

La mediación de la ONU: expectativas, probabilidades y riesgos*

Laura Gil Savastano

Profesora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia

DESDE HACE YA VARIOS AÑOS, EL PRESIDENTE de la República, Álvaro Uribe, ha mostrado su compromiso con la vinculación de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, a la solución del conflicto armado. Como gobernador de Antioquia (1995-1997), expresó su deseo de que “cascos azules” fueran desplegados en la región del Urabá, epicentro del conflicto en el departamento. Así mismo, en numerosas ocasiones, hizo referencias a éstos durante la campaña electoral. En su primer discurso como Presidente electo, manifestó:

Mañana a primera hora empezaremos a trabajar para apelar a una mediación internacional, con objetivo preciso, con mandato determinado, para buscar el diálogo con los grupos al margen de la ley sobre una base: que se abandone el terrorismo y se facilite un cese de hostilidades¹.

Esta afirmación rápidamente se hizo realidad: el día de su posesión, el presidente anunció que había solicitado al Secretario General de la ONU “los buenos oficios de la institución para buscar el diálogo útil a partir de un alivio para la sociedad que debe ser el cese de hostilidades”². La respuesta no se hizo esperar: un día después, el Secretario General, Kofi Annan, oficializó la gestión de buenos oficios iniciada bajo la administración Pastrana.

Los buenos oficios se enmarcan en el Capítulo 6 de la Carta de las Naciones Unidas denominado “arreglo pacífico de controversias” en cuyo Artículo 33 se establece que

las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la

* Ponencia presentada en el Taller sobre mediación de la ONU organizado por la Fundación Social y Fescol, con el apoyo de la Embajada de Alemania. Bogotá, agosto de 2002.

¹ *El Tiempo*. 26 de mayo de 2002.

² *El Tiempo*. 7 de agosto de 2002.

negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.

Indiscutiblemente, el Presidente espera que los buenos oficios de la ONU resulten en una mediación³.

El fallido proceso de paz del Presidente Pastrana dejó un apreciable legado: la participación internacional se entiende hoy como un hecho irreversible. La crisis de enero de 2002 subrayó, además, los beneficios de contar con una tercera internacional con funciones más amplias que las de simple acompañamiento; es decir, con la presencia de un mediador⁴. La mediación puede contribuir a suministrar información a las partes, a transmitir mensajes, a enfatizar intereses comunes, a proporcionar alternativas, a controlar el ritmo y la agenda de las reuniones y, a través de una estrategia de “zanahoria y garrote”, a ofrecer incentivos –económicos, por ejemplo– y a castigar la intransigencia⁵.

Numerosas investigaciones han probado que el éxito de la negociación de un conflicto interno varía directamente con la presencia o ausencia de un mediador. Un estudio de Barbara F. Walter, recientemente publicado, muestra que

las negociaciones de conflictos internos tienen un 39% más de posibilidades de ser exitosas si cuentan con un mediador⁶.

A lo largo de más de cincuenta años, la ONU ha actuado como facilitadora y mediadora en numerosos conflictos internacionales y, cada día más, en conflictos de carácter interno. En especial, sus exitosas intervenciones en El Salvador y Guatemala hacen que la elección de la ONU como mediadora sea una elección lógica. Un asesor o enviado especial, paciente y persistente, familiarizado con las aristas complejas del conflicto colombiano, y respaldado por un grupo de países amigos del Secretario General puede contribuir a convertir momentos políticos en oportunidades de negociación. Además, la organización tiene una amplia experiencia en el despliegue de personal de verificación, un elemento que el presidente Uribe ha presentado como de fundamental importancia en el marco de un acuerdo –por puntual que éste sea.

Sin embargo, una mayor implicación de esta organización no se constituye, por sí sola, en una fórmula salvadora. “Para mediar, se necesitan dos”, sostienen reiteradamente los analistas. Las condiciones exigidas por el gobierno –el cese al fuego–, y por las FARC-EP –el despeje de dos departamentos–, indican que el inicio de

³ La organización diferencia así los buenos oficios de la mediación: “Cuando los estados partes en una controversia no pueden resolverla directamente entre ellos, un tercero puede ofrecer sus buenos oficios como método para evitar que se agrave la controversia y como método para facilitar los esfuerzos encaminados a un arreglo pacífico de la misma. Esta oferta de buenos oficios, sea por iniciativa del tercero o a petición de una o más de una de las partes en controversia, queda sujeta a la aceptación por todas las partes en la controversia. El tercero que ejerce sus buenos oficios normalmente trata de alentar a las partes en la controversia a reanudar las negociaciones, ofreciéndoles así un cauce de comunicación (...) Pero hay casos en que el tercero que ejerce los buenos oficios está autorizado a hacer algo más que actuar simplemente de intermediario y se le permite tomar parte activa en el arreglo de la controversia, haciendo propuestas para su solución y celebrando reuniones con las partes para examinar esas propuestas. En tales ocasiones, puede considerarse que el tercero no sólo aporta sus buenos oficios sino que también actúa como mediador”. Véase *Manual sobre el arreglo pacífico de controversias*. Nueva York: Oficina de Asuntos Jurídicos de la ONU, 1992.

