



Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)

Web oficial: <https://www.revistacientificaesmic.com>

Oportunidades para las Fuerzas Militares de Colombia en operaciones multidimensionales de mantenimiento de paz

Carlos Enrique Álvarez Calderón

<https://orcid.org/0000-0003-2401-2789>

carlos.alvarez@esdegue.edu.co

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá D.C., Colombia

Félix Antonio Duque Cruz

<https://orcid.org/0000-0002-5519-5840>

felix.duque@esdegue.edu.co

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá D.C., Colombia

Citación: Álvarez Calderón, C., & Duque Cruz, F. (2020). Oportunidades para las Fuerzas Militares de Colombia en operaciones multidimensionales de mantenimiento de paz. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(29), 87-109. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.542>

Publicado en línea: 1 de enero de 2020

Los artículos publicados por la *Revista Científica General José María Córdova* son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Atribución - No Comercial - Sin Derivados.



Para enviar un artículo:

<https://www.revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/about/submissions>



Miles Doctus



Revista Científica General José María Córdova
(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 18, Número 29, enero-marzo 2020, pp. 87-109
<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.542>

Oportunidades para las Fuerzas Militares de Colombia en operaciones multidimensionales de mantenimiento de paz

Opportunities for the Colombian Military in multidimensional peacekeeping operations

Carlos Enrique Álvarez Calderón y Félix Antonio Duque Cruz

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. Ante la posible reducción del gasto en defensa propio de los periodos de “posconflicto”, surge la necesidad de buscar alternativas para la sostenibilidad de las Fuerzas Militares en el futuro inmediato, para garantizar el mantenimiento de sus equipos y la estabilidad laboral de su personal, ya que estos pueden verse obligados a migrar hacia otras actividades, perdiendo la alta inversión en capacitación y equipos que durante años ha realizado el Estado. Una de estas alternativas es la participación de las Fuerzas Militares de Colombia en operaciones multidimensionales de mantenimiento de la paz (OMP) de la ONU, dada su amplia experiencia en conflictos armados internos, que requieren el acompañamiento en tareas como la creación de instituciones de gobernanza, el monitoreo de derechos humanos, y el desarme, desmovilización y reintegración de combatientes, entre otros.

PALABRAS CLAVE: Fuerzas Militares de Colombia; Operaciones de Mantenimiento de Paz; seguridad del Estado; tradición de guerra justa

ABSTRACT. Faced with possible reductions in defense expenditures inherent in “post-conflict” periods, the Military Forces must seek sustainability alternatives in the immediate future to guarantee the maintenance of their equipment and the labor stability of their personnel. These cuts may force them to migrate to other activities, losing the long-standing high investments made by the State in training and equipment. One of these alternatives is the Colombian Military Forces’ participation in UN multidimensional peacekeeping operations (PKOs). Given their extensive experience in internal armed conflicts, they can provide backing in tasks such as the creation of governance institutions, and human rights monitoring, as well as the disarmament, demobilization, and reintegration of combatants, among others.

KEYWORDS: Colombian Military Forces; just war tradition; peacekeeping operations; state security

Sección: SEGURIDAD Y DEFENSA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 9 de octubre de 2019 • Aceptado: 12 de diciembre de 2019

CONTACTO: Carlos Enrique Álvarez Calderón ✉ carlos.alvarez@esdegue.edu.co

Introducción

La firma del tratado de paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) ha traído consecuencias significativas en las operaciones de las Fuerzas Militares (FF. MM.) de Colombia, ya que, si bien el cuerpo de oficiales y suboficiales se ha sostenido, desde el año 2013 se han retirado 39.675 soldados de la institución (“Alerta por reducción en las filas de las Fuerzas Militares”, 2018). Además, se corre el riesgo de la reducción del presupuesto en los años del “postconflicto”, lo que ocasionaría falta de mantenimiento de los equipos de combate, entre otras afectaciones presupuestales. Ante esta problemática, surge la necesidad de buscar alternativas para la sostenibilidad de las FF. MM. en el futuro inmediato, de tal forma que se garantice no solo el mantenimiento de equipos, sino también la estabilidad laboral de su personal, ya que estos pueden verse obligados a migrar hacia otras actividades, con lo cual se pierde la alta inversión en capacitación y equipos que durante años ha realizado el Estado, así como el liderazgo y la experiencia alcanzada a nivel regional y mundial por la institución.

En los escenarios de conflicto más apremiantes a nivel global, en donde los aparatos políticos o autoridades gubernamentales han colapsado o no cuentan con los medios suficientes para ejercer la autoridad en sus territorios y, como consecuencia de ello, se presentan crisis humanitarias, desplazamientos forzados y la violación continua de los derechos humanos de las poblaciones (todo lo cual llega a afectar incluso la seguridad de la comunidad internacional), se llevan a cabo operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) por parte de las fuerzas militares de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Por lo tanto, la potencial participación de las FF. MM. de Colombia en OMP lideradas por los cascos azules de la ONU representa una oportunidad para que la institucionalidad militar colombiana demuestre su profesionalidad, formación y experiencia en manejo de conflictos armados internos —que se caracterizan por ser volátiles, inciertos, complejos y ambiguos (VICA), caracterizados por actores tan disímiles como grupos insurgentes, ejércitos privados dedicados al narcotráfico y la minería ilegal, fuerzas paramilitares y delincuencia común—. En efecto, las FF. MM. colombianas han desarrollado doctrina y tecnología para enfrentar conflictos de mediana y baja intensidad en contra de amenazas híbridas y no convencionales (Álvarez et al., 2017); asimismo, han construido capacidades logísticas y operativas relacionadas con la asistencia humanitaria, brigadas de salud, jornadas de recreación y apoyo escolar y han diseñado estrategias para posibilitar la presencia institucional en “espacios vacíos”¹ (Álvarez, 2017; Álvarez & Cañón, 2019), donde antes le era imposible al Estado colombiano llegar con su logística administrativa.

Por último, incrementar el papel de las FF. MM. de Colombia en las OMP de la ONU podría mejorar ostensiblemente las condiciones económicas de los soldados,

1 Los “espacios vacíos” son dominios geográficos en los que un Estado enfrenta desafíos significativos para establecer el control y la autoridad del gobierno central no llega a extenderse.

suboficiales y oficiales colombianos, así como obtener el presupuesto requerido para el mantenimiento de los equipos y mantener fortalecidos los vínculos entre las autoridades civiles y militares, que desde 1958 han sido un ejemplo para la región y el mundo. En este contexto, el propósito del presente artículo sería determinar, primero, cuáles son las bases filosóficas y legales a través de las que se justifica la intervención humanitaria mediante las OMP de la ONU. En segundo lugar, identificar cuáles habrían sido las principales funciones de una OMP tradicional y cuáles las tareas que se demandarían de una OMP multidimensional en el presente. Y, finalmente, a partir de una revisión histórica de Colombia en OMP, establecer cuáles podrían ser las oportunidades para las FF. MM. colombianas según el incremento de personal en OMP multidimensionales de la ONU en los próximos años.

Tradición de guerra justa e intervención humanitaria

La tradición de guerra justa ha sido una conversación sobre la legitimidad de la guerra que se viene desarrollando desde hace dos mil años en Occidente. Muchos pensadores asociados con la tradición de guerra justa detestaban la guerra, pero la reconocían como un hecho social (Aristóteles, 2004; Platón, 1999; Agustín, 1946; Tomás de Aquino, 2002; Rousseau, 1927; Grocio, 1925), por lo que ante una aparente vocación de la naturaleza humana por hacer la guerra, se hizo necesaria justificarla a través de la razón con bases teológicas, legales y filosóficas occidentales. Por ende, en la tradición intelectual y filosófica de Occidente se ha sostenido que la guerra es un instrumento necesario para el mantenimiento de la paz y el orden, dando origen al concepto de “causa justa”. En este sentido, Aristóteles (1998) fundaría las bases de lo que luego, Tomás de Aquino (1998) desarrollaría como la filosofía tomista, en virtud de la cual se acuñarían conceptos como justicia e igualdad, que son propios del hombre y debieran proyectarse en todas sus actividades en sociedad, incluida la guerra.

