandato de la MNUC, sus antecedentes institucionales e individuales, el sentido de la experiencia en Colombia, los aprendizajes extraídos y sus implicancias para la Misión de Verificación. La habilidad de las fuerzas desplegadas en el componente internacional del MVM para adaptar su entrenamiento y experiencia a las demandas específicas del contexto colombiano resultan elementos de suma importancia al momento de evaluar cómo funcionó la MNUC.

Los testimonios recolectados indican una diversidad en las experiencias de los participantes del MVM, dependiendo en gran medida de su lugar específico de despliegue durante la misión. Aspectos como la formación profesional y experiencia previas, el factor género, el momento particular de despliegue y los roles cumplidos también ayudan a explicar estas diferencias. Con estas salvedades, el presente documento ha procurado identificar, comprender y analizar narrativas en las cuales se encontró cierto consenso respecto del desarrollo de las acciones vinculadas a la paz y los grados de compromiso mostrados por las partes.

Su intención es generar un aporte a los debates sobre una etapa específica de implementación del proceso de paz colombiano, cuando el proceso se desarrolló como una experiencia compartida, regional e internacional. Desde el prisma etnográfico, nuestra investigación se ha valido de una cantidad representativa de testimonios de participantes directos, a partir de los cuales hemos rastreado trayectorias personales e institucionales, contextualizando las narrativas dominantes al respecto. Se ha buscado hacer una lectura que vincule esta experiencia particular con las normas, prácticas y actores propios de las misiones internacionales vinculadas al sistema ONU.

En sentido amplio, esta investigación pone la atención sobre las formas en que algunos países del Sur Global, y más específicamente los latinoamericanos, participan en la gobernanza de la seguridad regional.

Entendemos que la experiencia de la MNUC aún "brilla por su ausencia" en la literatura existente respecto del posconflicto colombiano. La contribución del presente documento radica en haber puesto el foco sobre las experiencias directas y cotidianas de los participantes de la misión y del MVM, interpretándolas a la luz de sus respectivas trayectorias, las características de la misión y del desafiante contexto enfrentado. Entendemos que la aproximación aquí propuesta permite el análisis de algunos matices importantes en lo referido a la implementación del Acuerdo de paz, desarrollando para ello una perspectiva "desde el terreno" del proceso. Abordar estas temáticas mirando específicamente a la participación latinoamericana en la MNUC es una cuestión hasta ahora tangencial en los debates sobre esta experiencia, por lo que estamos convencidos que los temas aquí abordados constituyen un aporte a la discusión y habilitan un desarrollo de un balance crítico de lo sucedido. Constatamos que, desde un prisma epistemológico, el entrecruzamiento entre una aproximación desde el territorio de la antropología con el campo de estudio de la seguridad regional contribuye a estimular la investigación aplicada en cuestiones de paz y conflicto en América Latina.

En el caso de la presente investigación nos encontramos, a su vez, con una verdadera caja de Pandora en cuanto a los temas y las perspectivas de análisis que la temática suscita.

Cabe destacar, primero, la articulación de intereses, identidades y capacidades entre el proceso de paz colombiano con la agenda regional latinoamericana, parti-

cularmente la suramericana, en seguridad y defensa. Las negociaciones en La Habana coincidieron con un contexto especialmente activo del regionalismo en América Latina y el Caribe, destacándose la presencia de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y su Consejo de Defensa Suramericano (CDS), así como de la Celac. Movida por el impulso inicial de la MNUC y los compromisos asumidos con Colombia, la participación de la región en el MVM mostraría una de sus instancias más exitosas de despliegue internacional coordinado. Aunque disminuido en sus números por las menores demandas de personal en la Misión de Verificación, el compromiso asumido con Colombia y con la ONU se mantiene aún hoy, evidenciando cierta inercia en el involucramiento de la región. Sin embargo, cambios importantes en las estrategias de política exterior de varios países latinoamericanos a partir de la segunda mitad de los 2010 llevaron a un retroceso en esta regionalización de la gobernanza de la paz. Observamos en la retracción de esta agenda de coordinación y cooperación una clara expresión de la crisis generalizada del multilateralismo regional en este periodo. Ni el congelamiento de las acciones necesarias para llevar adelante esta última parte del proceso de DDR ni la confirmación de asesinatos masivos de excombatientes, líderes sociales y activistas de derechos humanos han generado el interés regional que merecen. América Latina no se ha mostrado interesada en impulsar ninguna forma de acompañamiento cercano del proceso de reinserción. Paralelamente, el abandono progresivo de la agenda de paz dentro mismo de Colombia traicionó, al menos parcialmente, la confianza construida durante las negociaciones del Acuerdo de paz y el MVM, condicionando fuertemente el contexto en el que se desarrollan los mandatos de la Misión de Verificación y las expectativas de que se cumpla lo comprometido en el Acuerdo.