⁴ La crisis final del proceso de paz se inició el 9 de enero de 2002 después de que las FARC-EP protestaran por los vuelos militares sobre la zona de distensión, y el Presidente Pastrana exigiera el reconocimiento explícito por parte del grupo insurgente de la existencia de garantías de seguridad en el área. Una primera declaración de 14 puntos, redactada con la asistencia del asesor especial y los países amigos, durante el período de 48 horas otorgado por el Presidente, no satisfizo al gobierno. Al cabo de un plazo adicional de 48 horas, el gobierno y las FARC-EP suscribieron un documento que mantenía viva la mesa de diálogo. No obstante, las FARC-EP emprendieron una violenta arremetida contra la infraestructura energética del país. El 20 de febrero, después del secuestro del Senador Jorge Gechem Turbay, el Presidente Pastrana declaró cerrada la negociación.

⁵ Basado en el resumen proporcionado por Barbara Walter de la tipología sobre mediación desarrollada por Saadia Touval y William Zartman. Véase Walter, Barbara F. *Committing to peace. The successful settlement of civil wars*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

⁶ Ídem.

diálogos es poco probable a corto plazo.

Más allá de estos obstáculos, la mediación de la ONU acarrea consecuencias que ameritan ser analizadas con detenimiento. En primer lugar, la organización es una maquinaria con un engranaje complejo: la puesta en marcha de una parte tiene repercusiones en las demás. Por tanto, el hecho de acudir al Secretario General hace necesaria una modificación de los vínculos del Estado colombiano con la organización en su conjunto y, en particular, exige cambios en la relación de Colombia con el ámbito de derechos humanos de la organización.

En segundo lugar, y más importante aún, es necesario recordar que un mayor compromiso político de la ONU podría desencadenar dinámicas por fuera del control del Estado, tales como la inclusión de Colombia en la agenda del Consejo de Seguridad y, a largo plazo, la amenaza de medidas coercitivas.

En otras palabras, la ONU no es una organización proveedora de servicios con un catálogo de intervenciones al gusto del consumidor. Ni siquiera Estados Unidos ha logrado su completa instrumentalización.

LA MEDIACIÓN Y LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO COLOMBIANO Y LA ONU

El sistema de las Naciones Unidas está representado en Colombia por numerosos programas y oficinas como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, el Programa Mundial de Alimentos y la Unicef, entre otros. Producto del incremento de las labores humanitarias, también desarrolla actividades aquí una pequeña delegación de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Operan, además, agencias especializadas como la Organización Mundial de la Salud y la Organización Internacional del Trabajo.

Los buenos oficios de la ONU no arrancaron súbitamente durante la administración Uribe. Es más, la participación política de la ONU en el marco de una negociación constituye el resultado de un lento y gradual proceso de penetración del sistema en Colombia, cuyo comienzo tuvo lu-

gar en 1997 con la instalación de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. Varias representaciones de la ONU venían ejecutando importantes proyectos económicos, sociales, humanitarios y de asistencia técnica pero fue sobre la Oficina que comenzaron a recaer las demandas de los sectores que abogaban por una internacionalización de la búsqueda de la paz. La Oficina, hoy el punto focal del sistema de Naciones Unidas en Colombia, rápidamente se convirtió en su entidad más visible.

El mandato de la Oficina, resultado de una negociación entre la ONU y el gobierno colombiano, introdujo un elemento innovador al autorizarla a “recibir quejas sobre las violaciones a los derechos humanos y otros abusos, incluidas las infracciones a las normas humanitarias aplicables en los conflictos armados”⁷; es decir, fue autorizada para observar la conducta de todas las partes en conflicto. Cuando la Oficina comenzó a operar, a excepción de Colombia y Ruanda, las delegaciones del Alto Comisionado de Derechos Humanos en el terreno, incluyendo las demás desplegadas en áreas de conflicto, no estaban facultadas para monitorear infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

El caso colombiano fue excepcional en la medida en que constituyó el único despliegue permanente de observación de derechos humanos en el marco de una situación que no contaba con la implicación política de la organización. Por eso, funcionarios del Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría General temieron que la instalación de la Oficina generara un efecto indirecto que arrastrara al ámbito político hacia un prematuro papel de facilitación y mediación, más aún cuando la incorporación del Derecho Internacional Humanitario a su mandato tenía como objetivo convertirla en un “observador del conflicto armado interno”⁸.