En consecuencia, el intento dominante de justificar la guerra en el Occidente cristiano se conoce como la tradición de “guerra justa”². La tradición de la guerra justa sostiene que la guerra es intrínsecamente un mal y solo se justifica cuando es un mal menor; es decir, que la guerra puede justificarse porque es necesaria. A su vez, la tradición de la guerra justa se expresa generalmente como un conjunto de reglas: una guerra justa debe ser combatida por una causa justa, llevada a cabo por la autoridad apropiada y de manera proporcional a los fines que pretende alcanzar; además, la guerra debe ser conducida de

2 Aunque la tradición de guerra justa tiene sus orígenes en la Grecia y Roma antiguas, hubo civilizaciones previas que intentaron limitar la guerra. Los hindúes, egipcios y hebreos formularon reglas que regían el tratamiento humano de prisioneros y no combatientes en tiempos de guerra, mientras que Sun Tzu insistía en que los ejércitos trataran con respeto a prisioneros y no combatientes. Por su parte, durante un breve periodo, los aztecas libraron batallas con números fijos de soldados, en días predeterminados y campos de batalla acordados previamente; sin embargo, estas costumbres de guerra solían aplicarse solamente a las guerras iniciadas en el seno de una civilización y, aun así, podían llegar a ser ignoradas.

manera justa, discriminando entre aquellos que son objeto de ataque y aquellos que no lo son. En este orden de ideas, las normas de la guerra justa se dividen en general en dos: las que rigen la decisión de iniciar la guerra (justicia de guerra o *jus ad bellum*) y las que rigen su conducta (justicia en guerra o *jus in bello*).

El *jus ad bellum* es el término utilizado para referirse a la rama del derecho que define las razones legítimas con las que cuenta un Estado para entrar en guerra, enfocándose en cuatro criterios sustanciales: 1) intención correcta: los individuos deben hacer la guerra en pro del bien común y no en busca del engrandecimiento personal ni por odio al enemigo; 2) justa causa: la causa de la guerra suele limitarse a la autodefensa, la defensa de otros, la restauración de la paz, la defensa de los derechos y el castigo de los infractores; 3) proporcionalidad de los fines: si el daño global que puede causar la guerra es menor que el causado por el mal que se intenta corregir, la guerra se considera viable; y 4) uso de la fuerza como último recurso: ¿es la única manera o la más proporcionada de reparar el daño sufrido? Por su parte, el *jus in bello* es un término usado para referirse a la rama del derecho que define las prácticas aceptables mientras se está en guerra, y contiene tres normas básicas: 1) principio de discriminación: los no combatientes nunca deben ser atacados deliberadamente; 2) principio de proporcionalidad: solo se pueden atacar objetivos militares cuando su valor militar es mayor que la destrucción previsible que resultara del ataque; y 3) los combatientes no deben usar armamento prohibido y su conducta, además, no debe violar las leyes de la guerra.

Cuando la guerra no cumple con los criterios establecidos en el *jus ad bellum* o el *jus in bello*, se justificaría la intervención humanitaria³. No obstante, el debate sobre la legitimidad de la intervención humanitaria estaría articulada en torno al valor que se asigna a la soberanía, la autodeterminación y la prohibición del uso de la fuerza, por una parte, y los derechos humanos universales, por otra (Bellamy, 2009). En este orden de ideas, la evolución de la doctrina de guerra justa respecto a la intervención humanitaria podría llegar a dividirse en tres épocas (Bellamy 2009): en la primera época, desde San Agustín hasta la Edad Media temprana, había un amplio consenso de que los líderes políticos tenían la obligación universal de defender la ley en toda la cristiandad y la obligación divina de proteger al inocente, por lo cual la soberanía no proporcionaba una barrera contra la acción ni limitaba el alcance geográfico de las obligaciones de un gobernante, porque la extensión de dominio de un gobernante no estaba establecida geográficamente⁴. Con

3 Desde comienzos del siglo XX, ha ido tomando forma un consenso que sostiene que el *jus ad bellum* y el *jus in bello* son dos tipos de derecho separados lógicamente. Según Walzer (2000), la guerra siempre es juzgada dos veces y los dos juicios son lógicamente independientes. El *jus ad bellum* formula preguntas a los políticos responsables de tomar las decisiones para ir a la guerra, mientras que el *jus in bello* considera la responsabilidad de los soldados en la conducción de esta; por lo tanto, una guerra justificable puede librarse injustamente y una guerra injusta puede librarse justamente.

4 El derecho natural, de origen divino, se consideraba vinculante para todos los cristianos y, en ese sentido, la mayoría de los enemigos políticos no tenían derecho a la soberanía jurídica sobre sus propias poblaciones y territorios, al menos bajo el criterio del papado.

el surgimiento de los modernos Estados nación, sin embargo, la tradición de la guerra justa cayó en desuso, siendo sustituida por la idea de que la guerra era la prerrogativa de cualquier soberano, que la utilizaba para defender o promover el “interés nacional” o el “interés colectivo” (Álvarez et al., 2018).

Durante la segunda época, que se extendió desde el fin de la Edad Media hasta 1945, el consenso moral y legal sostenía que existía el “derecho”, pero no la “obligación”, de iniciar la guerra para proteger al inocente. La preocupación era evitar la repetición de las guerras desastrosas en las que Europa había estado sumida durante gran parte del siglo XVII, aunque durante los siglos XVIII y XIX los propios Estados europeos justificaron a menudo el uso de la fuerza en términos humanitarios. Cabe destacar que, hasta la finalización de la Primera Guerra Mundial, el recurso de la guerra no se consideraba como un acto ilícito, sino como un medio aceptable para solucionar las discrepancias; sin embargo, a partir del Pacto de la Sociedad de Naciones de 1919 y del Tratado de París (Pacto Briand-Kellogg) de 1928, se tendería a la prohibición de la guerra como medio para la resolución de los conflictos. Pero fue en particular la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas en 1945 la que confirmó esa tendencia: “Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza” (ONU, 1945).

El Consejo de Seguridad y la Seguridad Colectiva

En 1945 se conformó la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sustentada en la Carta del Atlántico de 1941, suscrita entre Winston Churchill y Franklin Delano Roosevelt, en la que se “perfilaba la necesidad de crear una nueva organización internacional que sustituya a la Sociedad de las Naciones y asegure el mantenimiento de un nuevo orden mundial basado en el establecimiento de un sistema de seguridad más amplio y general” (Jurado, 2013, p. 34). Los principios de la Carta del Atlántico de 1941 se centran en los siguientes principios: 1) renuncia a la expansión territorial, 2) prohibición de cambios territoriales contra la voluntad libremente expresada de los pueblos, 3) derecho de los pueblos a escoger sus formas de gobierno, 4) acceso de los Estados en igualdad de condiciones al comercio y las materias primas necesarias para su prosperidad, 5) amplia colaboración entre todas las naciones en materia económica para asegurar el mejoramiento de las condiciones de trabajo y el progreso social y económico, 6) establecimiento de una paz que permita a las naciones la convivencia pacífica dentro de fronteras seguras, 7) libertad de los mares, 8) renuncia a la amenaza del uso de la fuerza y 9) voluntad de establecer un sistema de seguridad permanente (Figuerola, 1991, pp. 74-75).

Por ende, con una asistencia de 50 delegaciones Estatales, se celebró la Conferencia de San Francisco en 1945 (Jurado, 2013, p. 35), en la cual se dio origen a la ONU. El objetivo fundamental de la Conferencia fue convocar los Estados para resguardar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, garantizar los derechos fundamentales,

establecer el ambiente hacia la protección de la justicia, promover el respeto a los compromisos emanados de los tratados internacionales y el progreso social (Figuroa, 1991, p. 81). La Carta de San Francisco abordaba el concepto de la seguridad colectiva, motivando la cooperación internacional en los ámbitos económico, social, cultural y humanitario, con lo cual “la idea de la seguridad se materializaría con el establecimiento del Consejo de Seguridad de la ONU, cuya responsabilidad fundamental sería, hasta la actualidad, el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional” (Álvarez, Rosanía, Sánchez, & Jiménez, 2017, pp. 51-52).

Para la ONU, la seguridad sería la condición en la que los Estados o los individuos están expuestos en pequeña medida al peligro de un ataque militar, penurias económicas, presión política e injusticia social. Para avanzar en el cumplimiento de sus propósitos, la ONU contaría con seis órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Secretaría y la Corte Internacional de Justicia. Con relación al Consejo de Seguridad, este se instituyó con la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad colectiva internacional y conocer las reclamaciones por el no cumplimiento de fallos de la Corte Internacional de Justicia. Es importante mencionar que el papel fundamental del Consejo de Seguridad es centrar sus acciones en los responsables de las políticas condenadas por la comunidad internacional, para reducir sus efectos en la población y la economía. Al recibir una denuncia en cuanto a la amenaza de la paz o seguridad colectiva, el Consejo intervendrá para alcanzar una resolución pacífica del conflicto, pero de no lograrse, podrá recurrir a medidas coercitivas, entre ellas, 1) sanciones económicas, embargos de armas, restricciones financieras y prohibiciones de viaje; 2) ruptura de relaciones diplomáticas; y 3) bloqueos económicos e incluso acciones militares colectivas (ONU, 1945).