En segundo lugar, esta investigación indica también que en el terreno de los estudios comparados regionales existe mucha tela por cortar, tanto en lo que se refiere a las diferencias subregionales, como en el interior de las mismas subregiones. Las entrevistas revelan distinciones culturales e institucionales significativas entre los ámbitos militares centro y sudamericanos, que ganan visibilidad en la convivencia inter pares. Al mismo tiempo, se perciben interesantes particularidades de los verificadores procedentes del Cono Sur. Se trata de una generación posautoritaria, socializada y entrenada a partir de marcos pedagógicos y políticos identificados con el respeto a los derechos humanos y la consolidación democrática. En algunos casos, estos mismo provenían de familias directamente afectadas por los enfrentamientos de los años de régimen militar.

En tercer lugar, otro tema que saltó a la vista se refiere a las diversas consecuencias que tiene la diferencia entre Operaciones de Paz y Misiones Políticas. Adquiere un sentido casi mágico la metamorfosis que debe producirse al transitar por una puerta institucional diseñada para funciones distintas a las demandadas por el campo, atravesando el umbral con un tipo de capacidad que no se condice con las demandas de la realidad a la cual se ingresa. El sentido de tal destreza y su impacto en la formación de los verificadores constituye un campo de investigación necesario, tanto por sus resultados conceptuales potenciales como por los aplicados. Sin duda esta experiencia resultará crucial para perfeccionar futuros programas de entrenamiento y evaluación de desempeño. Existirán aprendizajes que deben ser captados desde experiencias individuales y colectivas, las cuales deberán transitar un proceso de incorporación e institucionalización para poder ser contadas como "lecciones aprendidas".

En cuarto lugar, no puede faltar una mención al horizonte que esta investigación mostró para los estudios sobre género y paz en el contexto de misiones multilaterales, en general, y en el caso de Colombia, en particular. Creemos que incorporar esta perspectiva desde el punto de vista de los verificadores externos resulta un aporte importante para evaluar la implementación de esta agenda. Somos conscientes que la información y las observaciones que este texto contiene representan apenas la punta del iceberg sobre la condición femenina y trans en el posconflicto colombiano. Esperamos que nuestro análisis estimule nuevos trabajos de campo, tanto con métodos similares como con otras herramientas para proveer aún más argumentos a favor de una incorporación activa de las agendas de género a las negociaciones de paz y los procesos de DDR, así como para fortalecer un campo de conocimiento, de sensibilidad cultural e institucional en las organizaciones internacionales, los Estados nacionales y los actores políticos que conducen los asuntos de la guerra y la paz.

Finalmente, el quinto tema a destacar es el papel cumplido por las voluntarias civiles que formaron parte de la MNUC, introduciendo un componente civil-militar a su desarrollo. Poner de relieve su presencia estimula una agenda específica de investigación vinculada al rol de los actores civiles internacionales en los procesos de estabilización y construcción de paz. Las tensiones y dificultades muchas veces manifestadas revelan la necesidad de perfeccionamiento en la convivencia con verificadores militares/policiales y la incorporación de mecanismos que fomenten la complementariedad de las habilidades aportadas por cada uno. Las dinámicas problemáticas observadas bien pueden ser indicadores de realidades desiguales en términos de control civil y de autonomía corporativa de las fuerzas militares y de seguridad en el contexto latinoamericano.