No está claro todavía si la administración Samper aceptó el establecimiento de la Oficina solamente para evitar la relatoría especial, un instrumento de seguimiento a la situación de derechos humanos por parte de la Comisión de Derechos Humanos que hubiese puesto a Colombia a la par de países como Afganistán, Sudán, Irak y Somalia, todos ellos considerados “parias” a nivel

⁷ Acuerdo relativo al establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Véase *Cuaderno de Derechos Humanos*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1997.

⁸ Así se referían a la Oficina voceros del gobierno Samper. Véase “La ONU estudia certificación en derechos humanos”. En: *El Espectador*. 26 de mayo de 2002.

internacional. Es posible que el gobierno haya vislumbrado a la Oficina como punta de lanza de la ONU en Colombia; lo que sí es indudable es que algunos funcionarios señalaban, en privado, este potencial. Distinguidos activistas de derechos humanos también albergaban esta esperanza. El antiguo director de la Comisión Andina de Juristas, Diego García-Sayán, escribió:

Las limitaciones de la tal “oficinita” pueden abrir las puertas a otras formas de acción de la comunidad internacional que, en concertación con los actores internacionales, aborde lo que está, en realidad, en la base de los problemas de Colombia: la violencia⁹.

El impacto del trabajo de la Oficina sobre la percepción de la ONU por parte del gobierno, los grupos alzados en armas y la sociedad colombiana está todavía por estudiarse. No obstante, todo apunta a que la presencia del ámbito de derechos humanos de la ONU preparó el terreno para una futura intervención en el ámbito político. El hecho es que, desde la instalación de la Oficina, la Secretaría General continúa respondiendo a demandas progresivas de inserción política de la ONU¹⁰. En diciembre de 1999, con el proceso de paz iniciado, el Secretario General nombró, a pedido del Presidente Pastrana, al primer asesor especial para la asistencia internacional a Colombia. Ante la opinión pública colombiana, la misión del noruego Jan Egeland fue presentada como una labor encaminada a la obtención de recursos para el componente social del Plan Colombia.

Estrategia gubernamental o no, la designación de este funcionario, aun con funciones limitadas, plasmó la presencia de la ONU en el proceso de paz. Seis meses después, poco se sabía de las gestiones internacionales de Egeland en cuanto a recursos, pero sí era evidente que el funcionario se movía con soltura entre las partes.

En particular, su colaboración fue esencial para la organización del viaje de varios de los negociadores de las FARC-EP a Europa. En julio del año 2000, durante una entrevista otorgada al *International Herald Tribune*, Egeland insistía en que todavía no existía un papel formal para la ONU en la mesa de diálogo¹¹.

De hecho, el asesor desarrolló actividades de acompañamiento. La facilitación de la ONU no se institucionalizó hasta la crisis de enero de 2002, durante la cual ni James Lemoyne, sucesor de Egeland, ni los países amigos, escamotearon esfuerzos para salvar las negociaciones. El 7 de febrero, las partes firmaron el “Acuerdo sobre acompañamiento nacional e internacional” que contemplaba el acompañamiento permanente y los buenos oficios de la Comisión Facilitadora, del asesor del Secretario General y de la Iglesia. A todos ellos se les solicitó asistir y participar activamente en las reuniones, ofrecer recomendaciones, ayudar a superar obstáculos y explorar mecanismos de apoyo de la comunidad internacional¹². Un año antes, luego de una reunión en la zona de distensión que congregó a embajadores y representantes de una treintena de países, se había creado el grupo de los diez países amigos.

Todavía lejos de un papel formal de mediación, el ámbito político de la ONU iba paulatinamente ganando espacios –por pequeños que fueran– en el proceso de paz. Sin duda, estos avances se enmarcaban en la política de “diplomacia por la paz” del Presidente Pastrana, cuyo propósito consistía en obtener el apoyo de la comunidad internacional al proceso de paz.

