

LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ: COMPATIBILIDAD DE LA FIGURA FRENTE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO Y SUS ESCENARIOS DE APLICACIÓN EN LOS ACTUALES DIÁLOGOS DE PAZ

1. Introducción

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (en adelante, OMP) son una medida pacífica de arreglo de controversias en el marco de las Naciones Unidas, que dota a este organismo internacional de un medio más para alcanzar su misión primordial: mantener la seguridad y la paz internacionales¹⁹. Para este fin, entre varios mecanismos posibles, las OMP se configuran como uno de los más útiles, dado que le permiten un amplio espectro de acción: servir de mediador, observador o verificador según el evento, en casos en que el conflicto sea de tal magnitud o complejidad, que no permita una solución interna y, lo más importante, se le pide a la Organización que participe como fruto del acuerdo de las partes involucradas —o al menos del Gobierno—, para lograr el fin de solidaridad que debe existir en la sociedad internacional.

La creciente utilización de las OMP como medios de solución pacífica de controversias en los últimos tiempos les ha dado un realce en el marco del Derecho

.....
19 “Artículo I. Los propósitos de las Naciones Unidas son: 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y 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 quebrantamientos de la paz” (Organización de Naciones Unidas, s. f.). Este es el Artículo que refleja de manera más certera el espíritu de la creación de este ente de Derecho Internacional.

Internacional que no puede ser obviado. Por ello, es preciso hacer un acercamiento desde la óptica del Derecho interno y determinar su compatibilidad con la naturaleza, las funciones y características de las OMP. Con ello pretendemos esclarecer si la dinámica de las operaciones de mantenimiento de la paz es compatible con el ordenamiento jurídico colombiano. En suma, en el presente documento nos ocuparemos de mostrar la interrelación que existe entre los órganos de las diferentes ramas del poder público en materia de paz, así como el ejercicio de las competencias de cada uno de ellos en cuanto a la consecución de este valor constitucional que inspiró al constituyente de 1991, en aras a señalar la compatibilidad existente entre los fines y medios utilizados en el desarrollo de una OMP y la Constitución y la ley colombiana, así como su eventual relación con el respaldo a los diálogos de paz y sus consecuencias, que se adelantan actualmente en La Habana entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP.

2. Resultados

2.1. El fundamento constitucional de la paz y su doble carácter

2.1.1. La paz como valor

El Preámbulo de la Constitución de 1991 indica que la misma se promulga “con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz”. Este precepto corto, pero de amplio contenido, expresa el rango y la importancia de dicho valor en un país como Colombia, sin limitarlo al concepto de ausencia de violencia, pues lo amplía a la búsqueda por parte de todos los colombianos de la paz mediante sus instituciones, lo que en términos de Kelsen (2008) se expresa en la idea de la paz por medio del Derecho, no solo en el orden interno, sino además en el internacional.

La inclusión de este valor se entiende por la coyuntura política que llevó a la formación de una Asamblea nacional Constituyente y que culminaría con la creación de la Constitución Política de 1991. Este proceso nace de la necesidad de crear un consenso nacional en torno a las instituciones, con el fin de lograr una desmovilización de las guerrillas y un equilibrio social más justo (Díaz, 1993). Sin embargo, no todos los grupos armados al margen de la ley se incluyeron en

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

la puesta en marcha de este proyecto constitucional. El espíritu se incluyó, con lo cual la paz no podría ser más una situación social dejada a la inercia de los eventos políticos, sino uno de los valores centrales de la Carta y uno de los derechos más importantes de los que gozamos todos los colombianos.

Así, la consecución de la paz como una de las finalidades del Estado justifica la implementación de medios idóneos para conseguirla. No obstante la clara intención del constituyente, los buenos oficios y las tareas adelantadas por los últimos gobiernos y los avances relevantes en materia de justicia social y derechos humanos²⁰, el conflicto armado que padece Colombia desde hace décadas no ha visto su fin, aunque hay que reconocer la gran oportunidad que los diálogos de La Habana representan para el silenciamiento de los fusiles y para la constitución de un nuevo escenario democrático y electoral.

Esto demuestra la necesidad de acudir a mecanismos que bajo el amparo, incluso bajo el imperativo, de la norma fundamental y la ley sean eficaces para su realización. Por esta razón, pretendemos demostrar la compatibilidad jurídica y la utilidad práctica de las OMP en cualquiera de sus modalidades, como medio idóneo para la construcción de la paz como valor en nuestro país. Intentamos desarrollar un marco de referencia que ayude a entender las razones por las cuales abogamos por la puesta en marcha de una OMP para contribuir a la solución del conflicto armado en Colombia.

Lo cierto es que la búsqueda de la paz ha justificado amnistías, indultos, múltiples medidas legislativas e innumerables procesos de paz, infructuosos unos y otros que culminarían legitimando una nueva Constitución. Resulta importante analizar otras alternativas que respondan eficientemente a este anhelo colectivo. Una OMP, producto del consenso de las partes del conflicto, permitiría un acompañamiento real, ya sea de observación, mediación o verificación de los acuerdos que se llegaran a realizar, para lograr avances reales en materia de paz.

Antes de profundizar en ese marco de referencia al que hicimos alusión, vale la pena que nos adentremos en los siguientes interrogantes: ¿qué es la paz?, ¿cuál es la naturaleza y extensión de la paz entendida como valor y como derecho fundamental? y ¿por qué su consecución legitimaría o daría viabilidad a las OPM? Para

.....
20 En este sentido, basta observar el gran avance en la eficacia de los derechos fundamentales, producto del ejercicio de la acción de tutela y el valor que ha venido adquiriendo la jurisprudencia constitucional como fuente directa del Derecho, en especial, lo relativo a la interpretación constitucional. En esta línea, puede verse López (2000).

responderlos, resulta necesario hacer un estudio de la doble naturaleza de la paz, es decir, entendida como un valor y como un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política.

Escapa al desarrollo de este documento el estudio de una definición del concepto de paz. Somos conscientes que pretender abarcar esta idea requeriría dedicar una tesis completa a las diferentes acepciones que puede llegar a tener el término. Sin embargo, presentaremos algunos conceptos que nos permiten acercarnos a su esencia y, con ello, tener mayores elementos para el análisis de las posibilidades de la OMP para contribuir a la solución del conflicto armado en nuestro país.

El significado del término “paz” siempre ha estado en la mente de los pensadores políticos²¹. En un tiempo, la paz estuvo marcada por el yugo del más fuerte sobre el débil: este era el verdadero sentido de la *pax romana*²²; en la filosofía imperial no podía caber el pacifismo, por cuanto la idea de una situación concertada escapaba los medios de los conquistadores. Sin embargo, en Grecia las cosas fueron un poco distintas, debido al escenario democrático que se encontraba en la cuna de la cultura occidental; se predicaba la paz como producto de la justicia²³, sobre todo por Platón en su obra *La República* (356-369), para quien la justicia se resumía en lo siguiente:

Y habiéndose dañado por mucho tiempo los unos a los otros, no pudiendo los más débiles evitar los ataques de los más fuertes, ni atacarlos a su vez, creyeron que era de interés común impedir que se hiciese y que se recibiese daño alguno. De aquí nacieron las leyes y las convenciones.

En la Edad Moderna, las definiciones de paz se transforman. Imbuidas por los pensamientos liberales, los filósofos del Derecho traen nuevas concepciones. Por

.....
21 Es interesante el punto de vista esbozado por Ortiz (2004), quien expresa que la *pax romana*, de raigambre estoica, no solo tuvo una gran ascendencia en el pensamiento político occidental (de ahí su cercanía con Kant), sino que es la primera expresión de cosmopolitismo y posibilidad de vivir juntos sin exterminio. Sobre la *pax romana* y su influencia en la filosofía moderna, puede verse también Santiago (2004).

22 Al citar a Tácito, Van Doren (1992) trae una definición muy elocuente de la paz de los romanos: “*Faciunt solitudinem, he writes, et pacem apellant: They make a wilderness and call it peace*”, lo que ilustra claramente la idea de paz como un sistema de tranquilidad mediante la fuerza.

23 “La paz es hija de la justicia”. Según Platón, ella no puede provenir sino de la placidez interior, es decir, de la ausencia de impulsiones violentas, de tendencias agresivas en un individuo o en una Nación; ello resulta del equilibrio entre los tres componentes del individuo: los deseos biológicos, el corazón (el coraje) y el espíritu (la razón)” (citado en Mosquera, 1994, p. 149).

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

ejemplo, para Kelsen (2008) es “una situación que se caracteriza por la ausencia de la fuerza” (p. 27) y en la obra de este autor austriaco es interesante ver que la situación de la paz se presenta cuando los individuos no ejercen la fuerza por sí mismos, ya que esta se convierte en monopolio estatal. Para Kaufmann (1999), la “esencia de la paz” no puede ser entendida como “simplemente estado de no-guerra, sino permanente tarea y conformación” (p. 445); es uno de los autores más revolucionarios, al decir que lo importante de todo este proceso es lograr una paz justa, que determina el verdadero norte de todos los mecanismos que los Estados utilicen para lograrla.