FUENTES PRIMARIAS

Colombia/Farc-EP. 2016. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de noviembre. Disponible en https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/N01.pdf

Consejo de Seguridad de la ONU. 2016. Resolución 2261/16. Creación de la Misión de las Naciones Unidas en Colombia (MNUC). Disponible en https://undocs.org/sp/S/RES/2261(2016)

----------. 2016. Resolución 2307/16. Aceptación de las recomendaciones realizadas por el Secretario General de la ONU respecto de la conformación de la MNUC. 13 de septiembre. Disponible en https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2307(2016)

----------. 2020. Resolución 2545/20. Prórroga del mandato otorgado a la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. http://undocs.org/es/S/RES/2545(2020)

División de Política y Mediación. 2012. *Special Political Missions (SPMs) Start-up Guide*. Naciones Unidas. Disponible en https://peacemaker.un.org/node/629

MNUC. 2021a. "Declaración ante el Consejo de Seguridad de Carlos Ruiz Massieu, Representante Especial del Secretario General y Jefe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia". 21 de enero. Disponible en https://colombia.unmissions.org/declaraci%C3%B3n-ante-el-consejo-de-seguridad-de-carlos-ruiz-massieu-representante-especial-del-2

----------. 2021b. "Comunicado de Prensa del Consejo de Seguridad sobre Colombia". 28 de enero. Disponible en https://colombia.unmissions.org/comunicado-de-prensa-del-consejo-de-seguridad-sobre-colombia-3

MVM. 2017. *Informe de cierre de actividades del Mecanismo de Monitoreo y Verificación*. Bogotá, 22 de septiembre. Disponible en https://unmc.unmissions.org/sites/default/files/informe_final_publico_221530r_sept_17_v_final_-_prensa_i.pdf

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. 2018. *Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP*. Tomo X. Presidencia de la República. Bogotá. Disponible en http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/tomo-10-proceso-paz-farc-zonas-veredales-dejacion-armas.pdf

Representante Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas. 2016. "Cartas idénticas de fecha 19 de enero de 2016 dirigidas al secretario general y al presidente del Consejo de Seguridad". Carta del presidente Juan Manuel Santos solicitando la conformación de una Misión Política para acompañar el proceso de paz en Colombia (S/2016/53). Disponible en https://undocs.org/es/S/2016/53

Secretario General de la ONU. 2016. Informe al Consejo de Seguridad sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia (S/2016/729), 18 de agosto. Disponible en https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/2016/729

REFERENCIAS

Abozaglo, P. 2009. *The role of NGOs in Peacebuilding in Colombia*. Kimmage Development Studies Centre, Research and Perspectives on Development Practice Series. Dublin.

Acharya, A. 2011. "Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World". *International Studies Quarterly*. 55, pp. 95-123.

Aguirre, M. 2016. "Pathways to peace-A challenging road ahead for Colombia". Disponible en https://www.thebrokeronline.eu/pathways-to-peace-d26/

----------. 2020. "Más presiones sobre el acuerdo de paz en Colombia". Disponible en https://www.esglobal.org/mas-presiones-sobre-el-acuerdo-de-paz-en-colombia/

Alther, G. 2006. "Colombian peace communities: The role of NGOs in supporting resistance to violence and oppression". *Development in Practice*. 16 (3-4), pp. 278-291.

Arnault, J. 2006. "Good Agreement? Bad Agreement? An Implementation Perspective". *Centre of International Studies Paper*. Princeton University. Disponible en https://gsdrc.org/document-library/good-agreement-bad-agreement-an-implementation-perspective/

Autesserre, S. 2014. *Peaceland. Conflict resolution and the everyday politics of International Intervention*. Cambridge University Press. Nueva York.

Borda Guzmán, S. 2012. *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe: búsqueda de legitimidad política y capacidad militar*. Ediciones Uniandes. Bogotá.