Mientras tanto, la confrontación de la administración Pastrana con el ámbito de derechos humanos de la ONU iba *in crescendo*. El gobierno respondió a los informes anuales de la Oficina, así como a las declaraciones de los relatores temáticos de la Comisión de Derechos Humanos con creciente displicencia y agresividad. A me-

⁹ García-Sayán, Diego. *Vidas paralelas. Región andina, desafíos y propuestas*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1998, p. 161.

¹⁰ Las demandas de una mayor participación política de la ONU también surgieron en el seno de su propio personal en el terreno. Cabe traer a colación aquí el incidente ocurrido en julio de 1998, cuando el coordinador residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo entregó al Presidente electo un documento, calificado como “carta de navegación para la paz”, que contenía recomendaciones para la búsqueda de la solución negociada. Este hecho, reportado por los medios de comunicación como la entrada de la ONU en el proceso de paz, forzó a la Secretaría General a negar su participación. El desmentido creó malestar en sectores gubernamentales y llevó a la organización a ofrecer, de manera facilante, sus buenos oficios.

¹¹ *International Herald Tribune*. 11 de julio de 2000.

¹² Acuerdo sobre acompañamiento nacional e internacional a la mesa. Ancol, 7 de febrero de 2002.

diados del año 2002, la relación entre el gobierno y la Oficina alcanzó su punto más álgido cuando Anders Kompass, antiguo director de la Oficina (1998-2002), denunció la presencia de paramilitares en Bojayá, y en un informe posterior atribuyó responsabilidad a las FARC-EP y a los grupos paramilitares en la matanza. Así mismo, Kompass puso de presente la responsabilidad del Estado por omisión en dicho incidente. Ante estas declaraciones, voceros gubernamentales cuestionaron la imparcialidad y objetividad del personal de la Oficina. De esta manera, el gobierno Pastrana forjó una imagen de la Oficina como enemiga del Estado y, por ende, complaciente con los enemigos del mismo.

En conclusión, los precedentes de la penetración de la ONU en el proceso de paz, así como los aciertos y desaciertos en la relación de la administración Pastrana con el sistema de las Naciones Unidas dejan valiosas lecciones para el gobierno de Uribe Vélez. En primer lugar, cuestionar la imparcialidad del ámbito de derechos humanos de la ONU pone en juego la legitimidad de la organización como mediadora. Por eso, una estrategia de gobierno dirigida a garantizar la mediación de la ONU debe valorizar a la organización ante la sociedad colombiana, a la organización en su conjunto y no sólo a su ámbito político.

Es posible que la misma organización fortalezca la percepción de una separación notoria entre los ámbitos de derechos humanos y asuntos políticos. A pesar de tener el rango de Secretario General adjunto, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos despacha desde Ginebra, donde se concentraron desde el nacimiento de la ONU las actividades relacionadas con este tema. El aparato de derechos humanos, alejado de Nueva York –la sede política–, fue históricamente marginado del resto de la organización.

La dislocación geográfica de los asuntos políticos y de los derechos humanos, no es más que la manifestación de la resistencia de los estados a integrar los derechos humanos a los campos de la paz y la seguridad. A pesar de los esfuerzos emprendidos por el actual Secretario General¹³, la organización no ha logrado integrar sistemáticamente los derechos humanos a todos sus campos de acción. En el contexto de la mediación está claro que, en ocasiones, la defensa de los derechos humanos puede ser considerada un obstáculo al avance de las negociaciones en el terreno político¹⁴. Con todo, la estrategia de privilegiar el trato con la “ONU-Nueva York” en comparación con la “ONU-Ginebra” es contraproducente a largo plazo. Al fin y al cabo, para la sociedad colombiana, que no tiene por qué estar enterada de la enredada estructura de la ONU, todos los pronunciamientos gubernamentales están dirigidos al mismo engranaje institucional.

Así mismo, los enfrentamientos públicos con oficiales de derechos humanos de las Naciones Unidas pueden contribuir a disminuir la efectividad de la mediación. Éstos desacreditan a un importante aliado del asesor especial. A diferencia de las mediaciones en otros países, el mediador cuenta aquí con una importante presencia que lo precedió. En palabras de un funcionario de las Naciones Unidas, “de manera informal, la Oficina se convirtió en el punto de referencia obligado para entender la evolución política del conflicto no sólo para el sistema sino también para los demás actores internacionales”.

No se trata aquí de defender la veracidad de cada uno de los pronunciamientos ni la conveniencia de cada una de las actuaciones de la Oficina. Es normal que existan discrepancias; es también entendible que la administración en el poder desee presentar su punto de vista ante el público colombiano. Sin embargo, es recomen-

¹³ Véase al respecto el documento de Kofi Annan. *Renovación de las Unidas: un programa de reforma*. Documento presentado ante la Asamblea General. A/51/950, 14 de julio de 1997.