Ahora bien, para entender la paz como valor debemos conocer en qué consiste el “valor” desde la óptica de la doctrina constitucional. Haremos un recuento en el pensamiento contemporáneo y luego presentaremos la definición que de ello se ofrece en la famosa Sentencia de Tutela T-406 de 1992 de la Corte Constitucional colombiana (Corte Constitucional, 1992a). Para Kelsen (2009), el valor es un “supuesto supremo” (p. 46) que rige la actividad jurídica y social de los hombres que no pueden tener una justificación normativa, ya que “por encima de ellos no hay normas superiores de las cuales se les pueda considerar derivados” (p. 46) y por ello son “móviles de orden psicológico” (p. 46) que llevan al hombre a escoger tal o cual principio para regir sus actividades. Por su parte, para Rawls (1995), quien a su vez cita a Mill, el valor debe ser entendido respecto al hombre “como ser que progresa” y se definiría el valor en cuanto fuera escogido por seres humanos capaces de entender sus facultades (pp. 199-200).

En síntesis, podríamos decir que los valores constitucionales son aquellos objetivos comunes que justifican la existencia del Estado y que irradian todo el ordenamiento jurídico, ya sea como fuente interpretativa, restrictiva o imperativa, punto sobre el cual volveremos más adelante.

En el ámbito interno, la jurisprudencia constitucional prohió prontamente la teoría de los valores constitucionales en la Sentencia T-406 de 1992. Al respecto, la Corte Constitucional dijo:

Los valores representan el catálogo axiológico a partir del cual se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico, pueden tener consagración explícita o no; lo importante es que sobre ellos se construya el fundamento y la finalidad de la organización política.

Más adelante, en la misma jurisprudencia, se determinó: “De este tipo son los valores de convivencia, trabajo, justicia, igualdad, conocimiento, libertad y paz plasmados en el preámbulo de la Constitución”. La Corte Constitucional no se limita a explicar la existencia de unos valores inmanentes al ordenamiento jurídico colombiano, sino que va más allá:

El carácter programático de los valores constitucionales, su enunciación no debe ser entendida como un agregado simbólico, o como la manifestación de un deseo o de un querer sin incidencia normativa, sino como un conjunto de propósitos por los cuales se deben mirar las relaciones entre los gobernantes y los gobernados, para que, dentro de las limitaciones propias de una sociedad en proceso de consolidación, irradian todo el tramado institucional.

La Corte Constitucional establece que es competencia del Estado determinar esos valores y actuar con respecto a ellos. La Constitución induce y obliga a todas las autoridades a utilizar el poder que se les ha confiado para lograr la paz. En este sentido, podemos afirmar que un acuerdo en el que se legitime la existencia de una OMP, por el que las Naciones Unidas participen en un proceso de paz en Colombia, sería jurídicamente viable y, en todo caso, deseable, en aras de dar satisfacción a la paz como valor de rango constitucional.

La consecución de la paz fue uno de los motivos esenciales que motivaron a Colombia al momento de modificar sus instituciones. Claramente lo manifiesta la Corte Suprema de Justicia en el juicio de constitucionalidad del Decreto 1926 de 1997:

El Derecho no pertenece al ámbito de lo lógico ni el jurista debe limitarse a examinarlo como un simple conjunto de normas. Su ser ontológico se halla en el mundo de los valores y por lo tanto exige preguntarse sobre la utilidad o inutilidad de las normas jurídicas para realizar determinados fines que se juzgan valiosos para la comunidad. Uno de estos valores es la paz: no solamente reconocido universalmente como tal, sino expresamente mencionado en el preámbulo de nuestra Constitución (Del Vecchio y Recasens, 1943, pp. 153-155, citado en Corte Suprema de Justicia).

Desde el punto de vista axiológico, ¿cómo debemos entender el Artículo 22 de la Constitución? Casi todos los autores dicen que la paz como valor debe ser entendido como convivencia pacífica. Algunos doctrinantes hablan de pacificación concertada del país, es decir, todas las instituciones deben propugnar por un “contractualismo pacificador” (Díaz, 1993, p. 74), que lleve a compromisos concretos en el desarrollo de la justicia social y, como consecuencia de ello,

•Las operaciones de mantenimiento de paz•

apaciguar la violencia. Pérez Luño (2010), desde nuestra perspectiva, es quien trata con más claridad el tema, para quien la paz es un valor constitucional que:

[...] debe actuar como: a) fundamento del conjunto de normas e instituciones a partir de la paz social en el plano interno, y en el fortalecimiento de las relaciones pacíficas de cooperación, en el externo; b) La orientación de la interpretación normativa hacia las soluciones que fomenten la paz social, así como la de toda nuestra política internacional en el sentido de un inequívoco pacifismo, y c) crítica o invalidación de cualquier disposición normativa o actividad de los poderes públicos que menoscabe la paz social o ponga en peligro la paz internacional [...] (p. 35).

De lo anterior podemos concluir que la paz es claramente un valor constitucional —quizá uno de los más importantes—, entendido como un punto de partida y un fin en sí mismo. Como valor, cumple importantes funciones, entre ellas, servir de luz interpretadora de las disposiciones constitucionales y legales que permitirían entender las disposiciones normativas, en cuanto sirvan para lograr la paz y la justicia social. De nuevo con Pérez Luño (2010), la función de la paz de “orientación de la interpretación normativa hacia las soluciones que fomenten la paz social, así como la de toda nuestra política internacional en el sentido de un inequívoco pacifismo” (p. 131), nos impulsa a invocar la necesidad de búsqueda de medios idóneos para conseguirla.

Dentro de ellos cabría el de naturaleza internacional objeto de este análisis: la implementación de una operación de mantenimiento de la paz en Colombia. En la medida en que la paz no es un valor de contenido regional, no se limita al ordenamiento interno, sino que trasciende y se convierte en un valor universal, para lo cual la cooperación entre los sujetos de Derecho Internacional se convierte en un factor clave de éxito en el camino certero al mantenimiento de la paz. Por ello, la norma debe interpretarse y aplicarse de modo que permita lograr la paz, lo que facilitaría la puesta en marcha de métodos pacíficos de solución o de verificación de acuerdos, como son las OMP.

Una última reflexión al respecto: es importante manifestar que la paz como valor implica que las normas y los esfuerzos de las ramas del poder público, en coordinación con las instancias internacionales, deben dirigir su actuar de manera directa a lograr la convivencia pacífica²⁴. Resulta claro que, en este sentido,

.....
24 La Sentencia T-406 de 1992 claramente expresa esta idea, al exponer que estos valores constitucionales sirven de baremo para modificar las instituciones estatales. Es claro que esta idea puede aplicarse a la necesidad de

las autoridades del país y los organismos de cooperación internacional tienen el deber de realizar todo lo que esté a su alcance para el logro de los valores constitucionales, en este caso, el de la paz.

2.1.2. La paz como derecho fundamental

A continuación nos ocuparemos de otra importante faceta de la naturaleza de la paz, esto es, como derecho. Para comenzar, es preciso tener en mente el Artículo 22 de la Constitución que señala que “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. Se trata de una responsabilidad, de un mandato claro y perentorio que exige el mantenimiento de las condiciones políticas y sociales, así como la disposición de los medios para su logro, lo cual implica un grado alto de compromiso y de responsabilidad política.

Algún sector de la doctrina sostiene que la paz como derecho fundamental pertenece a aquellos de tercera generación, tesis que ha sido adoptada por la Corte Constitucional²⁵. Los derechos de esta generación no son derechos fundamentales y, por lo tanto, su cumplimiento no se puede exigir directamente a las autoridades. No obstante, debemos decir que este entendimiento de los derechos fundamentales no es absoluto, dado que la teoría moderna de los derechos humanos ha sobrepasado esta etapa de la interpretación para predicar que los derechos sociales pueden ser entendidos como subjetivos y, por lo tanto, exigibles directamente al poder público mediante una pretensión judicial, en vista de que su división por generaciones²⁶ obedece a razones históricas y no a aspectos sustanciales de los mismos derechos (Arango, 1997)²⁷.

guiar las relaciones estatales al fin último de la paz y por ello dice la Corte: “Los valores, en cambio, expresan fines jurídicos para el futuro; son la mira que jalona hacia el orden del mañana”.

25 “El artículo 22 de la C.N., contiene el derecho a la paz y el deber de su obligatorio cumplimiento, derecho éste que por su propia naturaleza pertenece a los de tercera generación y requiere el concurso para su logro de los más variados factores sociales, políticos, económicos e ideológicos [...]” (Corte Constitucional, 1992b).

26 Distinción que considera la existencia de tres categorías de derechos humanos: la primera generación, que abarca los derechos civiles y políticos producto de las revoluciones liberales y que tendría su punto cumbre en la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano, de 1790; la segunda generación, configurada por los logros obtenidos en las revoluciones de fines del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, que se llamarían derechos económicos, sociales y culturales, que luego se consagrarían en numerosos instrumentos internacionales, como el Pacto internacional de derechos, económicos, sociales y culturales de 1966 y, por último, la tercera generación, de la cual forman parte los derechos colectivos.