Cortés, O. y J. Millán. 2019. "The role of the Armed Forces in the Colombian peace process". *Reporte*. NOREF Norwegian Centre for Conflict Resolution. Septiembre. Disponible en https://noref.no/Publications/Regions/Colombia/The-role-of-the-Armed-Forces-in-the-Colombian-peace-process

Dalponte, B. 2019. "Strategic culture and regional security governance: The agency of regional secondary powers in the creation of the South American Defence Council". Tesis doctoral, University of Birmingham. Disponible en https://etheses.bham.ac.uk/id/eprint/8886/

De Melo Rosa, Renata. 2018. "Órden público, seguridad internacional e (in)justicia social: comparando Brasil y Haití". *Saskab. Revista de discusiones filosóficas*. Cuaderno 12. Disponible en http://www.ideaz-institute.com/sp/CUADERNO12/C121.pdf

Fernández Matos, D. C. y M. N. González Martínez. "La paz sin las mujeres ¡No va! El proceso de paz colombiano desde la perspectiva de género". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. 121, pp. 113-133.

Frederic, S. 2020. *La Gendarmería desde adentro. De centinelas de la patria al trabajo en los barrios, cuáles son sus verdaderas funciones en el siglo XXI*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.

Frederic, S. y M. Hirst (coord.). 2016. *La presencia de Argentina en Haití. Contexto global, regional y experiencia militar (2004-2015)*. Teseo. Buenos Aires.

GMH. 2013. *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Informe General Grupo de Memoria Histórica, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación*. Disponible en https://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf

Grabendorff, W. y Gudiño Pérez, D. (eds.). 2017. *Proceso de paz y posacuerdo en Colombia: efectos en la región*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-Ildis). Quito.

Guyer, J. G. 2013. "Punching above its weight: Uruguay and UN peace operations". En K. M. Kenkel (ed.). *South America and Peace Operations*. Routledge, pp. 111-131.

Harig, C. 2015. "Synergy effects between MINUSTAH and public security in Brazil". *Brasiliana. Journal of Brazilian Studies*. 3 (2), pp. 142-168.

Herrera, N. y D. Porch. 2008. "'Like going to a fiesta' – The role of female fighters in Colombia's FARC-EP". *Small Wars & Insurgencies*. 19 (4), pp. 609-634.

Hirst, M. 2017. "Thinking Regional on Peace Missions in Latin America". *Journal of International Peacekeeping*. 21, pp. 177-196.

Indepaz. 2021. "Listado de homicidios lideres/as sociales y defensores/as de derechos humanos desde la firma del Acuerdo de paz". 31 de enero. Disponible en http://www.indepaz.org.co/pazparaliderar/

JEP. 2021a. "La JEP hace pública la estrategia de priorización dentro del Caso 03, conocido como el de falsos positivos". Comunicado 019. Disponible en https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-hace-publica-la-estrategia-de-priorización-dentro-del-Caso-03,-conocido-como-el-de-falsos-positivos.aspx

----------. 2021b. "La JEP advierte que persiste la desarticulación entre entidades del gobierno para evitar los asesinatos de firmantes del Acuerdo final de paz". Comunicado 027. Disponible en https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-advierte-que-sigue-desarticulaci%C3%B3n-entre-entidades-del-Gobierno-para-evitar-asesinatos-de-firmantes-del-Acuerdo-de-Paz.aspx

Kazman, M. 2019. "Women of the FARC". *Perry Center Ocassional Papers*. William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies. Mayo. Disponible en https://www.williamjperrycenter.org/content/women-farc

KIIPS. 2020. "Punto por punto, así va la implementación del Acuerdo final de paz en Colombia. Informe 4". Keough School of Global Affairs, University of Notre Dame. Disponible en http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/09/Informe-4-Punto-por-Punto.pdf

Krause, J. 2021. "The ethics of ethnographic methods in conflict zones". *Journal of Peace Research*. Disponible en https://doi.org/10.1177/0022343320971021

Leal Buitrago, F. 2017. "Finalización del conflicto armado y expectativas de paz en Colombia". En W. Grabendorff y D. Gudiño Pérez (eds.). *Proceso de paz y posacuerdo en Colombia: efectos en la región*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-Ildis). Quito.