¹⁴ Los ejemplos abundan. En 1994, después del asesinato del Presidente hutu Cyprien Ntamyra, el representante especial para Burundi consideró necesario posponer la investigación del atentado y limitar sus críticas a las fuerzas armadas, en su mayoría tutsi, para no desestabilizar aún más la situación. En Guatemala, la misión de verificación (Minugua) fue acusada de no hacer pública la participación de insurgentes en notorios secuestros y la posterior desaparición forzada de unos de ellos después de su detención. En Haití, la misión civil conjunta de la Organización de los Estados Americanos y las Naciones Unidas, encargada de la observación de los derechos humanos, advirtió al representante especial que el brusco aumento en la violaciones de derechos humanos señalaba la intención de la junta militar de violar el acuerdo mediado por la ONU –Acuerdo de Governor's Island de 1993–, que contemplaba el retorno al orden constitucional. El funcionario de la ONU decidió ignorar la información para evitar la confrontación con el gobierno *de facto* que, poco después, incumplió los compromisos adquiridos.

dable zanjar las diferencias en el marco del mutuo respeto y, en la medida de lo posible, en la confidencialidad. Es ésta una recomendación general: así como existieron desacuerdos con la Oficina, también los habrá con el mediador.

Por último, es necesario recordar que si hubiere un acuerdo de verificación en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, es seguramente sobre la Oficina que se descargará esta responsabilidad. Por eso, el menoscabar su credibilidad pone en juego su legitimidad como futuro cuerpo verificador.

EVENTUALES CONSECUENCIAS DE LA MEDIACIÓN DE LA ONU EN EL CONFLICTO COLOMBIANO

El uso de enviados especiales constituye hoy una práctica común de la Secretaría General. A diferencia de los representantes especiales, la designación de enviados y asesores tiene un sustento normativo ambiguo. Mientras los representantes especiales reciben un mandato formal del Consejo de Seguridad, los enviados y los asesores son nombrados por el Secretario General. Además del Artículo 33 ya mencionado, la autoridad del Secretario General para utilizar enviados emana de una interpretación amplia del Artículo 99 que establece "(E)l Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales"¹⁵. Sucesivos secretarios generales han entendido que este artículo les otorga la facultad de explorar situaciones antes de someterlas al Consejo de Seguridad.

Boutros Boutros-Ghali hizo un uso intensivo de enviados especiales. En su Agenda para la Paz, escribió:

La mediación y la negociación pueden ser realizadas por una persona designada por el Consejo de Seguridad, por la Asamblea General o por el Secretario General. Es largo el historial de la utilización por las Naciones Unidas, para facilitar los procesos de paz, de los servicios de estadistas distinguidos. Éstos pueden aportar un prestigio

personal que, unido a su experiencia, aliente a las partes a iniciar negociaciones serias. Hay muchas personas dispuestas a prestar tales servicios y seguiré recurriendo a ellas cuando sea necesario. Con frecuencia, es el propio Secretario General el encargado de realizar esa tarea. El apoyo firme y evidente del Consejo, de la Asamblea General y de los estados miembros pertinentes refuerza la eficacia del mediador pero, a veces, los buenos oficios son más eficaces con independencia de los órganos deliberantes. Sin embargo, las consultas estrechas y continuas entre el Secretario General y el Consejo de Seguridad son esenciales para que haya plena conciencia del mejor modo de aplicar la influencia del Consejo y para elaborar una estrategia común para el arreglo pacífico de las controversias que se traten¹⁶.

Así dio cuenta de la necesidad de sustraer algunas situaciones del conocimiento del Consejo de Seguridad, aun cuando recomienda la consulta permanente. No obstante, debido a una tradicional relación de tensión entre el Consejo de Seguridad y la Secretaría General, cuanto más avanza una negociación, más probable resulta que el Consejo de Seguridad se ocupe del asunto, así sea para adoptar una resolución de apoyo al enviado especial.

Ciertamente, la perspectiva de contar con los buenos oficios de la ONU, sin que ello condujera necesariamente al Consejo de Seguridad, hizo aumentar la demanda por los enviados y asesores especiales. Sin embargo, tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad han intentado restringir la ya limitada autonomía del Secretario General. Por esta razón, así como por limitaciones presupuestarias, en 1996 la Asamblea General solicitó a la Secretaría General mantener el nombramiento de enviados especiales al mínimo¹⁷.