27 Puede verse también Arango (2012).

•Las operaciones de mantenimiento de paz•

Hemos afirmado que la paz es un derecho de todos los colombianos. Para precisar el alcance de esta aseveración, es preciso definir qué significa que un derecho sea fundamental y las causas que llevan a que tenga vital importancia en la convivencia pacífica. Para la Corte Constitucional, los derechos fundamentales se caracterizan por ser la positivación de los derechos humanos; por ello, en la Sentencia T-406 de 1992 se dice:

Sobre el concepto de derecho fundamental debatido en la Asamblea nacional Constituyente hay pocas referencias. Casi todo el tema fue tratado bajo la rúbrica de los derechos humanos. Así se desprende de la ponencia de la subcomisión segunda de la comisión primera, cuando afirma que: “para determinar los derechos que deben figurar en nuestra Carta constitucional se tuvo en cuenta la evolución del concepto de derechos fundamentales propiciada por las circunstancias históricas y políticas y por el desarrollo de los Principios humanitarios”. Todo ello para tratar el tema bajo la clásica división de las tres generaciones de derechos humanos.

Desde esta óptica, la determinación de un derecho fundamental es sencilla: todos aquellos derechos que han sido etiquetados como humanos por la comunidad internacional serían fundamentales en el ordenamiento interno.

Esta teoría presenta algunas falencias, puesto que existen algunos derechos que se han considerado como fundamentales por los tratados internacionales que no han sido reconocidos como de aplicación directa por parte del intérprete supremo de la Constitución²⁸. En la Sentencia C-339 de 1998 se dice, en relación con el derecho a la paz, que este “no admite aplicación judicial inmediata“. No obstante, lo anterior se debe a razones de índole práctica —pues el bien jurídico que protege no es susceptible de ser individualizado— y no a que este derecho goce de una menor jerarquía que otros derechos, con lo cual sigue siendo, además de un valor constitucional, un derecho de primer orden.

Ahora bien, todo derecho tiene su correlativo deber por parte del otro extremo de la relación jurídica (Contreras, 2008). En este caso, la norma previó que el derecho a la paz tendría un deber de obligatorio cumplimiento, pero, ¿quién es el sujeto pasivo en este caso? Podríamos decir que son dos sujetos pasivos: por un lado y de manera indirecta, los ciudadanos, aspecto que se encuentra respaldado

.....
28 Es el caso de las normas sobre derechos económicos, sociales y culturales que han sido objeto de una protección restrictiva por parte de la Corte Constitucional, mientras que en esferas internacionales han tenido un desarrollo directo.

en el Artículo 95 numeral 6 constitucional²⁹ y, por el otro, de manera directa, el Estado. Como lo dice la Corte Constitucional en la Sentencia T-102 de 1993, “la convivencia pacífica es un fin básico del Estado y ha de ser el móvil último de las fuerzas del orden constitucional”. La norma y su interpretación son claras. El Estado es el responsable primario de la inexistencia de la paz y es a él, mediante sus autoridades legítimamente elegidas, al que le corresponde velar por el cumplimiento de la paz y poner en marcha su andamiaje para el logro de ese fin. Se genera “un poder de exigencia frente al Estado y los particulares para reclamar el cumplimiento de obligaciones de hacer” (Corte Constitucional, 1993), más aún, “el aparato estatal no tiene sentido si no se entiende como mecanismo encaminado a la realización de los derechos” (Corte Constitucional, 1992a). No obstante, no es menos importante el rol que desempeñan los ciudadanos en la realización de la paz, sujetos pasivos también de este derecho colectivo, pues su concurso con el Estado es decisivo en su efectividad. Un acuerdo sobre la paz supone, de un lado, al Estado y, del otro, a los ciudadanos, ya sean los levantados en armas que confiesan sus delitos, colaboran con la verdad, reparan a sus víctimas o los demás que han padecido la violencia quienes tienen el deber de colaborar en este logro común, por ejemplo, al tributar para los fines de la paz, apoyar a los desmovilizados, perdonar, favorecer su reincorporación a la vida civil, acogerlos a la sociedad y brindarles oportunidades de trabajo y de una vida digna, con ocasión de su reinserción a la civilidad.

La doctrina sobre los derechos fundamentales ha evolucionado. Encontramos su génesis en las concepciones iusnaturalistas que abogaban por una categoría de derechos inherentes al hombre por el solo hecho de ser, tesis que fue criticada y dio paso a una nueva teoría que sería “[...] la combinación del ideario liberal con los supuestos autoritarios de la escuela de derecho público alemana”³⁰, la teoría de los derechos públicos subjetivos, según la cual el Estado, mediante las leyes, se autolimitaba y creaba unos derechos que podían ser pedidos de manera directa al poder público; esta teoría revolucionaría el concepto de judicialidad del Estado y la distinción entre ley y derecho. No sería sino hasta la

29 “Artículo 95. Son deberes de la persona y del ciudadano: 6. Propender al logro y mantenimiento de la paz”.

30 Julio (2000), al hablar de la construcción conceptual de Jellinek, dice: “Ahora bien, el mérito de la construcción de Jellinek fue que supo reconciliar las aspiraciones de liberalismo burgués con la existencia de un Estado fuerte” (pp. 54-55).

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

Constitución de Weimar en la que se encontraría un punto fijo de partida de la noción de derechos fundamentales; en dicho cuerpo jurídico se encuentra una categoría de derechos que “pueden valer como anteriores y superiores al Estado [es decir,] aquellos que el Estado, no es que otorgue con arreglo a las leyes, sino que reconoce y protege como dados antes que él” (Julio, 2000, pp. 54-55).

Aunque se configure por algunos como un derecho colectivo, sobre la paz como derecho de consagración constitucional podríamos afirmar que debe considerarse como uno de esos derechos individuales inviolables, en la medida en que su existencia o carencia implica trascendentales consecuencias en la vida del individuo (Zagrebelsky, 1997).

Cabe traer a colación lo manifestado por la Corte Constitucional en su Sentencia de Tutela T-102 de 1993:

No debe confundirse la paz como la simple ausencia de guerra o de sangre derramada, o con la conjuración policiva de las crisis que afectan la seguridad nacional y la tranquilidad pública. Pero la verdadera paz no puede ser definida como una mera superación de la contienda armada o como la superación de una tregua [...]. La paz, en definitiva, no es otra cosa que el respeto efectivo de los derechos humanos.

En este fallo se describe la “convivencia pacífica” como la materialización del derecho a la paz, convivencia que se logra con el respeto efectivo de los derechos fundamentales. Dicha concepción de la paz es absolutamente compatible —casi idéntica— con la concepción de paz contenida en “Un programa de paz” (Boutros-Ghali, 1993b).

El derecho a la paz que consagra e inspira la Constitución no impide, sino que conduce a, establecer los caminos o medios para su realización. Unos de estos, considerado por nosotros como el más oportuno e idóneo en la actual coyuntura del proceso de paz, la implementación de una OMP, como expresión del poder del Estado para cumplir con la paz como derecho, mediante la convocatoria a la sociedad internacional a participar en este cometido fundamental.

Esta visión de la paz como un derecho no se distancia de la forma en que se ha manejado por la ONU³¹ en las OMP que se han puesto en funcionamiento en el mundo. Ese espejismo de paz que se manejaba en los tiempos de la Guerra Fría

.....
31 “En la Carta de las Naciones Unidas, redactada al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la paz aparece como el eje del compromiso solidario de los países que, desde el artículo primero, se comprometen a la consecución de esta paz universal que aparece todavía más como fin o propósito que como derecho”. (Julio, 2000, p. 61).

ha cambiado inmensamente. Desde el importante escrito “Un programa para la paz”³², Boutros-Ghali (1993b) esbozó el principio de que la paz no es la ausencia de guerra, sino que debe ser vista en un espectro mucho mayor, esto es, como un proceso que envuelve actuaciones democráticas, respeto por los derechos humanos y no violación de la soberanía de los pueblos. Esta visión de la paz que maneja la ONU muestra que la sociedad internacional se encuentra sincronizada con lo que ordena la Constitución, lo cual justifica la participación de la Organización de las Naciones Unidas en el conflicto colombiano, en el ámbito del Capítulo VI de la Carta, ya sea como mediadora, observadora o verificadora del cumplimiento de acuerdos entre los actores del conflicto armado.

Sabemos que al Estado le corresponde, de manera esencial, velar por el establecimiento de la convivencia pacífica. El Artículo 2 constitucional establece en su segundo inciso:

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Esta directriz constitucional y el mandato contenido en el Artículo 22 nos permiten manifestar que toda la actividad estatal debe encaminarse al cumplimiento de sus fines y que el norte de las autoridades debe ser el interés general expresado en el derecho a la paz.

Junto con el poder de la fuerza, inherente y monopolio que debe ser del Estado, encontramos el deber del mismo de encontrar medios pacíficos para la solución de los conflictos, como la petición de verificadores internacionales o de mediadores para lograr acuerdos sobre la paz social³³.