Medeiros, S. E. y A. Panno Beirão. 2017. "Reputation and Peacekeeping Missions: Brazil and Middle Powers in challenging times". *Rev. Esc. Guerra Nav*. 23 (2), pp. 328-352.

Mejía Duque, C. (org.). 2017. *Equidad de género y derechos de las mujeres en el Acuerdo final de paz. 5 claves*. Bogotá. Humanas. Disponible en https://www.humanas.org.co/equidad-de-genero-y-derechos-de-las-mujeres-en-el-acuerdo-final-de-paz/

Naucke, P. 2017. "Peacebuilding upside down? How a peace community in Colombia builds peace despite the State". *Social Anthropology*. 25 (4), pp. 454-469.

Ramírez, S. 2017. "Paz en Colombia: miedos y riesgos". En W. Grabendorff y D. Gudiño Pérez (eds.). *Proceso de paz y posacuerdo en Colombia: efectos en la región*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-Ildis). Quito.

Requena-Casanova, M. 2017. "La aplicación de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad en los procesos de paz". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. 34, pp. 2-37.

Rettberg, A. 2006. *Buscar la paz en medio del conflicto: un propósito que no da tregua*. Ediciones Uniandes-PNUD. Bogotá.

Ramírez Ocampo, A. 2004. "The role of the international community in Colombia". *Accord. An international review of peace initiatives*. 14, pp. 74-79. Disponible en https://www.c-r.org/accord/colombia/role-international-community-colombia

Segura, R. y D. Mechoulan. 2017. "Made in Havana: How Colombia and the FARC decided to End the War". International Peace Institute. Nueva York. Febrero. Disponible en https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/02/IPI-Rpt-Made-in-Havana.pdf

Segura, R. y S. Stein. 2018. "The Colombian Peace Process with the Farc: A mapping of vulnerabilities". *Report. Social Sciences Research Council (SSRC) - Conflict Prevention and Peace Forum (CPPF)*. Julio. Disponible en https://www.ssrc.org/publications/view/the-colombian-peace-process-with-the-Farc-a-mapping-of-vulnerabilities/

----------. 2019. "The Farc's collective reincorporation project: Its impact on Colombia's DDR". *Report. Social Sciences Research Council (SSRC) - Conflict Prevention and Peace Forum (CPPF)*. Julio. Disponible en https://www.ssrc.org/publications/view/the-Farc-s-collective-reincorporation-project-its-impact-on-colombia-s-ddr/

Soares de Aguiar, B. 2020. "Sociedade civil organizada na cooperação internacional: A atuação do movimento feminista na negociação do Acordo de Paz colombiano". Programa doctoral de IESP/UERJ, Rio de Janeiro. Manuscrito no publicado.

Sotomayor Velázquez, A. 2013. "Democratization and commitment to peace: South America's motivations to contribute to peace operations". En Kai Michael Kenkel (ed.). *South America and Peace Operations. Coming of age*. Routledge. Abingdon, pp. 45-63.

Tickner, A. 2007. "Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales". *Colombia Internacional*. 65. Enero-junio, pp. 90-111.

----------. 2014. "Colombia, the United States, and Security Cooperation by Proxy". *WOLA Report*. Washington D. C. Disponible en https://www.wola.org/analysis/colombia-the-united-states-and-security-cooperation-by-proxy/

Tokatlian, J. G. 2000. *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*. Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.

----------. 2008. "La construcción de un 'Estado fallido' en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia". *Análisis Político*. 64. Septiembre-diciembre, pp. 67-104.

Zucatto, G. E. 2020. "20 anos da Resolução 1325: Implementação e desafios à Agenda mulheres, paz e Segurança na América do Sul". *Boletim OPSA*. 3. Julio-septiembre, pp. 16-30.