Actualmente, desarrollan actividades 61 enviados, asesores y representantes especiales, con responsabilidades geográficas o temáticas. Sólo 18 ostentan el título de enviado o asesor especial; seis entre ellos tienen a su cargo una situación de conflicto: el asesor especial en Chipre, el

¹⁵ No obstante, cabe anotar que el Artículo 99 ha sido invocado de manera oficial en contadas ocasiones.

¹⁶ Boutros-Ghali, Boutros. *Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*. Informe del Secretario General de acuerdo con la decisión adoptada por la reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad llevada a cabo el 31 de enero de 1992. A/47/277-S/24111, 17 de junio de 1992.

¹⁷ A/RES/50/219, 17 de abril de 1996.

enviado especial para Birmania, el enviado personal para Sahara Occidental, el asesor especial para la asistencia internacional en Colombia, el enviado especial para los asuntos humanitarios en Sudán y el enviado especial para facilitar el acuerdo de poder compartido durante la transición en el República Democrática del Congo. Vale la pena subrayar que todas estas situaciones, a excepción de Colombia, han sido objeto de resoluciones del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General¹⁸.

Un Estado miembro de las Naciones Unidas, la Asamblea General y el Secretario General pueden dar a conocer al Consejo de Seguridad una situación susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales¹⁹. Una determinación de que existe, en efecto, una amenaza a la paz y seguridad internacionales abre las puertas a la adopción de las medidas coercitivas del Capítulo 7, sanciones, bien sea diplomáticas o económicas, o el uso de la fuerza.

Elementos característicos del conflicto colombiano como las incursiones de los grupos insurgentes en países vecinos y las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, y al Derecho Internacional Humanitario ya han sido considerados por el Consejo de Seguridad como “amenazas a la paz y seguridad internacionales”. En especial, los derechos humanos han estado cada vez más vinculados a la paz y seguridad internacionales. En 1966, se sentó el precedente que legitimó la actuación del Consejo de Seguridad en un conflicto de carácter fundamentalmente interno: después que la minoría blanca se tomara el poder en Rhodesia del Sur –hoy Zimbabwe–, este órgano impuso un embargo de obligatorio cumplimiento para los estados miembros de la ONU²⁰. En 1977, el Consejo de Seguridad impuso nuevamente sanciones económicas, esta vez contra Sudáfrica, a causa del *apartheid*²¹.

A partir de los años noventa, el Consejo de Seguridad comenzó a autorizar el uso de la fuerza por razones humanitarias. En 1992, a pedido de Somalia, el Consejo de Seguridad invocó el

Capítulo 7 “a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario”²². Otras crisis humanitarias como las de Bosnia-Herzegovina y Ruanda también fueron calificadas como “amenazas a la paz y seguridad internacionales”. Por eso, no pasaron desapercibidas en las esferas diplomáticas las declaraciones de Anders Kompass cuando advertía, en noviembre del año 2000, que la situación humanitaria en el departamento del Putumayo podría constituir una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

El conflicto colombiano y su creciente impacto en los países vecinos bien ameritaría un pronunciamiento del Consejo de Seguridad. No obstante, es poco probable que esto ocurra en contra de la voluntad del Estado debido a que, en materia de conflictos internos, las intervenciones del Consejo están dirigidas particularmente a estados considerados “parias” o “colapsados”.

Colombia difícilmente podría ser catalogada hoy como un Estado “paria”. En primer lugar, las buenas relaciones de Colombia con Estados Unidos garantizan hasta cierto punto –como bien lo muestra el caso de Sudáfrica– la colaboración de Washington dentro del Consejo de Seguridad. Además, la Casa Blanca no estaría interesada ahora en que su política hacia Colombia sea cuestionada en un órgano multilateral. A pesar de haber sido afectados por el conflicto, los países vecinos tampoco muestran interés en llevar el caso al Consejo de Seguridad. Finalmente, está claro que el gobierno colombiano cuenta con legitimidad en el sistema internacional.

Con referencia al concepto de “estados colapsados” o “en vías de colapso”, puede afirmarse que el Estado colombiano, aun con grandes deficiencias, dista mucho de pertenecer a esta categoría. Si bien comienza a ganar terreno el diagnóstico de Colombia como “Estado fracasado”, el Consejo tendría dificultades para actuar en contra de un país cuya democracia, al menos en términos formales, es la más longeva y resistente de América Latina. En el ámbito económico, incluso con la recesión de los últimos años, Colombia ocupa el

¹⁸ Varias delegaciones han resistido los intentos de Estados Unidos para poner a Birmania en la agenda del Consejo de Seguridad. Sostienen que esta situación, a diferencia de la colombiana, no es susceptible de amenazar la paz y seguridad internacionales.

¹⁹ Véanse Artículos 11(3), 35 y 99 de la Carta de las Naciones Unidas y Norma 3 de las Normas provisionales de procedimiento del Consejo de Seguridad.

²⁰ Resolución 232 del Consejo de Seguridad, 16 de diciembre de 1966.

²¹ Resolución 418 del Consejo de Seguridad, 4 de noviembre de 1977.

²² Resolución 794 del Consejo de Seguridad, 3 de diciembre de 1992.

cuarto lugar en el subcontinente. La capacidad de recaudo impositivo, uno de los índices de funcionalidad de un Estado, aumenta cada año. La esperanza de vida, la tasa de mortalidad infantil, el acceso a servicios públicos y el cubrimiento del sistema educativo, lejos de ser óptimos, son superiores a los de estados cuya viabilidad nunca ha sido cuestionada.

En consecuencia, con o sin mediación, es poco probable que Colombia fuera introducida, sin su aquiescencia, en la agenda del Consejo de Seguridad. A corto y mediano plazo, de no darse cambios fundamentales, el conflicto colombiano sólo sería del conocimiento del Consejo a pedido del mismo Estado. Esto no es tan descabellado como parece. Todo apunta a que los buenos oficios de la ONU constituyen el primer paso de la administración Uribe para implicar a la organización más profundamente en Colombia. Por eso, si se llegara a un acuerdo parcial mediado por la ONU, éste seguramente comprendería un elemento de verificación para ser efectuado por la misma organización. De esta manera, fuerzas de mantenimiento de la paz podrían ser requeridas al Consejo de Seguridad²³.

Las fuerzas de mantenimiento de la paz, conocidas como "boinas azules", surgen de la *praxis* del Consejo de Seguridad y, por no estar contempladas en la Carta, son comúnmente llamadas fuerzas del Capítulo 6 y 1/2 (a caballo entre el Capítulo 6 "arreglo pacífico de controversias" y el Capítulo 7 "acción en caso de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión"). Utilizadas inicialmente como fuerzas de interposición, son contingentes de carácter neutro, desplegados con el consentimiento de las partes en conflicto y sin la autorización para usar la fuerza. En los últimos diez años, las "boinas azules" han sido empleadas con funciones de observación en el marco de conflictos internos internacionalizados después de la firma de acuerdos de paz frágiles, los cuales se encuentran desprovistos del compromiso de las partes.

Una vez sobre el terreno, la necesidad del uso de la fuerza se ha hecho evidente. Por eso, el Consejo de Seguridad, en numerosas ocasiones, autorizó un uso de la fuerza restringido a la obtención de objetivos específicos como, por ejem-

plo, la protección de poblaciones vulnerables, la distribución de ayuda humanitaria y, excepcionalmente, la defensa de algunas instalaciones civiles. En lenguaje "onusiano", las "boinas azules" del Capítulo 6 y 1/2 comenzaron a convertirse en "cascos azules" del Capítulo 7.

En efecto, una vez en la agenda, bajo el Capítulo 6 y 1/2, es frecuente el deslizamiento de una situación hacia el Capítulo 7, es decir, hacia las medidas coercitivas. A partir de 1995, a excepción de Kosovo, todas las situaciones para las cuales el Consejo de Seguridad autorizó el uso de la fuerza fueron objeto del previo despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz, bien sea de la ONU o de organismos regionales²⁴. Además, la mayoría de las situaciones consideradas bajo Capítulo 6 y 1/2 evolucionaron hacia un Capítulo 7.

Por eso, dadas las connotaciones internacionales del conflicto colombiano, un apresuramiento del gobierno –por bien intencionado que sea– para solicitar "boinas azules" en el marco de un acuerdo forzado y sin respaldo evidente podría exponer a Colombia a las medidas coercitivas del Capítulo 7. A primera vista, el Presidente Uribe podría conseguir así que batallones de las Naciones Unidas combatieran conjuntamente con las tropas nacionales y, de esta manera, cumplir una de sus promesas de campaña. Al fin y al cabo, en Sierra Leona y la República Central Africana, las fuerzas internacionales fueron autorizadas a colaborar con la fuerza pública para la defensa de instalaciones civiles.

El caso de Sierra Leona constituye una referencia importante. Después de su despliegue como fuerzas de mantenimiento de la paz, las tropas internacionales fueron autorizadas, entre otras cosas, a usar la fuerza para proveer seguridad en lugares estratégicos y oficinas gubernamentales, facilitar el libre movimiento de personas, bienes y asistencia humanitaria, asistir a las autoridades judiciales y proteger a la población civil expuesta a riesgo inminente de violencia física²⁵. En la práctica, combatieron al lado de la fuerza pública sierra leonesa.

Algo así proponía el Presidente Uribe como candidato. En un documento de campaña entregado a la prensa internacional se afirma:

²³ La verificación civil podría ser autorizada por la Asamblea General.

²⁴ La intervención en Afganistán es excepcional en la medida en que no hay autorización expresa para el uso de la fuerza, sino un reconocimiento general del derecho de Estados Unidos a la legítima defensa consagrada en el Artículo 51 de la Carta.

²⁵ Resolución 1289 del Consejo de Seguridad, 7 de febrero de 2000.

Para proteger a la población civil atrapada en medio del conflicto y de la violación de sus derechos por parte de las fuerzas ilegales con capacidad militar, es urgente convocar a las Naciones Unidas para que se solidarice con estas poblaciones y colabore con el gobierno para protegerlas. Pensando en esto, se propone que las Naciones Unidas, así como endosa y trabaja con batallones nacionales para las operaciones de paz en diferentes partes del mundo, apoye a las fuerzas armadas colombianas en su misión específica de proteger poblados atacados por los violentos²⁶.

Así mismo, en el punto 31 del manifiesto democrático, el Presidente Uribe expresa:

Necesitamos nuevas formas de cooperación internacional contra la violencia; que Naciones Unidas envíe una misión humanitaria a uno de nuestros municipios en donde la ciudadanía sufre de represalias guerrilleras por la resistencia civil a nuevos intentos de toma. Que esa misión humanitaria para proteger a la comunidad tenga el apoyo de soldados colombianos avalados por Naciones Unidas para disuadir a los agresores.

Independientemente de que las propuestas, como los “cascos azules a la colombiana” o tropas de Naciones Unidas que puedan cooperar con soldados colombianos, sean viables o no, es evidente que la administración Uribe ambiciona comprometer a las Naciones Unidas con la protección efectiva de civiles.

En cierta medida, la insistente búsqueda de fórmulas que puedan trascender las limitantes de la ONU es comprensible. En la Agenda para la Paz, Boutros Boutros-Ghali ya había expresado su disgusto con el hecho de que el uso de la fuerza autorizado a los “cascos azules” fuera limitado y no les permitiera “acabar con la guerra”, incluso en aquellos casos donde los agresores y las víctimas eran claramente identificables. Si bien la propuesta de los “cascos azules a la colombiana”

es visiblemente contraria a la doctrina y práctica del Consejo de Seguridad, la presencia de “cascos azules” en Colombia es posible en las circunstancias previamente explicadas, es decir, siempre y cuando fueran desplegados inicialmente como “boinas azules”.

De tal modo, las ventajas y los riesgos de un creciente compromiso político de la ONU deben ser debatidos, sopesados y analizados en profundidad. Sin duda, es necesario que en el futuro se transite el sistema Naciones Unidas, pero es conveniente hacerlo en el momento adecuado y con una estrategia definida. Una vez en la agenda del Consejo de Seguridad, no se puede dar marcha atrás.

En conclusión, el pasado proceso de paz evidenció la necesidad de contar con una mediación internacional. La solicitud de buenos oficios a la ONU debe ser bienvenida; la evolución hacia una mediación y una eventual verificación, también. Este documento señala los riesgos en el camino hacia una mayor implicación de las Naciones Unidas, pero las experiencias de otros países han mostrado que sus beneficios pueden ser superiores a las desventajas.

Sin embargo, para que esto suceda es importante que el gobierno establezca una estrategia que debe partir de la comprensión de Naciones Unidas en toda su complejidad, que establezca una relación de cooperación fluida con la organización entera –y no solamente con el Departamento de Asuntos Políticos– y que, sobre todo, involucre a la ONU sólo como parte de la solución, evitando convertirla en parte del problema, ya que esto pondría en juego su capacidad de mediar en el futuro. Bien vale anotar que a esto último nos llevarían las fórmulas poco viables y contrarias a los principios de la ONU que se ventilaron como propuestas de campaña, a través de las cuales, mediante el apoyo –bien sea por civiles o militares– a batallones colombianos, se tendería a convertir a la organización en otro actor de la guerra.

²⁶ *Retos de la política exterior colombiana*. Versión 22 de mayo.