Por ende, se ha producido, desde 1945, un tercer momento de la tradición de guerra justa y la intervención humanitaria, en el que los Estados han asumido un acuerdo sobre la total prohibición del uso de la fuerza. Por ejemplo, luego de que Hitler hizo uso de justificaciones humanitarias para legitimar la invasión de Checoslovaquia, se convino que la única manera de mantener el orden era declarar que la fuerza era ilegal. Ante estos abusos, el nuevo orden legal positivo se basaba en una clara prohibición del uso de la fuerza expuesta en el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, pero contenía un mecanismo para autorizar la intervención humanitaria: el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas le otorgaba al Consejo de Seguridad de la ONU el poder de autorizar la acción colectiva cuando identificara una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

Sin embargo, cuando un Estado (o un grupo de Estados) es objeto de una agresión por parte de otro (o de un grupo de Estados), la Carta de las Naciones Unidas defiende el derecho de legítima defensa, individual o colectiva. Asimismo, el Consejo de Seguridad decide, basándose en el capítulo VII de la Carta, el empleo colectivo de la fuerza mediante: 1) medidas coercitivas (cuyo objetivo es restablecer la paz) contra un Estado que cons-

tituya una amenaza para la seguridad internacional y 2) medidas para mantener la paz en forma de misiones de observación o de misiones de mantenimiento de la paz.

Las OMP y la seguridad multidimensional

Las OMP comenzaron en 1948, cuando el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de observadores militares de la ONU en Oriente Medio. La misión de la primera OMP era supervisar el Acuerdo de Armisticio entre Israel y sus vecinos árabes, operación que se conoció como Organización de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT). Luego de la ONUVT, la segunda OMP sería el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP)⁵; desde entonces, la ONU ha desplegado aproximadamente un millón de efectivos en 71 OMP, 57 de ellas desde 1988 (ONU, 2019c). En un principio, las OMP se limitaron a mantener el alto al fuego y estabilizar las situaciones sobre el terreno, proporcionando un apoyo a los esfuerzos políticos para resolver los conflictos por medios pacíficos; esas misiones consistían en observadores militares desarmados y tropas ligeramente armadas con funciones de supervisión, presentación de informes y fomento de la confianza.

Las OMP tienen como finalidad prevenir y eliminar amenazas a la paz, evitar actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz, así como lograr, por medios pacíficos de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a transgresiones de la paz y la seguridad colectiva. En este sentido, el Consejo de Seguridad ha establecido en los capítulos VI y VII de la Carta, particularmente en los artículos 40 a 42, la posibilidad de intervenir en asuntos internos de los Estados cuando hay una amenaza real a la paz o una situación de violación de derechos humanos. En todo caso, el uso de medidas coercitivas y, con ello, el uso de la fuerza solo es posible con el completo acuerdo de los miembros que componen el Consejo de Seguridad, situación difícil de producirse.

Las OMP son dirigidas por el secretario general de la ONU y sus delegados. Sin embargo, las misiones *ad hoc* son “dirigidas, financiadas y vigiladas por terceros países que utilizan sus fuerzas militares a solicitud del Consejo de Seguridad con el propósito de hacer cumplir sus resoluciones” (Goulding, 1993, p. 454). Asimismo, las OMP deben ser llevadas a cabo por los Cascos Azules y estar inspeccionadas por la ONU, y son aprobadas por las partes en conflicto, “lo cual genera confianza para garantizar la seguridad y legitimidad del proceso” (Gow & Dandeker, 1995, p. 171). En tal sentido, el establecimiento de una OMP o misión de paz en un conflicto armado que amenace la paz y la seguridad colectiva debe contar con los siguientes requisitos: 1) el explícito consentimiento del país o los países interesados, 2) ser respaldado por la comunidad internacional (ocho votos afirmativos de los miembros del Consejo de Seguridad y ningún veto por parte de los

5 Ambas misiones continúan operando hasta el día de hoy.

cinco miembros permanentes), y 3) algún o algunos Estados miembros puedan prestar los recursos operativos para dicha misión. (Naciones Unidas, s. f.).

Por lo tanto, las OMP fueron creadas para ser mediadoras en los diferentes procesos de cooperación y participación internacional para lograr soluciones pacíficas a los conflictos internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, al tiempo que realizaban programas de promoción hacia el respeto, aplicación y libertades de la población para el efectivo goce de sus derechos humanos. La noción de la seguridad colectiva radicaba en garantizar los derechos esenciales —consagrados en la Carta de las Naciones Unidas— a todas las personas, independientemente del contexto donde se ubiquen o de las particularidades morales, de género o religiosas, buscando establecer de forma universal el concepto de los derechos humanos (Fontana, 2005).

La primera operación armada de mantenimiento de la paz fue la Primera Fuerza de Emergencia de la ONU (UNEF I), desplegada con éxito en 1956 para abordar la Crisis de Suez, mientras que la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), lanzada en 1960, fue la primera misión a gran escala con 20.000 efectivos militares en su apogeo (ONU, 2019a). La ONUC demostró los riesgos de tratar de llevar la estabilidad a las regiones devastadas por la guerra, ya que 250 miembros del personal de la ONU murieron en dicha OMP⁶. Por consiguiente, en las décadas de 1960 y 1970, la ONU estableció misiones a corto plazo en República Dominicana (DOMREP), el oeste de Nueva Guinea (UNSF), Yemen (UNYOM), Chipre (UNFICYP), Oriente Medio (UNEF II y FNUOS) y Líbano (FPNUL).

Una misión típica tradicional de las OMP del periodo de la Guerra Fría constaba de observación, monitoreo, patrullas de reconocimiento, sobrevuelos, etc., con el fin de supervisar el alto el fuego, la creación de zonas desmilitarizadas, la investigación de violaciones, etc. Estas misiones tradicionales eran esencialmente militares en su carácter y pretendían impedir una violación del acuerdo de paz ayudando a crear condiciones en las que la única vía de llegar a la paz final fuera por medio de la negociación política; empero, uno de los principales problemas de estas antiguas misiones era que no tenían un papel directo a la hora de resolver el conflicto por la vía política.

Por tanto, con el final de la Guerra Fría, el contexto estratégico para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas cambiaría drásticamente. La ONU cambió y expandió sus operaciones de campo desde misiones “tradicionales” que involucraban tareas de observación generalmente realizadas por personal militar en complejas misiones “multidimensionales”, diseñadas para garantizar la implementación de acuerdos de paz integrales y ayudar a sentar las bases de una paz sostenible. Estas OMP multidimensionales guardarían relación con el *jus post bellum* y el nuevo concepto de la “seguridad multidimensional”, entendida como aquella en la que las amenazas no provienen exclusivamente

6 Desde 1948, más de 3.326 pacificadores de la ONU de alrededor de 120 países han muerto mientras servían bajo la bandera de la ONU.

del ámbito militar, sino de otros ámbitos, como el político, económico, ambiental, social, etc. (Ortega & Font, 2012). Dicha perspectiva de la seguridad también guardaría relación con la evolución en la naturaleza de los conflictos de los últimos años, en los cuales “las amenazas dejan de ser las tradicionales, y las Fuerzas Militares e instituciones encargadas de lidiar con temas de seguridad, deben innovar para responder a situaciones diversas y cambiantes en nuevos escenarios” (Álvarez, Rosanía, Sánchez, & Jiménez, 2017, p. 65).

Por ende, las OMP de la ONU, desarrolladas originalmente como un medio para tratar el conflicto interestatal, se aplicarían cada vez más a los conflictos intraestatales. En virtud de ello, se les solicitaría a las OMP emprender una amplia variedad de tareas complejas, como la creación de instituciones de gobernanza, el monitoreo de los derechos humanos, la reforma del sector de la seguridad, el desarme, la desmovilización y la reintegración de combatientes, entre otros. En este orden de ideas, si bien los militares no dejaron de ser la columna vertebral de la mayoría de las OMP, el personal de las OMP multidimensionales también incluiría administradores, economistas, oficiales de policía, expertos legales, consultores en desminado, observadores electorales, monitores de derechos humanos, especialistas en asuntos civiles y gobierno, trabajadores humanitarios y expertos en comunicación e información pública.

Bajo este nuevo enfoque, el Consejo de Seguridad autorizó un total de 20 nuevas operaciones entre 1989 y 1994, elevando el número de efectivos de 11.000 a 75.000 (ONU, 2019a), en Angola (UNAVEM I y UNAVEM II), Camboya (UNTAC), El Salvador (ONUSAL), Mozambique (ONUMOZ) y Namibia (UNTAG). Estas OMP multidimensionales estuvieron orientadas a implementar acuerdos de paz complejos, estabilizar la situación de seguridad, reorganizar el ejército y la policía, elegir nuevos gobiernos y construir instituciones democráticas. No obstante, la ONU también desplegó OMP en escenarios donde la guerra no había cesado totalmente, tales como Yugoslavia (UNPROFOR), Ruanda (UNAMIR) y Somalia (ONUSOM II). Posteriormente, en la segunda mitad de 1990, el Consejo de Seguridad autorizó nuevas OMP en Angola (UNAVEM III y MONUA), Bosnia y Herzegovina (UNMIBH), Croacia (UNCRO), (UNTAES y UNPSG), Macedonia (UNPREDEP), Guatemala (MINUGUA) y Haití (UNSMIH, UNTMIH y MIPONUH).

Hacia finales del siglo XX se le pidió a la ONU que realizara tareas aún más complejas (ONU, 2019a). Para 1999, la ONU se desempeñaría como administradora provisional de Kosovo (en la antigua Yugoslavia), mediante la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), así como en Timor Oriental, que estaba en el proceso de independizarse de Indonesia, a través de la Administración Transitoria de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET). En los años siguientes, el Consejo de Seguridad también estableció complejas OMP en Burundi (ONUB), Chad y la República Centroafricana (MINURCAT), Costa de Marfil (ONUCI), República Democrática del Congo (MONUC y MONUSCO), Eritrea/Etiopía (MINUEE), Liberia (UNMIL), Sierra Leona (UNAMSIL), Sudán (UNMIS, UNAMID, UNISFA y

UNMISS), Siria (UNSMIS) y la reanudación de OMP en Haití (MINUSTAH) y Timor Oriental (UNMIT).

Por consiguiente, las OMP de última generación se han convertido en una herramienta fundamental de la ONU en la búsqueda de la paz y la seguridad colectiva, pero el hecho de no estar contempladas en la Carta Fundacional de la ONU hace que muchos de sus principios de funcionamiento queden desprovistos de un sólido apoyo jurídico. Faltan además las definiciones sobre cómo debe planearse una OMP de última generación, cuáles son sus objetivos principales y con qué áreas críticas cuenta una misión de este tipo para asegurarse una consecución eficaz del mandato que la contiene. Aunque los protocolos sobre las OMP se desarrollaron desde la misma conformación de la ONU en 1945, las formalidades sobre los procedimientos han cambiado, dadas las transformaciones de los conflictos armados determinados por tensiones religiosas, problemas nacionalistas o diferencias étnicas y raciales.

En los 72 años de despliegues de las OMP, se ha echado de menos una doctrina que defina cómo debe ser una misión de este tipo, cómo se ejecuta, cómo se realiza su transición o cómo se lleva a cabo su salida del área. El mayor logro ha sido la Doctrina Capstone, en enero de 2008, que abarca y compila todas estas áreas, antes diseminadas en cartas, informes y recomendaciones de Estados miembros para buscar una mejor eficacia de las OMP (Department of Peacekeeping Operations, 2008). Estas misiones tradicionales eran esencialmente militares en su carácter, por lo que uno de los principales problemas de estas antiguas misiones era que no tenían un papel directo a la hora de resolver el conflicto por la vía política. Esto provocaba que otros actores, como las organizaciones regionales, trabajaran durante largos periodos de tiempo para conseguir la transición y salida del contingente después de haber llegado a un acuerdo entre las partes. Por otro lado, los mandatos eran ambiguos o mediaban los intereses de algún miembro permanente del Consejo de Seguridad (Estados Unidos o la Unión Soviética), provocando en la opinión internacional la certeza de la inutilidad de la organización, además del gasto absurdo de tiempo y dinero⁷, con mandatos poco convincentes e incapaces, tanto de conseguir los objetivos para los que fueron enviados como de proveer seguridad a sus hombres en el área de conflicto.

Con el fin de la Guerra Fría, la estrategia de la ONU en las OMP se transformaría como consecuencia de la diversidad de conflictos que entremezclan asuntos geopolíticos, identitarios, ideológicos y religiosos relacionados con el terrorismo fundamentalista y las organizaciones criminales internacionales (Patiño, 2015). La transformación de cara a esta nueva realidad geopolítica mundial ha dado lugar a las OMP multidimensionales, desplegadas en un entorno peligroso tras un conflicto interno, con personal conjunto

7 Opinión que provoca todavía en la actualidad la reticencia en la participación de misiones por parte de algunos Estados, que se niegan a emplear sus tropas o personal al servicio de una organización controlada por unos "pocos".

de efectivos militares y policiales, en combinación con capacidades civiles para apoyar la ejecución de un acuerdo de paz. Algunas de estas operaciones han sido enviadas tras un requerimiento previo de las autoridades nacionales para apoyar la transición a un gobierno legítimo en ausencia de un acuerdo de paz; mientras que en otras circunstancias más excepcionales, el Consejo de Seguridad ha autorizado estas modernas operaciones para asumir temporalmente las tareas legislativas y administrativas del Estado, con la finalidad de apoyar la transferencia de un Gobierno soberano a otro, hasta que las cuestiones de soberanía hayan sido completamente resueltas o hasta que se hayan restablecido las estructuras administrativas, judiciales y de seguridad que no existían previamente (o no eran respetadas).

El Estado actual donde se despliega una OMP multidimensional es aquel con una capacidad muy débil de proporcionar seguridad a su población y de mantener el orden público. En consecuencia, una OMP moderna tiene como objetivos principales 1) crear un entorno seguro y estable mientras se refuerza la capacidad del Estado para mantener la seguridad (con total respeto a los derechos humanos); 2) facilitar el proceso político, fomentando el diálogo y la reconciliación y apoyando el establecimiento de instituciones de gobierno legítimas y efectivas; 3) proporcionar un marco seguro para que tanto las Naciones Unidas como otros organismos internacionales puedan desarrollar sus actividades en la zona de forma coherente y coordinada; 4) supervisar y observar el cumplimiento del cese al fuego mediante el apoyo operacional en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado; 5) garantizar la seguridad en instalaciones gubernamentales, puertos y otras infraestructuras vitales; 6) establecer las condiciones de seguridad para la libertad de desplazamiento de población y de bienes, así como la asistencia humanitaria; y 7) prestar asistencia a procesos de desminado (Department of Peacekeeping Operations, 2003).

Entre los objetivos que busca una misión de última generación que no se contemplaba entre las tradicionales estaría que la misión juegue un papel directo en los esfuerzos políticos para resolver el conflicto, ya que mientras el despliegue de la misión actúa a corto plazo como inhibidor de la violencia, esta puede volver a estallar en cualquier momento a medio o incluso largo plazo. Por ello, las OMP multidimensionales buscan la puesta en práctica de una serie de medidas críticas que aseguren la prevención de la violencia, entre las que se incluyen: 1) restaurar las funciones del Estado para proporcionar seguridad y mantener el orden público, 2) fortalecer el respeto al derecho internacional humanitario (DIH) y el respeto a los derechos humanos, 3) apoyar la creación de instituciones políticas legítimas y facilitar su participación, y 4) promover la recuperación económica, el desarrollo social y el retorno de los desplazados y refugiados por el conflicto para su reasentamiento (Department of Peacekeeping Operations, 2003). Otros programas de construcción de la paz en una OMP multidimensional contemplados en el mandato propuesto por el Consejo de Seguridad incluyen desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes; desminado; reformas del sector seguridad y otras actividades de respeto al DIH; asistencia electoral; y apoyo a la restauración y extensión del Estado.

Con base en lo anterior y debido a que las OMP se enfrentan en la actualidad a conflictos que sobrepasan la capacidad de las misiones para atender el elevado número de muertes de la población civil (como lo sucedido en los casos de la guerra civil en Ruanda, la antigua Yugoslavia y Sudán, entre otros), así como la diversidad de tareas que se espera cumpla una OMP de última generación, las OMP enfrentan en el futuro próximo una serie de retos: misiones más grandes, costosas y complejas, así como desafíos para diseñar y ejecutar estrategias viables de transición política que den por terminado el conflicto entre las partes.

El potencial de Colombia en OMP multidimensionales

La historia de las FF. MM. en Colombia ha estado ligada al acontecer de diferentes conflictos históricos, además del ritmo de las condiciones sociales y de los progresos, continuidades y rupturas propias de la formación del régimen político en Colombia (Atehortúa, 2014). Las FF. MM. han sufrido cambios que se corresponden con las transformaciones del conflicto armado interno, el conflicto bipolar en la década de los sesenta, el derrumbe de la Unión Soviética a finales de los ochenta, las transiciones a la democracia en la región latinoamericana, los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la implementación del Plan Colombia como parte de la guerra contra el narcoterrorismo perpetrado por las guerrillas colombianas y el crimen organizado nacional e internacional (Urrego, 2006).

Entre las potencialidades de las FF. MM. se encuentra la cooperación internacional y las OMP en las que ha participado. En efecto, como Estado miembro fundador de la ONU, las FF. MM. de Colombia han participado desde un principio en las OMP de la ONU. La primera misión de las FF. MM. de Colombia bajo la bandera de la ONU fue la heroica participación del Batallón Colombia N.º 1 en la Guerra de Corea entre 1952 y 1954⁸, con un total de 4.102 efectivos, entre oficiales, suboficiales y soldados colombianos (639 militares colombianos cayeron en combate). La segunda misión de Colombia en OMP fue la participación de las FF. MM. colombianas en la Fuerza de Emergencia de la ONU (FENU), entre 1956 a 1958⁹, con un total de 3.600 militares colombianos entre oficiales, suboficiales y soldados. La tercera misión de Colombia se desplegó en el marco de la Multinational Force and Observers (FMO), desde 1982 hasta la fecha¹⁰, en el cual han participado 16.120 militares colombianos, entre oficiales, subo-

8 El 25 de junio de 1950 se dio un franco desacato al orden internacional establecido por las Naciones Unidas después de los acuerdos y consecuencias de la Segunda Guerra Mundial. Por tal razón, la ONU convocó a los ejércitos de la Asamblea General a restablecer la estabilidad y el buen entendimiento entre ambas entidades territoriales (Corea del Norte y Corea del Sur).

9 En 1956 estalló una guerra por intereses económicos, comerciales y políticos entre Egipto y una alianza formada entre Israel, Francia y Gran Bretaña, como consecuencia de la nacionalización del canal de Suez. En tal sentido, FENU buscó garantizar y supervisar la cesación de las hostilidades, incluyendo la retirada de las fuerzas armadas de Francia, Israel y Reino Unido del Territorio Egipcio.

10 En desarrollo de los acuerdos de Camp David, el director de la Fuerza Multinacional y Observadores designado por la Secretaría General de la ONU solicitó al entonces presidente de Colombia, Julio César Turbay Ayala, en

ficiales y soldados en 35 años. La cuarta misión de Colombia se desarrollaría entre 1989 y 1992, mediante el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centro América (ONUCA)¹¹, con la participación de 12 oficiales observadores militares de Colombia. La quinta OMP de Colombia sería la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en el Salvador (ONUSAL), entre 1991 y 1993¹², con ocho observadores militares colombianos. La sexta OMP en la que participaron las FF. MM. de Colombia fue la Fuerza de Protección de la ONU en la antigua Yugoslavia (UNPROFOR), entre 1992 a 1995¹³, con 14 observadores militares. La séptima misión de Colombia se llevaría a cabo en 1997, a través de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA)¹⁴, con la participación de un observador colombiano. La octava participación de Colombia se llevaría a cabo durante la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de la ONU en la República Centroafricana (MINUSCA), desde el 2016 hasta la fecha¹⁵, con la presencia de dos observadores militares de Colombia. Finalmente, la novena OMP en la cual ha participado Colombia es la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (UNIFIL), desde el 2016 hasta la fecha¹⁶, con dos oficiales de enlace.

Asimismo, la experiencia adquirida en combatir un largo conflicto armado interno y la profesionalización de sus miembros han sido factores que han llevado las FF. MM. de

1981, que se estudiara la posibilidad de contribuir con un batallón de infantería de 500 hombres para participar en la OMP en cuestión. En consecuencia, el gobierno nacional, mediante el Decreto 692 del 5 de marzo de 1982, destinó el Batallón Colombia N.º 3 a la FMO.

- 11 La resistencia nicaragüense estaba usando territorios de países como Honduras y otros para actividades delictivas. ONUCA intervino en la desmovilización voluntaria y cese del fuego de la resistencia nicaragüense, verificando el cumplimiento, por parte de los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, de los compromisos adoptados para poner fin a su ayuda a las fuerzas irregulares en la región e impedir que el territorio de dichos países fuera utilizado para perpetrar ataques contra otros Estados.
- 12 Esta OMP se desarrollaría en el contexto del final de la guerra civil de El Salvador, entre el gobierno salvadoreño y el Frente Faraundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), buscando verificar la aplicación de todos los acuerdos entre las partes. Los acuerdos incluían cese al fuego, reforma y reducción de las fuerzas militares salvadoreñas, la creación de un cuerpo policial, la defensa de los derechos humanos, así como otros asuntos de índole económica y social.
- 13 Esta OMP fue inicialmente concebida para generar un acuerdo provisional que creara condiciones de paz y seguridad en la entonces Yugoslavia. Cuando las partes en conflicto (serbios, bosnios y croatas) iniciaron la firma de acuerdos de cese al fuego, el papel de la misión fue la verificación de estos. Se estableció inicialmente en Croacia para garantizar la desmilitarización de las zonas designadas, aunque más tarde se amplió a Bosnia, Herzegovina y Macedonia.
- 14 Esta OMP se da en el contexto del conflicto armado interno entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), en el cual se verificaría el cumplimiento del acuerdo sobre el definitivo cese al fuego entre las partes, referente a la cesación formal de las hostilidades, la separación de fuerzas y la desmovilización de los combatientes de la URNG.
- 15 El 15 de septiembre de 2014, la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA) traspasó su autoridad a la MINUSCA. Preocupada por las crisis humanitarias en la República Centroafricana y sus implicaciones regionales, el Consejo de Seguridad autorizó el 7 de abril de 2014 el despliegue de una OMP multidimensional (MINUSCA), con la protección de la población civil como su máxima prioridad.
- 16 Originalmente, la UNIFIL se creó el 19 de marzo de 1978, pero tras la guerra de julio y agosto de 2006 entre Israel y Hezbollah, el Consejo de Seguridad aprobaría una nueva intervención humanitaria en 2006. A la cesación de las hostilidades, la retirada gradual de las Fuerzas de Defensa de Israel y el despliegue de las tropas libanesas, los primeros elementos de la UNIFIL fueron desplegados, ayudando a crear nuevas condiciones de seguridad en el Líbano Meridional.

Colombia a desarrollar capacidades para fortalecer acciones interinstitucionales, garantizar el Estado de derecho, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Estos elementos perfilan a las FF. MM. colombianas como referente en la superación de conflictos armados internos, con un rol mucho más activo en el sistema internacional y la seguridad multidimensional. El largo conflicto armado interno, los procedimientos dados por la institucionalidad y el Estado de derecho trajo consigo experiencias para las Fuerzas Militares en términos de modernización, profesionalización y la adquisición de conocimiento en diferentes campos, que serán referentes a la hora de participar en una OMP de la ONU.

La modernización y profesionalización del personal militar desde la década de los noventa le ha dado la experiencia y la ventaja frente a otras instituciones castrenses de la región y del mundo en cuanto al desarrollo e implementación de conocimientos en diferentes áreas, como la vinculación de las víctimas en el proceso de construcción de paz y la generación de garantías en la legitimidad e institucionalidad para llevar a cabo exitosamente los procesos de desmovilización y reinserción de grupos armados irregulares (Vargas, 2015). En este sentido, la participación del país en las OMP multidimensionales de la ONU será fundamental en la consolidación de la paz de aquellos territorios en donde sean desplegados los cascos azules colombianos, dada la experiencia de las FF. MM. de Colombia en garantizar los derechos humanos de la población; en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes a la vida civil; en las actividades de desminado humanitario; en el apoyo al restablecimiento de la institucionalidad; en la asistencia en procesos electorales y consolidación de la democracia en territorios de conflicto; y en la promoción de la recuperación social, económica e impulso del desarrollo.

De otro lado, las FF. MM. colombianas se han caracterizado por la promoción de una estrecha relación cívico-militar, que ha marcado su respeto a la institucionalidad, al orden constitucional y al Estado de derecho, elementos que le proporcionan la experiencia necesaria para participar en conflictos de alta complejidad en donde lo primordial es el no uso de la fuerza, excepto en legítima defensa y en defensa del mandato. Por ejemplo, la estrategia de acción unificada implementada por las FFMM. en el contexto del conflicto armado en Colombia, resaltando la coordinación del Estado en todos los niveles, agencias e instituciones, y en estrecha colaboración con la sociedad civil, puede aportar nuevas líneas de acción en el despliegue de una OMP multidimensional en el terreno. No obstante, resulta pertinente aclarar que la estrategia de acción unificada no es nueva, ya que “durante la administración de Guillermo León Valencia (1962-1966) y en el marco del Plan de Operaciones Lazo, las Fuerzas Militares colombianas, sensibles de la realidad geográfica y social del país, introducirían el concepto de acción cívico militar” (Álvarez & Cañón, 2019, p. 202), la cual reconocía que para una solución permanente del conflicto en Colombia se requería de una “acción unificada” entre los estamentos civiles y militares.

Uno de los fundamentos para la legitimidad del Estado ha sido la subordinación de los militares al poder civil. En este aspecto, Huntington (1995) muestra cómo el control civil

define el mayor o menor poder de los militares para moderarlo o establecer hasta qué límite es conveniente. Esta perspectiva, desarrollada en las décadas de los cincuenta y los sesenta en Colombia, busca establecer por la vía institucional la obediencia total e incondicional del poder militar a la autoridad civil, que se cristaliza en un gobierno legítimo, el cual tendrá la exclusividad de la toma de decisiones sobre los asuntos de seguridad (López, 1987).

Huntington (1995) contempla dos posibilidades para ejercer el control civil del militar: el control civil “subjetivo” y el control civil “objetivo”. Con estas dos condiciones, Huntington (1995) establece las relaciones cívico-militares para determinar el control civil y, de esta manera, identificar el papel político de las instituciones militares en un país, donde debe imperar la idea de subordinación de las Fuerzas Militares a las autoridades políticas. El primero, el control civil “subjetivo”, consiste en maximizar el poder civil sobre el militar y, el segundo, el control civil “objetivo”, se alcanza por medio de la profesionalización de los miembros de los estamentos militares. El control civil objetivo ha caracterizado a las Fuerzas Armadas de Colombia y, específicamente, con la profesionalización de sus miembros en la defensa de la institucionalidad, los derechos humanos y la garantía de los derechos de la población, entre otros, se ha procurado su neutralización y esterilización en la política, lo que redujo sus pretensiones de poder y restringió sus preocupaciones al mantenimiento del Estado de derecho (Huntington, 1995).

Las anteriores potencialidades y experiencias les dan a las FF. MM. colombianas la suficiente ventaja competitiva para participar en OMP multidimensionales, donde la población civil se ve expuesta a crímenes de lesa humanidad y violación continua de sus derechos. Estos conflictos se han desarrollado en regiones periféricas y se caracterizan por tener un contenido religioso, nacionalista y étnico (Patiño, 2015). Esta diversidad de conflictos a los que debe hacer frente la comunidad internacional se complejiza en territorios que, ante la ausencia del control efectivo del Estado y la presencia de organizaciones criminales, propician la aparición de ecosistemas criminales (Álvarez y Rodríguez, 2018): tráfico de drogas, minería ilegal, mercado negro de armas, trata de personas, etc., de donde se extraen recursos económicos suficientes para financiar los grupos armados en confrontación (Peñas, 1997). Los anteriores conflictos se escenificaron en las diferentes regiones de Colombia en las que, ante la debilidad del Estado y la expansión de la violencia generada por el conflicto armado interno y la guerra contra los grupos guerrilleros, se produjeron organizaciones delincuenciales armadas dedicadas al narcotráfico, la minería ilegal y el tráfico de armas (Álvarez, 2017; Álvarez & Zambrano, 2017).

Es en este tipo de contexto VICA en el que todas las guerras tienden a ser reticulares (Kissinger, 2016), de forma que la comunidad internacional y las OMP deberán estar preparadas en todo momento para afrontar amenazas inesperadas y enemigos desconocidos; y es en ese sentido que las FF. MM. y de Policía de Colombia podrán contribuir significativamente a las OMP de última generación, al demostrar las capacidades que adquirieron en el conflicto interno de más de 50 años. Si bien la ONU contaba, en octubre de 2019, con 98.544 efectivos en 14 OMP alrededor del mundo (ONU, 2019c), durante

la Cumbre de Líderes sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz en septiembre de 2015 en Nueva York, la ONU manifestó la necesidad de incorporar al menos 30.000 efectivos más a las OMP. En respuesta a lo anterior, el entonces presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, anunció que fortalecería la participación de Colombia en OMP en forma progresiva, hasta llegar a 5.000 efectivos colombianos (“Santos anuncia aporte de 5.000 cascos azules a la ONU en tres años”, 2015).

Por consiguiente, aparte de la estratégica participación de la Armada Nacional de Colombia en los esfuerzos por el mantenimiento de la seguridad colectiva mediante el despliegue de algunos buques al cuerno de África, para contribuir en la guerra contra la piratería, frente a las costas de Somalia, las FF. MM. de Colombia preparan a un primer contingente de 900 militares para futuras OMP multidimensionales. No obstante, la participación de las Fuerzas Militares exige, de igual forma, avanzar en el conocimiento de los protocolos desarrollados por la ONU para atender y ejecutar las misiones de paz, así como en el conocimiento sobre nuevos conflictos de finales del siglo XX y principios del XXI, los cuales involucran la aparición de conflictos identitarios y religiosos (Patiño, 2013, 2015). Derivado de lo anterior, reviste igual importancia el conocimiento de las condiciones culturales y sociales de los lugares donde se realizarían las OMP multidimensionales para evitar transgresiones. En sintonía con lo anterior, los integrantes de la Fuerza de Tarea Colombia (FTC) han venido capacitándose en 2018 y 2019, en cursos de derechos humanos (DIH), funcionamiento de los comandos de OMP de la ONU y su doctrina. Asimismo, conscientes de las particularidades culturales en el contacto entre población masculina y femenina en algunos Estados musulmanes, la FTC tendrá un 8% de participación de mujeres, el cual aumentaría con el tiempo.

Para Colombia, las ventajas derivadas del incremento de efectivos colombianos en OMP de la ONU serían numerosas. Por ejemplo, ayudarían a estrechar aún más las relaciones de cooperación y seguridad con otros Estados miembros de la ONU; facilitarían el suministro de conocimientos de la experiencia colombiana en guerra irregular y conflicto armado interno, así como el acceso a experiencias y buenas prácticas en materia de OMP por parte de otros Estados; fortalecería la formación de los miembros de las FF. MM. colombianas en la práctica conjunta con otros ejércitos de diversidad lingüística y cultural muy disímil a la propia; y ayudaría al incremento del prestigio de las FF.MM y del Estado colombiano, como proveedores de la seguridad colectiva de los Estados.

Sin embargo, la principal ventaja es económica. La ONU no tiene fuerzas militares propias, por lo que son los Estados miembros los que proporcionan, de forma voluntaria, el personal militar y policial necesario para cada OMP. Los propios Estados pagan a sus soldados su participación en las OMP (de acuerdo con su rango y su escala de sueldos a nivel nacional), mientras que la ONU reembolsa a los Estados el costo del personal uniformado que aportan de forma voluntaria a las OMP. Por ejemplo, la suma mensual que la ONU paga a los Estados que participan en OMP es la siguiente (ONU): por un soldado de infantería con fusil el pago es de aproximadamente US\$1.428, mientras que

por un Oficial de Estado Mayor es de US\$2.000; por otra parte, el pago por un batallón de infantería mecanizado con vehículos blindados es de US\$100.000 (2019b).

El presupuesto aprobado por la ONU para las OMP para el año fiscal comprendido entre el 1.º de julio de 2019 y el 30 de junio de 2019 fue de US\$6.500 millones (ONU, 2019b)¹⁷. En este sentido, los principales Estados que aportan contingentes a las OMP de la ONU son Etiopía (7.026 efectivos), Bangladesh (6.417 efectivos), Ruanda (6.369 efectivos), India (6.183 efectivos) y Nepal (5.685 efectivos), entre otros. De los Estados que aportan contingentes a las OMP, algunos transfieren a sus tropas los montos totales de reembolso de la ONU, por ejemplo, Uruguay les paga a sus soldados su salario normal más el reembolso de la ONU. Pero otros pagan a sus soldados solo sus salarios normales, complementando sus gastos de defensa con los fondos de reembolso de la ONU, como sería el caso de los beneficios financieros devengados por las fuerzas de paz de Bangladesh, que desempeñan un papel importante en el apoyo a la economía. Fuentes oficiales indican que, entre el 2001 y el 2010, el gobierno de ese país recibió US\$1,28 mil millones de la ONU como compensación por contribuciones de tropas, equipo de propiedad de los contingentes y otras formas de compensación.

En tal sentido, en el caso hipotético de que Colombia cumpliera con el compromiso de incrementar con 5.000 efectivos su participación en OMP en los próximos años, las FF. MM. y de Policía podrían generar alrededor de US\$100 millones al año por concepto de reembolso de la ONU por este concepto (contando solo personal, sin equipos). Ello representaría aproximadamente el 1% de la actual inversión en defensa del Estado colombiano. Este porcentaje podría dedicarse a obtener mejores capacidades para la defensa estratégica del Estado y para la disuasión de amenazas convencionales de otros Estados para Colombia.

Conclusiones

La ONU ha desplegado 71 OMP desde 1948, permitiendo, entre otros resultados, el desarrollo de elecciones libres en países desgarrados por conflictos políticos, sociales, étnicos o religiosos, así como, tan solo en la última década, el desarme de más de 500.000 excombatientes. Al no contar con una fuerza militar propia, la ONU ha dependido de las

17 En teoría, cada Estado miembro de la Asamblea General está obligado legalmente a pagar su parte correspondiente del mantenimiento de la paz; esto se establece de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, las aportaciones de la Asamblea General a los gastos derivados de las OMP se basan en una escala especial de cuotas que se establece mediante una fórmula compleja aportada por los propios Estados miembros; esta fórmula tiene en cuenta, entre otras, la riqueza económica relativa de los Estados, aunque a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad se les obliga a pagar un porcentaje mayor debido a su especial responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Con base en lo anterior, los principales proveedores de financiación de OMP a 2019 son los Estados Unidos (27,89 %), China (15,21 %), Japón (8,56 %), Alemania (6,09 %), Reino Unido (5,79 %), Francia (5,61 %), Italia (3,30 %), Federación de Rusia (3,04 %), Canadá (2,73 %) y la República de Corea (2,26 %) (ONU, 2019b).

contribuciones de los Estados miembros. En este sentido, 160 países han contribuido con personal militar y policial a las OMP desde 1948. En la actualidad, 98.544 “pacificadores” de 122 países están desplegados en las 14 OMP vigentes, de los cuales 84.382 son personal uniformado, 4.539 son personal civil internacional, 8.393 personal civil local y 1.230 son voluntarios de las Naciones Unidas (ONU, 2019c).

Gracias a la nueva generación de OMP, la ONU se ha constituido como un proveedor de fuerza eficiente, al contar con misiones dotadas de una amplia gama de capacidades cívico-militares para la estabilización de territorios y sociedades en una etapa de posconflicto. Además de mantener la paz y la seguridad, el personal de una OMP multidimensional se ocupa de ayudar en los procesos políticos, reformar los sistemas judiciales, capacitar las fuerzas policiales, desarmar y reintegrar a los combatientes y apoyar el retorno de los desplazados internos y los refugiados. Pero a su vez, la ONU también se ha consolidado como un proveedor de fuerza rentable, si se tiene en consideración que el último presupuesto aprobado para las OMP en 2019, alrededor de US\$6,69 mil millones, resulta ser menor del 0,5 % del gasto militar a nivel mundial (ONU, 2019c). Cuando los costos por casco azul de la ONU son comparados con los costos del despliegue de tropas de los Estados Unidos y otras economías avanzadas, así como de alianzas militares como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), las Naciones Unidas se constituirían como la opción menos costosa. Por ejemplo, un estudio realizado en su momento por la Oficina de Responsabilidad del Gobierno de los Estados Unidos estimó que le hubiera costado a los Estados Unidos aproximadamente el doble de lo que le costó a la ONU haber llevado a cabo una OMP en Haití (MINUSTAH), es decir, US\$876 millones en comparación con el presupuesto de la ONU de US\$ 428 millones durante los primeros 14 meses de la misión (United States Government Accountability Office, 2006).

Con respecto al caso colombiano, de cara a una nueva fase del conflicto armado interno, se ha empezado a considerar el incremento de la participación de las FF. MM. de Colombia en las OMP de la ONU, así como en actividades de defensa mutua con la OTAN (Torrijos & Abella, 2017). La participación de las Fuerzas Militares colombianas en OMP, implican operaciones multidimensionales de los cascos azules orientadas a facilitar los procesos políticos, la protección de civiles, ayudar en el desarme de los combatientes, así como en su desmovilización y reinserción a la vida civil, el apoyo a la organización de procesos electorales, protección y promoción de los derechos humanos, y restablecer el Estado de Derecho.

El largo conflicto armado interno y el combate de organizaciones insurgentes, grupos de narcotraficantes, la delincuencia común y las organizaciones paramilitares les dan la suficiente experiencia y profesionalización a las FF. MM. colombianas en el conocimiento sobre control territorial, garantía de los derechos de la población, relaciones cívico-militares y protección a la infraestructura sensible de un Estado, todos ellos, factores necesarios para las OMP multidimensionales del siglo XXI. Asimismo, en el último lustro, la política de seguridad y defensa del Estado colombiano se ha enfocado en procesos

de modernización y renovación que han posicionado a las Fuerzas Militares como una de las instituciones con los más altos estándares de planificación estratégica para la transformación (“Las Fuerzas Militares y su ambicioso plan para 2030”, 2018).

No obstante, incrementar la participación en OMP por parte de Colombia se constituye, entonces, como un instrumento de la política exterior que permite una adecuada coordinación entre los ministerios responsables de la política de defensa y relaciones exteriores, en un programa coherente con altos niveles de desarrollo, medios de ejecución y conocimiento sobre los dispositivos institucionales para la logística de misiones internacionales, particularmente en dos aspectos: organización castrense y diplomacia. De allí que sea necesaria una gran estrategia del Estado colombiano (Álvarez, Corredor, & Vanegas, 2018), por parte de las FF. MM., el Gobierno nacional y el Congreso de la República, a partir de los cuales puedan llevarse a cabo acciones fuera de las fronteras soberanas. En este orden de ideas, el Estado debe tener presente que las OMP requieren inversiones previas y una preparación acorde, en la que se debería tener presente: 1) el cálculo cuidadoso de riesgos y peligros políticos y económicos de los contingentes militares en la misión, además de considerar cómo la actuación de las Fuerzas Militares fuera del país puede repercutir en la política externa; 2) el cálculo racional de los beneficios de la participación en OMP; y 3) tener presente que la mayoría de conflictos donde se realizan las misiones de paz son aquellos caracterizados por nuevas guerras de índole identitaria, religiosa y étnico-racial, que se complejizan con actividades ilegales transnacionales.

En efecto, la participación de las FF. MM. colombianas en OMP tiene dos tipos de costos: políticos y económicos. Los primeros están relacionados con las posibles bajas en conflictos armados en regiones alejadas del país, donde la aceptabilidad de la opinión pública es fundamental, lo que puede complejizarse si se tiene presente el largo conflicto armado interno en Colombia. Este costo político se incrementaría si la política de participación en las misiones no es una política de Estado. Lo anterior dependerá del grado de involucramiento del país en los asuntos externos, la movilización de hombres, las funciones a cumplir y el grado de riesgo para los soldados en terreno. Según Vergara (2016), las dos tendencias de las misiones, la de participar por cooperación internacional y la de ponerse en una situación geopolítica favorable conforme al interés nacional se ven reflejadas en hechos prácticos. De otra parte, los costos económicos comportan cierta complejidad al momento de ser evaluados debido a diversas circunstancias: 1) las cifras se refieren a las OMP y no a las operaciones fuera de ellas; 2) existen gastos previos de preparación de las Fuerzas Militares antes de participar sobre el terreno, gastos que no son contabilizados por parte de los países.

Tomando en consideración lo anterior, es posible señalar que las FF. MM. colombianas comportan un alto grado de especialización para enfrentar conflictos en los que el mayor reto sea lograr la terminación de este y la creación de condiciones sociales, culturales y políticas favorables para el libre desarrollo de los ciudadanos y las sociedades (Lizcano, 2015). De esta manera, las OMP multidimensionales de la ONU representan un esce-

nario favorable para continuar con la labor de las FF. MM. de Colombia de consolidarse como una de las fuerzas militares de vanguardia más importantes de la región, como se ha establecido en el plan 2030.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este se deriva del proyecto de investigación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales titulado “Desafíos y nuevos escenarios de la seguridad multidimensional en el contexto nacional, regional y hemisférico en el decenio 2015-2025”, que hace parte del Grupo de Investigación Centro de Gravedad de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, reconocido y categorizado en A1 por Colciencias, con el código COL0104976.

Financiamiento

Los autores no declaran fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre los autores

Carlos Enrique Álvarez Calderón es politólogo y magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Becario del Center for Hemispheric Defense Studies “William Perry”, Washington. Asesor del Comando de Apoyo de Combate de Inteligencia Militar. Profesor e investigador principal de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Editor de la revista *Ensayos sobre Defensa y Seguridad*.

<https://orcid.org/0000-0003-2401-2789> - Contacto: carlos.alvarez@esdegue.edu.co

Félix Antonio Duque Cruz es teniente coronel de la Reserva Activa del Ejército de Colombia. Profesional en Ciencias Militares, especialista en Seguridad y Defensa Nacional, especialista en Comando y Estado Mayor y especialista en Administración de Recursos Militares. Consultor en Seguridad y auditor de Calidad. Candidato a Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

<https://orcid.org/0000-0002-5519-5840> - Contacto: felix.duque@esdegue.edu.co

Referencias

- Agustín. (1946). *Sobre el libre arbitrio*. BAC.
- Alerta por reducción en las filas de las Fuerzas Militares. (2018, octubre 13). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/alerta-por-reduccion-en-las-filas-de-las-fuerzas-militares-281022>
- Álvarez, C. (2017). Ocupación de los espacios vacíos: una condición sine qua non para la seguridad multidimensional en Colombia. En C. Álvarez (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 307-386). Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". <https://doi.org/10.25062/9789585652835>
- Álvarez, C., & Cañón, C. (2019). De la construcción del Estado a la construcción de la nación colombiana: aportes y reflexiones desde los estudios en seguridad y defensa. En E. Pastrana, & H. Gehring (Eds.), *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* (pp. 181-208). Fundación Konrad Adenauer.
- Álvarez, C., & Rodríguez, C. (2018). Criminal ecosystems: Habitats for convergence and deviant globalization. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 1-30. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.352>
- Álvarez, C., & Zambrano, J. (2017). Globalización desviada: plataforma de convergencia criminal. En C. Álvarez (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 249-308). Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". <https://doi.org/10.25062/9789585652835>
- Álvarez, C., Corredor, C., & Vanegas, O. (2018). Pensamiento y cultura estratégica en seguridad y defensa: bases para la construcción de una gran estrategia del Estado. En C. Álvarez, & A. Fernández (Eds.), *Hacia una gran estrategia en Colombia: construcción de política pública en seguridad y defensa* (pp. 13-80). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/63VAK>
- Álvarez, C., Ramírez, Y., & Castaño, G. (2018). Geografía, Estado y gran estrategia: una relación indisoluble. En C. Álvarez, & A. Fernández (Eds.), *Hacia una gran estrategia en Colombia: construcción de política pública en seguridad y defensa*. (pp. 81-148). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/63VAK>
- Álvarez, C., Rosanía, N., Sánchez, D., & Jiménez, G. (2017). Seguridad y defensa: conceptos en constante transformación. En C. Álvarez (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 29-84). Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". <https://doi.org/10.25062/9789585652835>
- Álvarez, C., Santafé, G., & Urbano, O. (2017). Metamorphosis bellum: ¿mutando a guerras de quinta generación? En C. Álvarez (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia*. (pp. 145-248). Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". <https://doi.org/10.25062/9789585652835>
- Aristóteles. (1998). *The politics*. Oxford.
- Aristóteles. (2004). *The Nicomachean ethics*. Penguin.
- Atehortúa, C. (2001). Las Fuerzas Militares en Colombia: de sus orígenes al Frente Nacional. *Revista Historia y Espacio*, 17, 133-166. <https://doi.org/10.25100/hye.v0i17.6949>
- Bellamy, A. (2009). *Just wars: From Cicero to Iraq*. Polity Press.
- Department of Peacekeeping Operations. (2003). *Handbook on United Nations multidimensional peacekeeping operations*. United Nations.
- Department of Peacekeeping Operations. (2008). *United Nations peacekeeping operations principles and guidelines*. United Nations.
- Figuroa, U. (1991). *Manual de organismos internacionales*. Editorial Jurídica de Chile.
- Fontana, A. (2005). *La evolución de las Misiones de Paz* [Documentos de Trabajo]. Universidad de Belgrano. http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/279/126_fontana.pdf?sequence=2&isAllowed=y

- Goulding, M. (1993, julio). The evolution of United Nations peacekeeping. *International Affairs*, 69(3), 451-464. <https://doi.org/10.2307/2622309>
- Gow, J., & Dandeker, C. (1995, agosto-septiembre). Peace-support operations: The problem of legitimation. *The World Today*, 51(8-9), 171-174.
- Grocio, H. (1925). *De la guerra y de la paz*. Reus.
- Huntington, S. (1995). *El soldado y el Estado: teoría de las relaciones cívico-militares*. Grupo Editorial Latinoamericano.
- Jurado, R. (2013, julio-agosto). Luces y sombras del origen de la ONU y la Declaración Universal de Derechos Humanos. *El Cotidiano*, 28, 31-40.
- Kissinger, H. (2016). *Orden Mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Penguin Random House.
- Las Fuerzas Militares y su ambicioso plan para 2030. (2018, julio 14). *Semana*. <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/fuerzas-armadas-marcha-hacia-la-paz/articulo/las-fuerzas-militares-y-su-plan-para-el-2030/574807>
- Lizcano, J. (2015). Las misiones de paz y los conflictos internacionales en el siglo XX-XXI. *Actualidad Jurídica*, s. n., 64-76. <http://bit.ly/34tkK8G>
- López, F. (1987). *La caracterización jurídica de las fuerzas armadas*. Centro de Estudios Constitucionales.
- ONU. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/charter-united-nations/>
- ONU. (2019a). *Historia de las operaciones de mantenimiento de la paz*. Organización de las Naciones Unidas. <https://peacekeeping.un.org/es/our-history>
- ONU. (2019b). *Financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz*. Organización de las Naciones Unidas. <https://peacekeeping.un.org/es/how-we-are-funded>
- ONU. (2019c). *Data*. [https:// https://peacekeeping.un.org/en/data](https://https://peacekeeping.un.org/en/data)
- ONU. (s. f.). *Vigilancia del cese de la violencia armada en todas sus formas*. Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en Siria. <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unsmis/>
- Ortega, P., & Font, T. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 119, 161-172.
- Patiño, C. A. (2013). *Guerras que cambiaron al mundo*. Editorial Debate.
- Patiño, C. A. (2015). Diversidad de conflictos en el siglo XXI. *Analecta Política*, 5(8), 19-48.
- Peñas, E. (1997). *Occidentalización, fin de la Guerra Fría y relaciones internacionales*. Alianza Editorial.
- Platón. (1999). *Las leyes*. CEPC.
- Rousseau, J. J. (1927). *A project for perpetual peace*. Richard Cobden-Sanderson.
- Rummel, R. (1994). *Death by government*. Transaction Books.
- Santos anuncia aporte de 5.000 cascos azules a la ONU en tres años. (2015, septiembre 9). *Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-anuncia-aporte-de-5000-cascos-azules-la-onu-en-tres-anos/444202-3>
- Tomás de Aquino. (1998). *Selected philosophical writings*. Oxford University Press.
- Tomás de Aquino. (2002). *Political writings*. Cambridge University Press.
- Torrijos, V., & Abella, J. D. (2017). Ventajas y desventajas políticas y militares para Colombia derivadas de su eventual participación en misiones internacionales relacionadas con la OTAN. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(20), 47-82. <https://doi.org/10.21830/19006586.175>
- United States Government Accountability Office. (2006). *Peacekeeping: Cost comparison of actual UN and hypothetical U.S. operations in Haiti, report to the subcommittee on oversight and investigations, Committee on*

- International Relations, House of Representatives, GAO-06-331*. US Government Accountability Office. <http://bit.ly/2Qi5Ay6>
- Urrego, M. A. (2006). *La crisis del Estado Nacional en Colombia: una perspectiva histórica*. Universidad de Michoacán.
- Vargas, A. (2015). Hacia el posconflicto armado en Colombia: transición de la guerra a la paz. *Documentos de Política Pública*, 6, 1-10.
- Vergara, E. (2016). Causas para participar en operaciones de mantenimiento de la paz. *Visión Conjunta*, 8(14), 15-25.
- Walzer, M. (2000). *Just and unjust wars: A philosophical argument with historical illustrations*. Basic Books.