SIGLAS

Caecopaz	Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz
Celac	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
Cencapopaz	Centro de Capacitación para Operaciones Policiales de Paz
DDR	desmovilización, desarme y reintegración
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ETCR	Espacios territoriales de capacitación y reincorporación
Farc	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
Farc-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
MAPP	Misión de Apoyo al Proceso de Paz
Minigua	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
Minurso	Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental
Minusal	Misión de las Naciones Unidas en El Salvador
Minustah	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
MNUC	Misión de las Naciones Unidas en Colombia
Monusco	Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
MVM	Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMP	Operaciones de Mantenimiento de Paz
ONU	Organización de las Naciones Unidas
UE	Unión Europea
Unamsil	Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona
Unikom	Misión de Observación de las Naciones Unidas para Irak y Kuwait
Untac	United Nations Transitional Authority in Cambodia

ACERCA DE LA AUTORA Y EL AUTOR

Monica Hirst. Historiadora con doctorado en estudios estratégicos. Profesora visitante en la Universidad del Estado de Rio de Janeiro (UERJ) y profesora en la Universidad Torcuato di Tella (UTDT), Buenos Aires. Ha investigado y publicado numerosos artículos académicos referidos a la seguridad regional latinoamericana, la participación de países latinoamericanos en la Minustah, dinámicas de cooperación internacional, entre otros asuntos.

Bruno Dalponte. Internacionalista y PhD en estudios internacionales (Universidad de Birmingham, Reino Unido). Profesor adjunto en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), donde dicta cursos de grado y posgrado en seguridad internacional y análisis de política exterior. Investigador Asociado del Área de Relaciones Internacionales de la Flacso/Argentina. Su investigación se centra en la seguridad regional suramericana, haciendo foco en los procesos de cooperación en el área de defensa.

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 nº 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Kristina Birke Daniels

Directora del Proyecto Regional de Seguridad y representante de la FES Colombia

Catalina Niño

Coordinadora de proyecto

catalina.nino@fescol.org.co

Bogotá, abril de 2021

SOBRE ESTE PROYECTO

Este documento es un producto del proyecto de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible, formada por expertos internacionales provenientes de los ámbitos de la política, la academia, la diplomacia, el sector de seguridad y organizaciones de la sociedad civil.

Para más información, consulte

https://www.fes-colombia.org/fes-seguridad/

El uso comercial de los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin autorización previa escrita de la FES.

LA PRESENCIA LATINOAMERICANA EN EL POSCONFLICTO COLOMBIANO

El texto analiza la participación latinoamericana en la Misión de las Naciones Unidas en Colombia (MNUC), identificando y evaluando sus principales características en los meses que se extienden de diciembre de 2016 a junio-julio de 2017, la etapa con mayor despliegue y participación de actores regionales, tanto de aquellos pertenecientes a fuerzas militares y de seguridad como de voluntarios civiles. El Capítulo 3, Sección 1.3, del Acuerdo de paz establece que la Misión debería estar conformada mayoritariamente por personal de países latinoamericanos, encomendándoles un rol de liderazgo en la coordinación de las acciones del Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación (MVM) conformado entre la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el gobierno colombiano y las Farc-EP.

La habilidad de las fuerzas desplegadas en el componente internacional del Mecanismo Tripartito para adaptar su entrenamiento y experiencia a las demandas específicas del contexto colombiano resultan elementos de suma importancia al momento de evaluar cómo funcionó la Misión de las Naciones Unidas en Colombia. Los testimonios recolectados indican una diversidad en las experiencias de los participantes del Mecanismo, dependiendo en gran medida de su lugar específico de despliegue durante la misión. Aspectos como la formación profesional y la experiencia previas, el género, el momento particular de despliegue y los roles cumplidos también ayudan a explicar estas diferencias. Con estas salvedades, este documento de trabajo trata de identificar, comprender y analizar narrativas en las cuales se encontró cierto consenso respecto del desarrollo de las acciones vinculadas a la paz en Colombia y los grados de compromiso mostrados por las partes.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG