

# Multilateralismo eficaz: reflexiones sobre la contribución de las Naciones Unidas a la construcción de paz en Colombia

*Effective Multilateralism: Reflections on the Contribution of the United Nations to the Building of Peace in Colombia*

Carlos Ruiz Massieu

Representante especial del secretario general  
y Jefe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia  
[ruizmassieu@un.org](mailto:ruizmassieu@un.org)



## Resumen

En este artículo, el autor describe algunas acciones puntuales desarrolladas por las misiones políticas especiales de la ONU en Colombia, que han sido determinantes en la construcción de la paz, por lo que resalta aspectos innovadores del proceso de paz colombiano y del papel desempeñado por la ONU. También reflexiona sobre el impacto que el proceso de paz y la participación de la ONU en él puede tener en maximizar la relevancia del multilateralismo en contextos complejos.



## Abstract

In this article, the author describes some of the specific actions taken by the United Nations special political missions in Colombia that have been decisive in the peacebuilding process, focusing on innovative aspects of the process and the role played by the Organization. He then reflects on how the participation of the United Nations in this particular peace process highlights the importance of multilateralism in complex contexts.



## Palabras clave

Colombia, proceso de paz, misiones políticas especiales de la ONU, Gobierno de Colombia, FARC-EP, Acuerdo Final de Paz, resolución 2261 (2016), resolución 2366 (2017)



## Keywords

Colombia, peace process, U.N. special political missions, Government of Colombia, FARC-EP, Final Peace Agreement, resolution 2261 (2016), resolution 2366 (2017)

# Multilateralismo eficaz: reflexiones sobre la contribución de las Naciones Unidas a la construcción de paz en Colombia

*Carlos Ruiz Massieu*

Para un mundo marcado por conflictos, muchos de ellos sin un final a la vista, Colombia envía un mensaje claro: éste es el momento de invertir en la paz.

ANTÓNIO GUTERRES,  
*secretario general de la ONU*

## Introducción

A más de 75 años de su establecimiento, y guiada por los propósitos y principios establecidos en su carta fundacional, la ONU continúa trabajando para asegurar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Carta de las Naciones Unidas, art. 1). No obstante, en momentos de crecientes tensiones y numerosos conflictos en el mundo —tanto de carácter interno como internacional—, con frecuencia se cuestiona la habilidad del principal foro multilateral del sistema internacional, que nació como respuesta a los retos del siglo xx para responder de manera eficaz a los desafíos que impone el siglo xxi.

En este contexto, la participación de la ONU en las diferentes etapas del proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y las antiguas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) permite poner en perspectiva y analizar el papel de la ONU en un proceso concreto.

Dicho eso, más que ofrecer una lista exhaustiva de buenas prácticas o lecciones aprendidas, en este artículo se describen algunas acciones puntuales desarrolladas por las misiones políticas especiales, que han

sido determinantes para apalancar esfuerzos de construcción de la paz en Colombia y que podrían servir como insumo para la toma de decisiones en otros procesos alrededor del mundo. Al hacerlo, se resaltan aspectos innovadores del proceso de paz colombiano y del papel de la ONU, y se plantean reflexiones sobre su impacto en maximizar la relevancia del multilateralismo en contextos complejos.

Teniendo en cuenta la especificidad del caso colombiano y la multiplicidad de contextos en los que actúa la ONU en el mundo, estos elementos deben ser entendidos en el marco de un proceso que es considerado — pese a múltiples obstáculos y retos— un caso de éxito en la búsqueda de la paz por la vía del diálogo. Asimismo, vale decir que estas son tan sólo reflexiones preliminares, puesto que el Acuerdo Final de 2016 se acerca a la mitad del horizonte de al menos 15 años previstos para su implementación, y puesto que la labor de verificación de la ONU todavía continúa.

## La ONU y las misiones políticas especiales en Colombia

El papel característico de la ONU en el proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y las antiguas FARC-EP, hoy convertidas en el partido político Comunes y cuyos excombatientes permanecen comprometidos con su proceso de reincorporación, ha sido uno de apoyo constante a los esfuerzos protagónicos de las partes y de la vibrante sociedad civil colombiana de buscar la paz por la vía del diálogo y de llevar a buen puerto la implementación del ambicioso Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, Acuerdo Final).<sup>1</sup> Como lo expresó el secretario general de la ONU en su más reciente visita Colombia, con ocasión del quinto aniversario de la firma del Acuerdo Final, el 12 de noviembre de 2021: “Con humildad reconozco que nuestra labor es una labor secundaria. La labor esencial es la labor de los colom-

---

<sup>1</sup> El texto completo del Acuerdo Final está disponible en: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11\\_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf).

bianos. Si esto fuera un film no seríamos candidatos al Óscar del mejor actor, pero solamente del mejor actor secundario”.<sup>2</sup>

Aunque no cabe duda de que los avances en la construcción de paz en Colombia son esencialmente el producto de la perseverancia de los actores locales tras décadas de confrontación armada, el apoyo de la comunidad internacional en general, y de la ONU en particular, no ha pasado inadvertido. Esta contribución ha sido reconocida tanto por las partes como por diferentes interlocutores locales, quienes coinciden en apreciar el valor agregado del apoyo político, de la experiencia acumulada en procesos de paz alrededor del mundo y del rigor técnico de la ONU, siempre en función del contexto y en virtud de la voluntad de las partes.

Durante más de siete años, tanto el secretario general como el Consejo de Seguridad —máximo ente responsable de mantener la paz y la seguridad internacionales— han manifestado su apoyo pleno al proceso de paz colombiano. Desde 2016, el Consejo de Seguridad ha destacado los alcances del Acuerdo Final en cada etapa, al tiempo que ha señalado los múltiples y apremiantes retos a los que se enfrenta el proceso y la importancia de garantizar su implementación integral.

Vale la pena resaltar, además, que el Consejo ha adoptado por unanimidad todas las resoluciones sobre las misiones políticas especiales involucradas en el proceso de paz colombiano. Este inusual y persistente consenso denota la importancia que reviste el éxito del proceso de paz en Colombia para la Organización y demuestra el compromiso de sus Estados miembros con el logro de ese objetivo. Además, este acompañamiento permanente resulta clave, al menos en dos sentidos: externamente, para continuar llamando la atención de la comunidad internacional sobre el proceso de paz en Colombia; e internamente para mantener el *momentum* en la implementación del Acuerdo Final.

En respuesta a la solicitud de las partes hacia el final de las negociaciones en La Habana, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 2261

<sup>2</sup> António Guterres, “Declaraciones del Secretario General en el antiguo ETCR Llano Grande, en Dabeiba-Antioquia”, en Misión de Verificación de la ONU en Colombia, 23 de noviembre de 2021, en <https://colombia.unmissions.org/declaraciones-del-secretario-general-en-antiguo-etcr-llano-grande-en-dabeiba-antioquia> (fecha de consulta: 5 de febrero de 2023).

(2016),<sup>3</sup> por medio de la cual se estableció la Misión de las Naciones Unidas en Colombia. Con un mandato muy acotado, la “Primera Misión”, como se le conoció informalmente, se encargó de la verificación del cese al fuego y de hostilidades, como parte del Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV) de naturaleza tripartita, conformado por la Misión, el Gobierno y las FARC-EP, así como de verificar la dejación de armas por parte de esa guerrilla.<sup>4</sup>

La Primera Misión cumplió un papel fundamental en el primer año de implementación del Acuerdo Final, durante el que se llevaron a cabo las tareas encomendadas de manera eficaz.<sup>5</sup> En ese momento del proceso —acaso uno de los más sensibles—, la presencia de la Misión, no sólo en la capital del país, sino también en remotas regiones del país donde la antigua guerrilla de las FARC-EP hizo presencia durante décadas, contribuyó significativamente a la generación de confianza entre las partes, especialmente por medio del trabajo tripartito en el marco del MMV, así como a construir confianza y a fomentar el apoyo al proceso de paz por medio de un intenso trabajo de interlocución con actores sociales y políticos.

Al mismo tiempo, la ONU ayudó a revestir al proceso de legitimidad, producto de su verificación objetiva e imparcial del cumplimiento de lo pactado entre las partes, plasmada en informes trimestrales del secretario general al Consejo de Seguridad sobre la ejecución del mandato.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 2261 (2016), S/RES/2261 (2016), 25 de enero de 2016.

<sup>4</sup> Los informes del MMV están disponibles en “Informes del MMV”, en Misión de Verificación de la ONU, en <https://unmc.unmissions.org/informes-del-mmv> (fecha de consulta: 5 de febrero de 2023).

<sup>5</sup> Tanto el cese al fuego y de hostilidades como la dejación de armas se llevaron a cabo de manera muy exitosa, sirvieron para cimentar el terreno en el que posteriormente comenzaría el proceso de reincorporación de miles de miembros de las antiguas FARC-EP. Para información detallada sobre el resultado de la dejación de armas de las antiguas FARC-EP y otros aspectos de las misiones de la ONU en Colombia, véase *Misión de Verificación de la ONU en Colombia*, Bogotá, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2022, en [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/brochure\\_unvmc\\_2022\\_esp.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/brochure_unvmc_2022_esp.pdf) (fecha de consulta: 5 de febrero de 2023).

<sup>6</sup> Los informes del Secretario General sobre las misiones en Colombia están disponibles en “Informes del Secretario General”, en Misión de Verificación de la ONU en Colombia,

Hacia el final de esta etapa, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 2366 (2017) por la cual se estableció la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, la “Segunda Misión”. Ésta, según lo dispuesto por las partes en el Acuerdo Final, fue encargada de verificar la reincorporación a la vida civil de los excombatientes de las FARC-EP (Punto 3.2) y las garantías de seguridad (Punto 3.4).<sup>7</sup> En el desempeño de esta tarea que, vale decir, aún continúa, la Misión ha fortalecido su *verificación proactiva*. Se usa este concepto para denotar que el trabajo de la Misión trasciende la fundamental labor de rendición de cuentas sobre avances y desafíos en la implementación. En la práctica, se busca ir más allá y contribuir activamente al cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Final, entre otras cosas, a través de buenos oficios, de la promoción de la coordinación interinstitucional y del fomento del diálogo constructivo alrededor de la implementación. Esta aproximación a la verificación resulta vital en todos los niveles y permite que la Misión actúe como catalizadora de la implementación, en conjunto con otros actores sociales y políticos, contribuyendo así al trabajo exitoso de entidades con responsabilidades respecto al cumplimiento del Acuerdo Final, que es el interés de todos.

La combinación entre la verificación imparcial y objetiva en el terreno, apoyada en un despliegue territorial en las zonas en las que más se le necesita, y los mensajes políticos del más alto nivel permite a la ONU incidir positivamente en la toma de decisiones con el objetivo de mejorar la implementación. A manera de ejemplo, el secretario general mismo ha enfatizado que la persistente violencia —especialmente en las zonas históricamente afectadas por el conflicto— es la amenaza más grande que enfrenta la consolidación de la paz en Colombia. Estos mensajes son a su vez recogidos por los miembros del Consejo de Seguridad, que también hacen llamados a que se tomen medidas en la materia.

En ese sentido, la observación directa y la incidencia de la Misión de Verificación en el terreno y en Bogotá, junto a las observaciones del secretario

---

<https://colombia.unmissions.org/informes-del-secretario-general> (fecha de consulta: 5 de febrero de 2023).

<sup>7</sup> Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 2366 (2017), S/RES/2366 (2017), 10 de julio de 2017.

general y los mensajes del Consejo de Seguridad desde Nueva York, han sido claves para que organismos del Gobierno y del Estado, que son los directos responsables, redoblen esfuerzos para brindar la tan necesaria seguridad de los líderes sociales, los defensores de derechos humanos y las comunidades rurales, así como de los miles de hombres y mujeres de las antiguas FARC-EP comprometidos con su reincorporación a la vida civil.

En ese mismo sentido, a partir del ejemplo del MMV y los resultados obtenidos gracias al trabajo tripartito, la Misión de Verificación ha contribuido a la creación de otros mecanismos *ad hoc* establecidos por las partes y con el acompañamiento de la ONU concebidos para impulsar la implementación. Un ejemplo es el trabajo conjunto de las partes, con apoyo de la Misión de Verificación y del Servicio de las Naciones Unidas para la Acción contra Minas (UNMAS, por sus siglas en inglés), que ha permitido avances importantes en materia de desminado humanitario en varias regiones del país. Éste es, indudablemente, un ejercicio clave para prevenir futuros horrores producto de la confrontación armada que habría resultado impensable hace tan sólo unos años.

Otra tarea encomendada más recientemente por el Consejo de Seguridad a la Misión de Verificación, a través de la resolución 2574 (2021),<sup>8</sup> tiene que ver con el innovador sistema de justicia transicional creado en Colombia por el Acuerdo Final, que se caracteriza por el principio de la centralidad de las víctimas y el reconocimiento de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. De nuevo, a petición de las partes, la Misión está encargada de verificar las condiciones para la implementación y el cumplimiento de las llamadas “sanciones propias”.<sup>9</sup> Se trata de sentencias con componentes restaurativos y retributivos que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), el tribunal de justicia creado por el Acuerdo Final, impondrá a los responsables —tanto exintegrantes de las FARC-EP como agentes del Estado y terceros civiles— de crímenes cometidos en el

<sup>8</sup> Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 2574 (2021), S/RES/2574 (2021), 11 de mayo de 2021.

<sup>9</sup> Una descripción de las sanciones propias de la JEP está disponible en Jurisdicción Especial para la Paz, “ABC de las Sanciones Propias que impondrá la JEP”, comunicado núm. 063, 12 de mayo de 2020, en <https://www.jep.gov.co/Paginas/ABC-de-las-Sanciones-Propias-que-impondr%C3%A1-la-JEP.aspx> (fecha de consulta: 5 de febrero de 2023).

marco del conflicto armado que reconozcan plenamente la verdad y su responsabilidad por estos hechos (punto 5.1.2).

Pendientes de la emisión de las primeras sanciones, actualmente el trabajo de la Misión se enfoca en prestar buenos oficios y apoyar a actores claves dentro del Estado y del Gobierno Nacional para que se disponga lo necesario (por ejemplo, condiciones de seguridad, coordinación con el proceso de reincorporación, entre otras), de manera que una vez impuestas las sanciones el proceso de justicia transicional pueda continuar y alcanzar sus objetivos.<sup>10</sup>

Seguros de que el sistema de justicia transicional creado por el Acuerdo Final puede demostrar que la paz y la justicia pueden reforzarse mutuamente, el trabajo de verificación de las sanciones de la Misión en este crucial momento del proceso busca apoyar a todas las partes involucradas en sus esfuerzos para satisfacer los derechos de las víctimas y contribuir a la reconciliación, fomentando paralelamente la confianza de la sociedad en su conjunto en esta decisiva etapa del proceso. Vale destacar, además, que la labor de la Misión en la verificación de las sanciones propias de la JEP no tiene antecedentes y, por tanto, seguramente dejará lecciones importantes en materia del involucramiento de la ONU en procesos de justicia transicional en el mundo.

El 11 de enero de 2023, en una más de las habituales sesiones del Consejo de Seguridad sobre el proceso de paz en Colombia, en las que tengo oportunidad de presentar los informes del secretario general y actualizar a los miembros del Consejo sobre el trabajo de la Misión, el Consejo adoptó la resolución 2673 por medio de la cual se agregó al mandato de la Misión

<sup>10</sup> En agosto de 2022, la Misión y la JEP firmaron un protocolo para poner en marcha un Mecanismo de Monitoreo y Verificación de las Sanciones Propias (MMVSP), previsto en el Acuerdo Final, cuya finalidad es apoyar en las tareas de verificación de las condiciones para la ejecución y cumplimiento de las sanciones propias. Para detalles adicionales sobre el MMVSP, véase JEP y Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, “La JEP y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia firman protocolo que activa el Mecanismo de Monitoreo y Verificación de las Sanciones Propias (MMVSP)”, comunicado conjunto, 16 de agosto del 2022, en <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-y-la-Misi%C3%B3n-de-la-ONU-firman-protocolo-que-activa-el-Mecanismo-de-Monitoreo-y-Verificaci%C3%B3n-de-las-Sanciones-Propias.aspx> (fecha de consulta: 5 de febrero de 2023).

la verificación de dos puntos adicionales del Acuerdo Final: la reforma rural integral (Punto 1) y el capítulo étnico (Punto 6.2).<sup>11</sup>

En un contexto de renovadas oportunidades para el avance de la construcción de paz, la nueva administración en el Gobierno de Colombia y las antiguas FARC-EP solicitaron incluir en el mandato de la Misión estos dos puntos, cuya plena materialización será determinante para abordar causas subyacentes del conflicto, brindar oportunidades de desarrollo a regiones olvidadas y superar condiciones históricas de desigualdad. En tal sentido, manteniendo el ya tradicional enfoque de verificación proactiva, la nueva labor de la Misión se enfocará en cuestiones estratégicas y de alto impacto, y en la formulación de recomendaciones para superar obstáculos y propiciar avances en la implementación de dos puntos con una notoria vocación transformadora.

## Reflexiones finales

El papel de las misiones políticas especiales desplegadas por la ONU en Colombia desde 2016 encarna fielmente el compromiso de la organización de buscar soluciones políticas a los conflictos armados. Los resultados alcanzados hasta hoy, como la contribución al cese al fuego, la dejación de armas de las antiguas FARC-EP y a la reincorporación de miles de excombatientes, que aún sigue en curso, por sólo mencionar algunos ejemplos, son testimonio de la utilidad de nuestra presencia en el terreno, de la relevancia del apoyo internacional a acciones de índole interna, y del enorme impacto que puede tener el multilateralismo en la búsqueda de la paz por la vía del diálogo, aun en los contextos más complejos.

Como lo han reconocido diversos interlocutores, el acompañamiento de la ONU al proceso de paz colombiano en sus diferentes etapas permite apreciar el valor agregado de sus buenos oficios y del apoyo político y técnico de la organización a un proceso esencialmente liderado por actores nacionales.

---

<sup>11</sup> Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 2673 (2023), S/RES/2673 (2023), 11 de enero de 2023.

La adaptación gradual y progresiva de los mandatos encomendados por el Consejo de Seguridad a medida que el proceso avanza y en virtud de los cambios en el contexto, ha permitido maximizar el impacto de la contribución de la Organización al enfocarse en elementos esenciales para el éxito del proceso en el corto, mediano y largo plazo. Esto es de particular importancia en momentos en los que los organismos multilaterales y los Estados miembros enfrentan una multiplicidad de demandas que riñen con importantes limitaciones presupuestales.

Así, el papel de las misiones políticas especiales de la ONU en Colombia ha estado enfocado en la verificación de compromisos puntuales convenidos entre las partes, apoyándolas en su materialización con el objetivo ulterior de satisfacer los derechos de las víctimas y prevenir la repetición de los horrores del conflicto. Al mismo tiempo, ha servido para fomentar el apoyo político, técnico y financiero de la comunidad internacional y este, a su vez, ha sido determinante para apalancar los loables esfuerzos de los actores nacionales y para mantener la tracción de la implementación.

No obstante, si bien la labor de las misiones ha contribuido a la implementación exitosa del Acuerdo Final entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en diferentes etapas, la convicción y el trabajo incansable de los colombianos es el motor del progreso observado hasta el momento. Mención especial merece el trabajo y el liderazgo de organizaciones de la sociedad civil, incluidas las de mujeres y de comunidades indígenas y afrocolombianas, con las que la ONU mantiene un estrecho contacto.<sup>12</sup> Sin duda, la inclusividad del proceso de paz colombiano y la apropiación por parte de actores nacionales ha sido esencial para permitirles, en cada etapa del proceso, hacer incidencia para garantizar que la implementación del Acuerdo Final continúe avanzando pese a múltiples retos, locales y globales, como la inseguridad, la escasez de recursos y los vaivenes propios de la política.

<sup>12</sup> Para mayores detalles sobre este trabajo, véase el informe de lecciones aprendidas: *De las palabras a las acciones. La experiencia de las misiones políticas especiales de las Naciones Unidas en Colombia en materia de mujeres, paz y seguridad*, Nueva York/Bogotá, Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas/Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2020, en [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/wsp\\_estudio\\_de\\_las\\_palabras\\_a\\_la\\_accion.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/wsp_estudio_de_las_palabras_a_la_accion.pdf) (fecha de consulta: 5 de febrero de 2023).