.....
32 Documento presentado por el secretario general a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el 17 de junio de 1992. Allí, entre otras cosas, hace unas reflexiones interesantes sobre las causas de los conflictos y de las guerras, las califica de multifacéticos y de profundas, pero lo más importante es que determina que la única manera de atacar esas causas es “hacer todo lo que esté a nuestro alcance por consolidar el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, promover un desarrollo económico y social sostenible” (Boutros-Ghali, 1993).

33 Esta parece ser la lógica inmersa en el acuerdo firmado entre el Gobierno de la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos para el acompañamiento de los procesos de paz en Colombia, de 4 de febrero de 2004, en el que se dijo que el “Gobierno [...] ha establecido una política de paz donde [...] las puertas para una negociación están abiertas para todos aquellos grupos armados ilegales que deseen retomar la vida democrática del país, previa condición de decretar un cese de hostilidades, con el único fin de lograr una disminución de la violencia y asegurar el respeto de los derechos humanos en todo el territorio”.

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

En resumen, en aras de la realización de la paz como derecho de consagración constitucional “de obligatorio cumplimiento”, el Estado colombiano encuentra en la sociedad internacional un aliado importante en la lucha contra las causas que generan la violencia interna. Con los mecanismos pacíficos, contemplados en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, en ejercicio y no en desmedro de la soberanía nacional, su convocatoria se hace hoy pertinente.

Como se ha podido notar, con el fin de garantizar el efectivo goce de la paz como derecho fundamental, a pesar de no ser de aplicación inmediata, es imperativo a los poderes del Estado intentar cualquier acción, dentro del marco de sus competencias, que conduzca a tal fin. Entre las posibles acciones es perfectamente válida la invitación a una organización internacional para que participe y coadyuve en la resolución de los conflictos.

2.2. La conjunción de las ramas del Poder Público para la consecución de la paz

La paz como un todo implica el concurso de todos los órganos del poder y de todas las ramas del Estado, del ejercicio de las competencias constitucionales o legales en aras del cumplimiento de ese anhelado valor, “derecho y deber de obligatorio cumplimiento”³⁴. Ahora, para continuar con el análisis de la estructura jurídica nacional, nos ocuparemos de las competencias de las ramas del poder público en Colombia, relacionadas con la realización de la paz y, en especial, aquellas que tendrían una estrecha responsabilidad con la autorización, ejecución y facilitación de una OMP en Colombia.

2.2.1. El presidente de la República

El presidente de la República forma parte de la Rama Ejecutiva del poder público. Es el jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa. En tal carácter:

- En el ámbito de las relaciones con otros sujetos de Derecho Internacional, le corresponde “Dirigir las relaciones internacionales, nombrar a los agentes

Evidentemente, este acuerdo solo tendrá relevancia si a la misión de la OEA se le otorgan las herramientas para verificar dicho cese de hostilidades.

³⁴ Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, según el Artículo 113 de la Constitución Política.

diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de Derecho Internacional, tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso” (República de Colombia, 1991, art. 189, num. 2). Conforme a lo dispuesto en el Artículo 9 constitucional, “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del Derecho Internacional aceptados por Colombia”.

- De conformidad con el Artículo 188 constitucional, “simboliza la unidad nacional”.
- La fijación y el desarrollo de políticas corresponden a la Rama Ejecutiva.
- Mediante actos administrativos, tiene la potestad reglamentaria de las leyes³⁵.

Estas facultades son suficientes para que el presidente de la República pueda convocar el apoyo de la comunidad internacional por medio de una OMP y no solo para tal convocatoria, sino para hacer efectiva la legislación en materia de paz que conduciría al logro efectivo de una convivencia pacífica y para dictar las disposiciones de carácter administrativo que sean necesarias para que las distintas autoridades, en el ámbito de sus competencias, presten su concurso efectivo en la ejecución de una OMP. Lo anterior supone un juicio previo de oportunidad, de conveniencia nacional y de verificación de un alto grado de consenso nacional social y político, que brinden el respaldo que requiere una medida de esta naturaleza³⁶.

El presidente de la República, en aras del logro de la paz, debe tomar las decisiones y encaminar el actuar de la Administración hacia el interés general que, en lo que respecta a este estudio, puede entenderse como la producción de ese acuerdo nacional —en el que intervengan todos los actores del conflicto— para la

35 Dentro de las normas que ha expedido el presidente de la República en ejercicio de esta facultad tenemos los Decretos 1385 de 1994; 2107 de 1994; 2429 de 1997; 352 de 1998; 2069 de 1998; 13 de 1999; 261 de 2001; 127 de 2001; 324 de 2000; 1072 de 2001 y 2107 de 2001. De la misma manera, las Resoluciones 83, 84 y 85 de 1998; 1, 7, 27, 31, 32, 38, 39, 40, 92, 95 de 1999; 10, 12, 18, 19, 29, 43, 79, 101 de 2000 y 4, 5, 6, 19, 97, 118 y 1399 de 2001.

36 Antecedente cercano en Colombia es el Convenio firmado el 4 de enero de 2004 entre el Gobierno nacional y la Secretaría General de la OEA.

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

implementación de una OMP. La autorización para ello está dada. Como veremos con mayor detalle, el legislador colombiano, ha expedido diversas normas en materia de paz, que permiten la intervención de entidades de Derecho Internacional que tengan como objeto propugnar por la paz. Resulta evidente que el presidente debe utilizar los medios que le ofrece el Derecho Internacional para el logro de los fines del Estado y que poco a poco se han ido recogiendo en la legislación nacional, pero que viene dada desde la propia Constitución, en tanto titular de las relaciones internacionales.

La convocatoria a la comunidad internacional y en especial a las Naciones Unidas para implementar una OMP en Colombia se haría con base en los supuestos jurídicos planteados y se concretaría en la celebración de un acuerdo o convenio con la Secretaría General de las Naciones Unidas, que tendría la naturaleza jurídica de acuerdo complementario o un acuerdo en forma simplificada, es decir, un acuerdo en desarrollo del Tratado mediante el cual Colombia forma parte de dicho organismo internacional, membresía que implica asumir los derechos, las prerrogativas y las obligaciones de los Estados y, como tal, con el potencial de utilizar los mecanismos de los que dispone para asegurar la paz internacional, fundamento de su existencia³⁷.

Como manifestamos, corresponde al presidente de la República, como jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, “dirigir las relaciones internacionales, nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de Derecho Internacional, tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso” (República de Colombia 1991, art. 189, num. 2).

Los acuerdos complementarios no constituyen un tratado internacional, toda vez que en ellos no se plasman directrices, intenciones o propósitos más allá de las estipuladas en los tratados internacionales que les dan vida. También se les denomina “acuerdos de proyecto” o “acuerdos en forma simplificada” y son el mecanismo fundamental con el que cuentan los sujetos de Derecho Internacional para el desarrollo de lo dispuesto en los tratados y la puesta en marcha de los mismos. Estos no comprometen a las partes más allá de lo establecido en el tratado

.....
³⁷ Colombia es miembro originario de la Organización, puesto que aprobó su ingreso mediante la Ley 13 de 1945 y depositó el instrumento de ratificación ante el Gobierno de Estados Unidos el 5 de noviembre del mismo año. La Carta entró en vigor el 25 de octubre de 1945.

correspondiente, porque se trata de documentos que fijan las condiciones básicas para la ejecución de lo dispuesto en los tratados; en ellos se pueden determinar los detalles prácticos y operativos para tal efecto, es decir, instrumentalizan la voluntad que los sujetos Derecho Internacional han plasmado en un tratado. Su función básica es protocolizar la ejecución de lo dispuesto de manera general en el tratado y corresponden a un instrumento de menor jerarquía.

Estos acuerdos complementarios pueden celebrarse válidamente con los procedimientos que en el Derecho Internacional se denominan “de carácter simplificado”; esto es, mediante la firma de acuerdos que entren en vigor en la fecha de su suscripción o mediante un canje o intercambio de notas diplomáticas. En relación con los acuerdos complementarios, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el siguiente sentido:

La importancia de estos acuerdos está en que, por la práctica del derecho internacional, la celebración de tratados y convenios de cooperación, por su naturaleza, implica la inclusión de cláusulas generales que exigen, por su especialidad, de la celebración de acuerdos futuros que complementen la voluntad de los Estados incluida en el respectivo tratado o convenio internacional.

Esos acuerdos complementarios o de desarrollo de tratados son instrumentos que buscan dar cumplimiento a las cláusulas de un tratado vigente y que no dan origen a obligaciones nuevas ni pueden exceder las ya contraídas por el Estado colombiano.

La Corte Constitucional, ha manifestado su constitucionalidad, pero condicionada, en la medida en que se cumplan los anteriores supuestos (Corte Constitucional, 2001).

Los acuerdos complementarios pueden prescindirse del trámite de aprobación parlamentaria y entrar en vigor por el presidente de la República, en ejercicio de la competencia que posee para la dirección de las relaciones internacionales. La Corte Constitucional ha manifestado que los acuerdos entre Gobiernos no deben someterse a los procedimientos y requisitos contemplados en la Constitución Política, específicamente para la celebración y aprobación de tratados internacionales. Lo anterior porque, se insiste, estos acuerdos son los instrumentos necesarios para que el jefe de Estado —o sus ministros, investidos de plenos poderes—, en ejercicio de las facultades propias que se derivan de su calidad de supremo director de las relaciones internacionales, pueda negociar con las otras partes, a efectos de dar cumplimiento real a las obligaciones contenidas en

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

tratados internacionales que ya han sido incorporados al ordenamiento jurídico colombiano (Corte Constitucional, 1995).

Con base en lo anterior, podemos manifestar que, debido a que la República de Colombia es un Estado parte del Tratado de las Naciones Unidas, tras ratificar el Tratado del 5 de noviembre de 1945, adquiere unos compromisos, unas obligaciones y unos derechos. La voluntad del Estado colombiano se ha plasmado en la ley aprobatoria del mencionado tratado.

Por su parte, corresponde al presidente de la República, en su condición de jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, dirigir las relaciones internacionales; realizar los actos o convenios necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en los tratados o hacer efectivo lo dispuesto en los mismos; para convocar, en desarrollo del tratado internacional, el concurso de organismo internacional para que, con la figura de la OMP, pueda cumplir con su función primordial de mantener la seguridad y la paz internacionales. Esto lo materializa el presidente de la República con la celebración de convenios o acuerdos complementarios o en forma simplificada, en ejercicio de su facultad constitucional y en desarrollo de los tratados que el legislador, en cumplimiento del procedimiento constitucional, ha aprobado.

Así pues, consideramos que la instauración de una OMP en territorio nacional no implica un desbordamiento de las obligaciones ya adquiridas con la firma y ratificación del tratado de las Naciones Unidas, sino más bien un desarrollo del mismo. En este sentido, no se hace necesario celebrar un nuevo tratado, pues la misma puede ser establecida mediante un acuerdo complementario.

2.2.2. El Congreso de la República

Su función ha sido la de ejercer el control político sobre los actos del otrora monarca³⁸ y luego por el jefe de Gobierno³⁹. Esta actividad tan importante se cumple

.....
38 De acuerdo con Vladimiro Naranjo, "el sistema representativo inglés tiene su antecedente más importante en la Carta Magna de 1.215 al consagrarse en ese documento, entre otras cosas, el compromiso de que el rey debía consultar con los grandes señores la aprobación de los impuestos [...]. Debido a esos triunfos, plasmados en leyes fundamentales como la Petition of Rights de 1628, el Habeas Corpus Act de 1679, el Bill of Rights de 1689 y e Act of Settlement de 1701, se implantó en Inglaterra la monarquía limitada" (Naranjo, 1997, p. 302).

39 "En la monarquía limitada de este siglo la legitimidad popular era apenas incipiente frente a la legitimidad monárquica; en el parlamento orleanista, ambas legitimidades están más o menos en pie de igualdad; en el parlamento moderno, a legitimidad popular triunfa sobre la monárquica, que sólo subsiste como un vestigio en las monarquías parlamentarias" (Naranjo, 1997, p. 304).

mediante la facultad de expedir las leyes de la República y mediante el análisis y el debate que permite un entendimiento mayor de las políticas del Estado en materia de paz, como ente que expresa la voz del pueblo en desarrollo del modelo de participación democrática.

En la implementación de una OMP debe confluír la intervención de las ramas del poder público, cada una en el ámbito de su competencia. En aras de la implementación de una OMP en Colombia, no podemos entender esta división tripartita del poder público como una separación tajante de las ramas que lo componen sin interrelación, sino como un fenómeno de colaboración en vista de la especialidad de cada órgano.

Las normas colombianas que se han expedido por el legislador en materia de paz son claras al permitir la intervención de aquellas entidades de Derecho Internacional que tengan como objeto propugnar por la paz⁴⁰. Resulta claro que el presidente deba utilizar los medios que le ofrece el Derecho Internacional para el logro de los fines del Estado y que poco a poco se han ido recogiendo en la legislación nacional⁴¹.

Corresponde al Congreso hacer las leyes⁴². En Colombia, este cuerpo colegiado de elección popular ha sido el encargado de crear el marco normativo en el que cual se va a desenvolver el Estado de Derecho. Por medio de las leyes, el Congreso logra el cumplimiento del principio de legalidad, que implica el corolario más importante del Estado de Derecho, pues el contenido de dichas normas permite el cumplimiento del Estado social. El estudio de la función legislativa en general es muy importante, por cuanto nos permite desarrollar la idea de la sujeción positiva de las demás ramas del poder a las leyes, es decir, los servidores públicos solo pueden hacer aquello que les sea permitido por las normas, tienen unas funciones definidas y deben apegarse a ellas, —esto, obviamente, sin

40 En este sentido, son especialmente importantes las Leyes 418 de 1997 y 434 de 1998 y el Decreto 2107 de 1994.

41 Es interesante la Resolución 39 de 1999, que creó una comisión acompañante de los diálogos, con la falencia de que se reunían mínimo una vez cada tres meses, lo que dejó sin efectividad la intervención mediadora de agentes externos. Asimismo, el Decreto 127 de 2001 trae la intervención de entidades internacionales para el cumplimiento de los derechos humanos.

42 Esta "función legislativa" se ve desarrollada teóricamente por diversos autores. Por ejemplo, Jacobo Pérez (1987) señala que "desde el punto de vista material se entiende por función legislativa la actividad del Estado encaminada a dictar reglas de Derecho o leyes en sentido material, o sea normas de conducta social que son obligatorias, generales y permanentes. Estas leyes son las que forman el Derecho escrito" (p. 377).

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

perjuicio de lo dicho con respecto a la teoría de los poderes implícitos, aplicable, a nuestro juicio, en el ordenamiento colombiano—; cabe decir que el apego, más que a las leyes, es a su finalidad.

En este orden de ideas, el Congreso tendría dos objetivos primordiales: en cuanto a nuestro estudio, deberá hacer leyes “de paz”, es decir, todas aquellas normas jurídicas que tengan que ver directamente con el proceso de paz y con la OMP como tal. Este deber del Congreso de la República es de vital importancia y ello se ve reflejado en Leyes como la 418 de diciembre de 1997, la 434 de febrero de 1998, la 782 de 2002, la 1106 de 2006 que prorroga las anteriores y en la cual se sientan reglas en materia de convivencia pacífica y que serán objeto de estudio en el siguiente acápite y las más recientes, la 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, la Ley 1592 de 2012 que reforma la anterior e incluso el acto legislativo por medio de cual se establecieron los instrumentos jurídicos de justicia transicional, en el marco del Artículo 22 de la Constitución Política, con el fin de adelantar las negociaciones con las FARC, aprobado por el Congreso en 2012.

De la misma manera, en este escenario democrático, el Congreso de la República debe propugnar por la puesta en marcha de todos los supuestos fácticos que le den plena efectividad a las disposiciones que emanen tanto del acuerdo como del mandato que pongan en marcha la OMP, todo esto mediante disposiciones legales⁴³ y el desarrollo de controles políticos eficaces que permitan un manejo democrático de las disposiciones de la operación. Con esto no planteamos

.....
43 Es necesario criticar una situación que ha sido constante con respecto a la actividad del legislador en materia de paz. Tradicionalmente se ha considerado que el deber legislativo en cuanto situaciones de paz debería limitarse a aspectos relacionados con la reinserción a la vida civil de los combatientes, es decir, como consecuencia de una situación fáctica de desmovilización de guerrillas o, más generalmente, de grupos alzados en armas, baste recordar que el gobierno de Belisario Betancur, dentro de su programa de negociaciones, incluyó la Ley de Amnistía, que no fue de buen recibo por los grupos armados por cuestiones de tipo político y de oportunidad militar; sin embargo, hacia 1984, el proyecto de reinserción daría algunos frutos, cuando combatientes de las FARC quisieron participar en la vida política nacional por medio de la UP, cuyo trágico final es de conocimiento común. De allí en adelante, podemos ver que el grueso de la normatividad producto del desmantelamiento de grupos como el M-19 o el Quintín Lame, entre otros, a finales de la década del ochenta e inicios de la del noventa, tenían que ver con reinserción a la vida civil: el Decreto 798 de 1992 sobre medidas sanitarias para asentamientos de “reinsertados”, el Decreto 1993 de 1992 sobre acceso a servicios públicos, entre muchas otras. Por su parte, el Congreso ha expedido diferentes leyes que tienen especial relevancia en el ámbito de los procesos penales: Ley 07 de 1992, indultos y Ley 77 de 1989, junto con los Decretos 1527 de 1992 y 1943 de 1991. Pues bien, esta es una visión muy obtusa del deber del legislador en este campo. Nuestra tesis aboga por circunstancias más amplias que no abarquen a un grupo armado en particular, sino que modifiquen las condiciones de la población; de cierta manera es una visión más integral, porque genera espacios de participación como consecuencia de un proceso de paz, pero además deja sin argumentos al conflicto.

un control interno a las funciones de la misión de las Naciones Unidas, sino un apoyo a dicha misión para que cuente con el consentimiento nacional no solo al momento de realizar el acuerdo, sino durante todo el desarrollo de la operación.

Ahora bien, cabe mencionar que uno de los atributos del Estado es el ejercicio de la fuerza como monopolio que conserva legítimamente. En estrecha armonía con este atributo, no es de la esencia de una OMP que las Naciones Unidas ejerzan actos de fuerza, coercitivos o con personal armado, que impliquen el ejercicio de la autoridad militar. Sin embargo, dada la naturaleza de las OMP como mecanismos eficientes al servicio de la paz, las necesidades propias de un proceso de paz, las circunstancias políticas y sociales que lo rodeen pueden determinar, en aras de la eficacia del proceso, que las partes del conflicto estimen conveniente el despliegue de fuerzas militares netamente civiles del Organismo internacional. En estos eventos, se requiere contar previamente con los trámites y las autorizaciones de las autoridades competentes que se requieran, de conformidad con el ordenamiento interno de cada país. Este acto, desde el punto de vista político, no implica desmedro alguno de la soberanía del Estado; por el contrario, es en ejercicio de la misma que un sujeto de Derecho Internacional acepta voluntariamente que otro sujeto colabore en la consecución de los fines de la paz que están obligados a realizar.

En todo caso, el mandato que cumpla la OMP será el que determine la procedencia de un eventual despliegue de personal militar o civil. El Artículo 173 de la Constitución Política, que regula las funciones del Congreso de la República, establece en su numeral 4 que corresponde al mismo “Permitir el tránsito de tropas extranjeras en territorio de la República”. Tras un análisis del Artículo, es dable concluir que es necesaria la autorización del Congreso de la República, a efectos de permitir el despliegue de personal militar en una eventual operación en territorio nacional; sin embargo, surgen varios interrogantes.

¿El personal militar de las Naciones Unidas tiene el carácter de tropa?, ¿se considera como tal? En muchas ocasiones, el personal desplegado por la Organización porta armas de bajo calibre únicamente a efectos de dotarlos de instrumentos de defensa personal, pero, ¿esta circunstancia hace que el personal adquiera el carácter de militar? Se evidencia que no es sencillo resolver estos interrogantes y es por eso que consideramos que, pese a que este Artículo fue concebido con el fin de evitar el rompimiento de la imparcialidad de los Estados

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

en los conflictos de sus países vecinos o inmiscuirse en ellos⁴⁴, aun cuando el personal de una eventual OMP no sea personal militar, es conveniente contar con la autorización del Congreso de la República, a efectos de dotar a la misión de mayor legitimidad y establecer las razones jurídicas y políticas que determinen la conveniencia de permitir el despliegue de personal armado en territorio nacional. De esta manera, se logrará igualmente la participación armónica de todas las ramas del poder público en el logro de la paz, objetivo común de las mismas.

A pesar de lo anterior, consideramos que una OMP que deba instaurarse en territorio nacional no necesariamente debe implicar el despliegue de personal militar, pues la situación del país, el compromiso, la fortaleza y credibilidad de sus instituciones, la estabilidad democrática y su prestigio internacional son suficientes para garantizar ante la comunidad internacional el cumplimiento de los pactos realizados. Por esta razón, no vemos necesaria una solicitud de participación militar de las Naciones Unidas. Abogamos principalmente por una misión cuyas funciones se limiten a la facilitación, observación o verificación de acuerdos, para lo cual no se hace necesario el despliegue de personal militar.

2.2.3. La Rama Judicial del Poder Público

La Rama Judicial es la encargada de aplicar e integrar el Derecho y, por ello, “los jueces son los guardianes de la soberanía del pueblo y de la supremacía constitucional y, en consecuencia, custodios de los derechos reconocidos, de las garantías conferidas y de los poderes constituidos” (Younes, 1997, p. 333). El aporte de la Rama Judicial es muy importante en el marco de una OMP y puede cumplir dos tipos de importantes funciones. La primera de ellas, aplicar las leyes de paz, al ejercer lo que algunos autores han denominado justicia transicional o justicia de transición, la cual se refiere a los “procesos interrelacionados de enjuiciamiento y rendición de cuentas, difusión de la verdad, indemnizaciones y reforma institucional que se producen a raíz de conflictos de gran magnitud y que contribuyen al restablecimiento de las relaciones sociales a largo plazo”. En palabras de Judy Meltzer (2004), “al demostrar que la justicia se puede administrar eficazmente, el

.....
44 Fue ese el espíritu del constituyente. Es una disposición que data de la Constitución de 1886 y que fue recogida en la Constitución de 1991 sin mayores análisis; esto puede constatarse en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente en las que se guarda absoluto silencio al respecto.

procesamiento legal es crucial para la erradicación de la impunidad y la restauración de la fe en los procesos democráticos” (p. 3).

En este orden de ideas, corresponde a los jueces la aplicación de las leyes de paz, las cuales serán estudiadas a profundidad en el segundo capítulo de esta parte. Dentro de este grupo de leyes, particularmente la Ley 975 de 2005 se ocupa fundamentalmente de reglamentar lo concerniente a la investigación, al procesamiento, a la sanción y a los beneficios judiciales de las personas vinculadas a grupos armados y establece de manera expresa tanto los procedimientos como los beneficios para quienes se acojan a la misma.

2.3. La intervención internacional mediante las OMP. Algunas consideraciones sobre la soberanía

La soberanía de los pueblos y la no injerencia en las políticas internas de los Estados es un aspecto de vital importancia, puesto que, a simple vista, la participación de las Naciones Unidas por medio de una OMP en Colombia puede generar alguna incongruencia con el principio de la soberanía de la Nación. Las preveniciones que se pueden tener al respecto serán examinadas a continuación, con el fin de demostrar la compatibilidad de las OMP con la idea de la soberanía nacional.

Un gran avance de las revoluciones liberales fue lograr el reconocimiento del ciudadano como el centro de la actividad política. Todo el desarrollo público debe estar encaminado a solucionar sus necesidades y, lo más importante, no tomar al hombre como ser individual, sino como parte de una colectividad con un interés propio que debe ser el norte de toda la actividad estatal. Asimismo, la sociedad internacional fue entendiendo el protagonismo del Estado como sujeto de Derecho y lo convirtió en el centro de una actividad que conllevaría, en el mejor de los casos, el avance de regiones enteras en el mundo.

El cuestionamiento de si el Derecho Internacional entra en conflicto con la soberanía nacional ha sido objeto de numerosos estudios. Básicamente desde que adquirió caracteres formales, es un tema casi obligado de análisis por parte de los estudiosos del Derecho Internacional⁴⁵. Puesto que el planteamiento de

45 Estas teorías se presentan en los trabajos de los considerados padres del Derecho Internacional, por ejemplo para Emmer de Vattel. Como ha señalado Alejandro Ramelli (2004), “la noción de soberanía estatal es la piedra angular de toda la construcción vatteliana. En efecto, para este autor, si bien las naciones se encuentran sometidas a un ‘Derecho de gentes necesario’, entendido éste como un conjunto de preceptos inmutables que impone la ley

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

la soberanía de los Estados es el centro de toda la teoría clásica del Derecho Internacional, en la que no podía primar otra cosa que la voluntad estatal para adquirir obligaciones en el ámbito internacional⁴⁶, no se puede entender el Derecho Internacional sin entender el Estado moderno, no solo como sujeto de Derecho, sino como protagonista de la escena jurídica desde el siglo XVI hasta nuestros días. No entraremos a reseñar lo que ha dicho la doctrina al respecto; solo diremos que, en este momento histórico, no se puede entender la soberanía exclusivamente como la inviolabilidad del territorio. En la situación histórica en la que nos encontramos, debemos llegar a un punto en el que veamos la soberanía como la capacidad que tienen los nacionales de un país para determinar por sí mismos lo que mejor les conviene. El uso de la soberanía no puede ser solo una definición de fronteras, sino que debe convertirse en la utilización racional de los recursos jurídicos internacionales en el momento en el que sea necesario.

De la misma manera, podemos ver que el concepto de soberanía no solo irriga el ordenamiento interno de los países, sino que es principio fundamental de la sociedad internacional; por esta razón, encontramos en el Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas las siguientes disposiciones:

1. La Organización está basada en el Principio de la igualdad soberana de todos sus miembros [...].

7. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII⁴⁷.

natural a los Estados; existe de manera simultánea, un 'Derecho de gentes positivo', fundado en la independencia y libertad de cada Estado, vale decir, en la voluntad soberana de cada Nación" (p. 35). En Kelsen (2008) podemos encontrar un estudio interesante sobre la soberanía, en *La paz por medio del Derecho*; al explicar la legitimación de una organización supranacional que logre la paz entre los Estados, dice: "¿Qué significa el término muy ambiguo de 'soberanía' tal como es empleado en la Declaración de las Cuatro Potencias? [...]. Si soberanía de los Estados significa autoridad 'suprema', la soberanía de los Estados como sujetos de Derecho Internacional no puede significar autoridad absoluta, sino sólo relativamente suprema: la autoridad jurídica del Estado es 'suprema' en cuanto no está sujeto a la autoridad jurídica de cualquier otro Estado. El Estado es 'soberano' desde que está sujeto solamente al Derecho Internacional y no al Derecho interno de cualquier otro Estado" (p.71).

46 Así, Grocio (1925) nos hablaba de "derecho voluntario" distinto del "derecho natural", cuyo punto discordante era la capacidad dispositiva de los Estados en el primer caso.

47 Lo anterior como demostración de la tesis fundamental de este trabajo, según la cual las acciones coercitivas

El sistema de Derecho Internacional tiene como característica fundamental la voluntad de los Estados, que se convierte en elemento necesario en el proceso de su creación; esto nos llevaría a afirmar que el Derecho Internacional existe en virtud del reconocimiento de la soberanía de los Estados⁴⁸. El Estado colombiano está en condiciones de igualdad⁴⁹ frente a los demás Estados que forman parte de la sociedad internacional, es decir, es igualmente soberano a los demás países. Dicha calidad no solo le otorga un cúmulo de derechos, sino que lo obliga a actuar de manera que tienda a la paz mundial; así, en desarrollo de este deber, le es posible a los actores del conflicto acudir a las Naciones Unidas para obtener su cooperación en la aplicación de una OMP en Colombia.

Para nosotros resulta claro que las actividades que realizan las Naciones Unidas en tales operaciones adquieren un carácter logístico, en el que se colabora con el poder local a petición de este para lograr circunstancias específicas que permitan una salida pacífica al conflicto que llevó a la implementación de la OMP⁵⁰. En otras palabras, el Estado, en ejercicio de sus potestades autónomas —su soberanía—, decide solicitar la cooperación de una organización internacional de la cual forma parte.

sustentadas en el Capítulo VII de la Carta sí afectan la voluntad de los Estados, mientras que las acciones consensuadas en virtud del Capítulo VI, no.

48 “Este último es el sentido de la referencia a la resolución 2.625 (XXV), en la que contiene la declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados, en la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto de actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, en particular respecto a dos Principios estructurales del Derecho Internacional contemporáneo, inscritas en la Carta de las Naciones Unidas y enunciadas en la citada Resolución: La obligación de no intervenir en los asuntos internos de los Estados, corolario del Principio de igualdad soberana de los Estados, y la obligación de abstenerse de recurrir a la fuerza o a la amenaza de fuerza en las relaciones internacionales contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados, o de cualquier otra forma incompatible con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas” (Carrillo, 1994, p. 87).

49 “La palabra ‘igualdad’ designando una característica esencial de los Estados como sujetos del Derecho Internacional parece, a primera vista, significar que todos los Estados poseen los mismos deberes y los mismos derechos. Esta proposición, sin embargo, es evidentemente incierta, ya que los deberes y derechos establecidos por los tratados internacionales son muy diversos entre los Estados [...]. Igualdad no significa igualdad de deberes y derechos, sino más bien igualdad de capacidad para los deberes y los derechos” (Kelsen, 2008, p. 73).

50 Recordemos que estas medidas son producto de la redacción amplia del Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas; es por ello que su naturaleza es estrictamente pacífica y los únicos medios de utilización de la fuerza obedecen a la vis compulsiva, limitando cualquier acto violento a circunstancias de defensa de la Comisión o por razones de incumplimiento del acuerdo.

2.4. Desarrollo legal y reglamentario de la paz

La situación de violencia que padece Colombia desde hace varias décadas y el afán del Estado por lograr la paz, en cumplimiento del mandato constitucional que la consagra como un valor y como derecho fundamental y un deber de obligatorio cumplimiento, han hecho que, como pocos países en el mundo, haya tenido que desarrollar multiplicidad de procesos de paz y de herramientas de variada naturaleza. Por esta razón, la actividad normativa en materia de paz ha sido constante y cambiante, para adaptarse a la realidad histórica y responder de manera eficaz con ese anhelo colectivo. Es importante desarrollar esta idea y por ello ahora nos ocuparemos de hacer un recuento histórico de la que denominaremos “nueva legislación de paz”, que surge en desarrollo de la Constitución de 1991, a la luz de la cual la paz ha adquirido una nueva dimensión.

Cabe mencionar que la categoría de “leyes de paz” no es una categoría constitucional, sino una figura doctrinal creada para designar aquellas normas jurídicas expedidas por el Congreso de la República, cuyo contenido es la realización concreta de los postulados del Estado social de Derecho en lo relativo a la paz, ya sea con la enunciación de principios que orienten el desarrollo y la convivencia pacífica o mediante la creación de entes distintos de los tradicionales que se encarguen de propugnar por el cumplimiento material del valor y del derecho fundamental de la paz. Asimismo, esas normas integran a todos los estamentos de la sociedad en torno al mismo fin común —en este caso, la paz—, bien sea para gobernar, legislar o administrar justicia. Iniciaremos nuestro estudio con el análisis de las normas jurídicas que orientan el desarrollo de la convivencia pacífica, para concentrarnos más adelante en aquellas que se ocupan de la creación de instancias o dependencias encargadas de propugnar por el cumplimiento de la paz.

2.4.1. Legislación de paz que propugna por el desarrollo de la convivencia pacífica

El recorrido que proponemos comienza con el estudio de la Ley 104 de 1993, continúa con las Leyes 241 de 1995, 418 de 1997 y 434 de 1998 modificada por la Ley 782 de 2002, con algunos de sus decretos reglamentarios y finaliza con el estudio de la Ley de Justicia y Paz del 25 de julio de 2005 y la Ley 1592 de 2012, tras hacer un recorrido histórico y establecer el ordenamiento jurídico vigente, en

aras de determinar si el mismo ofrece herramientas que posibiliten instaurar una OMP en el territorio nacional.

Durante el gobierno del presidente César Gaviria Trujillo se sancionó la Ley 104 de 1993, en la cual el Congreso de la República consagró instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia. Para entonces, los grupos guerrilleros manifestaron su voluntad de dialogar con el Gobierno, desmovilizarse y reintegrarse a la vida civil, lo que evidentemente contribuiría al restablecimiento del orden público y a la consolidación de la convivencia ciudadana. Por esta razón, se consideró indispensable adoptar medidas con el fin de adelantar diálogos con los alzados en armas. Esa Ley tuvo el propósito de facilitar estos diálogos entre el Gobierno nacional y los grupos guerrilleros que mostraron una voluntad inequívoca de reintegrarse a la vida civil. Para lograr este propósito, se estableció que el presidente de la República, como responsable de la preservación del orden público, pudiera autorizar de manera expresa a algunos funcionarios para adelantar conversaciones y celebrar acuerdos con los voceros de dichos grupos⁵¹. Con base en esta Ley se cobijaron los acuerdos de paz firmados en 1994 entre el Gobierno nacional y los grupos insurgentes CRS (9 de abril), Milicias Urbanas de Medellín (26 de mayo) y el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera (30 de junio).

Igualmente, se estableció que las órdenes de captura dictadas en los procesos penales por delitos políticos y conexos contra los miembros de grupos guerrilleros quedarían suspendidas en las zonas desmilitarizadas⁵² desde el mo-

51 Para esos efectos, dispuso en su Artículo 14 que “Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional con el fin de lograr la paz podrán:

Realizar los actos tendientes a entablar los diálogos a que se refiere este capítulo;

Adelantar los diálogos con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros, tendientes a buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil;

Firmar acuerdos con los voceros de los grupos guerrilleros, dirigidos a obtener la desmovilización y reincorporación a la vida civil de sus integrantes. Los acuerdos y contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar y culminar el proceso de paz, y

Acordar con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros, la ubicación temporal de estos en zonas determinadas del territorio nacional, para facilitar la verificación de que han cesado sus operaciones subversivas”.

52 Una zona desmilitarizada, de despeje o distensión es un área donde se han suspendido las operaciones o la presencia militar para facilitar la realización de contactos o negociaciones de paz o para garantizar la protección de población civil o de combatientes enfermos y heridos. El DIH contempla el concepto de zonas desmilitarizadas. En el Protocolo I adicional de los Convenios de Ginebra (art. 23 y Anexo I), Convenio III arts. 14 y 15, Convenio IV

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

mento de ubicación de las personas hasta cuando el Gobierno nacional declarara terminado el proceso; finalmente, se establecieron las causales de extinción de la acción penal y de la pena en caso de delitos políticos y conexos.

Esta Ley fue prorrogada, modificada y adicionada por la Ley 241 de 1995, con el fundamental aporte de establecer el concepto de “zonas de distensión“. En esta oportunidad, el Gobierno abogó por una consagración legal de diferentes grados de zonas de distensión de carácter temporal, entre otras razones, por la obligación que el Estado colombiano asumió con la ratificación del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, aprobado mediante la Ley 171 de 1994 y según la cual el Gobierno adquiriría la obligación de buscar fórmulas que conduzcan a la celebración de acuerdos en protección de la población civil o no combatiente y que garanticen la vigencia del DIH. En estos términos se adoptan dos tipos de zonas de distensión:

Con el fin de facilitar su desplazamiento por el territorio nacional, el Gobierno nacional podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten contra los miembros-representantes de los grupos guerrilleros que adelanten conversaciones de paz con el Gobierno Nacional, por el tiempo que éste determine.

El Gobierno nacional podrá acordar con los voceros o miembros-representantes de los grupos guerrilleros, en un proceso de paz, la ubicación temporal de dichos voceros o miembros-representantes o la de los miembros de tales grupos guerrilleros en zonas determinadas del territorio nacional.

El presidente de la República determinará, mediante orden expresa y en la forma que estime pertinente, la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, en orden a garantizar la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz que se ubiquen en las zonas que se mencionan en el inciso anterior, o que estén en proceso de desplazamiento hacia ellas, por vías o sectores definidos para el efecto.

En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra los miembros de los grupos guerrilleros que adelanten un proceso de paz, hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso (art. 4, par. 1) (subrayado propio).

Título II Anexo 1, se definen los términos de zonas neutrales, zonas protegidas y localidades no defendidas. Las cuatro zonas constituyen zonas protegidas según el DIH.

Posteriormente, el Congreso de la República expidió la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, que busca facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica. La Ley 418 de 1997 es uno de los vivos ejemplos de lo que en este trabajo hemos denominado “leyes de paz”.

Esta norma se configura como un desarrollo de los postulados consagrados en la Constitución Política de 1991. En su parte general encontramos varios preceptos que dan cuenta de los fines perseguidos por el legislador: El Artículo 1 establece que el objetivo de esta Ley es “dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado social y democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y/o los tratados internacionales aprobados por Colombia”. Este punto de partida es de un gran contenido dogmático, pues advierte la necesidad de dotar al Gobierno nacional de nuevos mecanismos que considera idóneos para lograr la paz, a la vez que pone de relieve la doble naturaleza de la paz, sobre todo en su aspecto de valor que irriga el concepto de Estado social y democrático de Derecho⁵³.

Esta Ley adquiere una importancia mayor en la medida en que hace referencia al Estado como un todo y establece como postulado fundamental una clara directriz a las “autoridades”, quienes “procurarán que los particulares resuelvan sus diferencias de manera democrática y pacífica” (art. 4). En su Artículo 3 señala:

El Estado propenderá por el establecimiento de un orden social justo que asegure la convivencia pacífica, la protección de las libertades y los derechos de los individuos [y] adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados, tendientes a lograr condiciones de igualdad real.

En estas disposiciones, el Estado resalta la necesidad de lograr la paz como derecho fundamental y reconoce que la única manera de lograr la convivencia pacífica es mediante el cumplimiento efectivo de los derechos y las libertades. Consideramos que la parte general de esta norma y el contenido dogmático de la Constitución Política permiten deducir que el logro de la paz está íntimamente ligado con la realización de los derechos sociales y no solo con mecanismos de

.....
53 La Ley comentada fue prorrogada por dos años más a partir de la Ley 241 de 1995, las modificaciones son mínimas, pero hace especial hincapié en la centralidad del presidente como director de todo el proceso.

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

diálogo y concertación, con prescindencia de aquel sentido social que la acompaña. Se hace énfasis en la necesidad de crear las condiciones tendientes a que los acuerdos alcanzados permitan ir más allá de la cesación del conflicto y la reincorporación de los miembros de grupos armados a la vida civil, puesto que propugna por un orden político, social y económico justo, lo cual constituye un elemento fundamental en la construcción de la paz.

En este sentido, se desarrolla una nueva concepción de la paz desde la óptica de la Constitución de 1991 que, como ya se ha mencionado, encierra no solo el concepto de ausencia de guerra, sino que parte de la base de que para construir una verdadera paz duradera y sólida es necesario dotar a la población de unas posibilidades básicas de subsistencia y, en consecuencia, en lograr un desarrollo sostenible. Es de anotar que esta nueva concepción de paz es la misma manejada por las Naciones Unidas en sus documentos “Un programa de paz” y “Suplemento a un programa de paz”. En su momento, el entonces secretario general, Boutros Ghali, manifestó:

Las fuentes de los conflictos y las guerras son hondas y multifacéticas [...]. Para llegar a ellas deberemos hacer todo lo que esté a nuestro alcance para consolidar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, promover un desarrollo económico social y sostenible a fin de alcanzar una prosperidad generalizada, mitigar los sufrimientos y poner coto a la existencia y utilización de armas de destrucción en masa (citado en Manrique, 2013, p. 136).

Uno de los aspectos comunes de la normatividad de paz es que esta categoría de leyes maneja diversos temas que convergen en el escenario de un proceso de diálogo para cesar las acciones violentas. Por ello, uno de los elementos principales de este desarrollo normativo es la inclusión de apartes que tratan temas como el de la situación de la sociedad civil o, en el caso de la Ley 418 de 1997, en el Capítulo I del Título I se crean algunas fórmulas para facilitar los diálogos entre el Gobierno y los grupos insurgentes, dentro de las que contempla la posibilidad de⁵⁴: “a) Realizar todos los actos tendientes a entablar diálogos con las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno nacional les reconozca el carácter político”, lo que permite deducir, por un lado, la amplitud

.....
54 “Artículo 8. En concordancia con el Consejo Nacional de Paz, los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz podrán: a) [...]”.

y discrecionalidad dejada como marco de actuación al poder Ejecutivo dentro de los parámetros establecidos en la Constitución Política y, por el otro, la nueva visión del legislador de entender la necesidad imperiosa de dejar un espacio flexible para que el Gobierno, en tanto negociador pueda amoldarse a las diferentes coyunturas que puedan presentarse con motivo de un proceso de paz. En este orden de ideas, si el legislador ha comprendido la necesidad de hacer “todo” lo posible para lograr la paz, ¿no estaría legitimada la participación en el conflicto colombiano de un ente internacional como las Naciones Unidas mediante una operación de mantenimiento de la paz? En nuestro concepto, sí lo está.

Desde el punto de vista procedimental, el legislador dota al Gobierno de una nueva facultad, que es la de establecer las medidas necesarias que permitan los diálogos, en el evento en que los miembros representantes se encuentren privados de la libertad y cumplan su condena o medida de aseguramiento respectiva.

De la misma manera, en la Ley 418 de 1997 se establece un marco especial para ciertas circunstancias sensibles en una coyuntura de conflicto. Encontramos un cúmulo de disposiciones para la protección de los menores contra los efectos del conflicto; para citar un ejemplo, se establece que los miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley que incorporen a las mismas menores de 18 años no podrán ser acreedores de los beneficios jurídicos de que trata la ley, según el Artículo 14. De esta manera, se empieza a esbozar la importancia de excluir a los menores, aspectos que serían desarrollados a profundidad en las posteriores reformas. Se establece una serie de disposiciones que tiene por objeto dar atención a las víctimas del conflicto, con beneficios de carácter económico, social, financiero y educativo, entre otros.

En el modelo de soluciones legales que abarquen una pluralidad de frentes encontramos, en la segunda parte de la Ley 418 de 1997, una referencia expresa al tema de la justicia, al punto de determinar una serie de mecanismos procesales que tendría como efecto la eficacia de los juicios en el marco del conflicto armado, en especial, lo relativo a la protección de intervinientes en los procesos que se lleven a cabo por violaciones de los derechos humanos.

A raíz de este estudio normativo, podemos concluir que la Ley 418 de 1997 se nos presenta como una aplicación práctica de los principios que hemos nombrado a lo largo de este trabajo, en donde debe primar el principio de la separación de las ramas del poder público, pero no su deslinde absoluto, sino como presupuesto

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

esencial para un equilibrio de atribuciones y responsabilidades —cargas y contrapesos, en palabras de los doctrinantes estadounidenses— entre las autoridades nacionales. Debemos recalcar que cualquier intento de invadir las atribuciones de las otras ramas del poder solo produciría un retroceso en los procesos que se logren llevar a cabo con el mandato de la OMP e implicaría el fracaso de un sistema de solución pacífico del conflicto —la OMP— que es muy frágil por las mismas características de la figura y por la situación histórica en la que se produciría.

En materia de paz, el Congreso de la República expidió la Ley 434 de 1998, que en su Artículo 1 dictamina que la política de paz es una “política de Estado, permanente y participativa”⁵⁵. Esta disposición, cargada de componentes filosóficos, nos permite entender las afinidades que existen entre el espíritu de las “leyes de paz” expedidas por el Congreso de la República y la finalidad buscada con una OMP en Colombia. Deja en evidencia el hecho de que la paz es un tema que le concierne al país como un todo y supera la etapa de entender los procesos de paz como bandera de un Gobierno determinado, pues le otorga a las políticas de paz el carácter de “política estatal” y las hace trascender de los Gobiernos temporales. Asimismo, el Artículo 1 de la Ley 434 de 1998 considera la igualdad real como único asidero para el logro de la paz; en este sentido, hace referencia a una “paz participativa, en donde prevalezca la colaboración armónica de todos los órganos del Estado” y nos atrevemos a agregar, de todos los ciudadanos.

La novedad de la Ley 434 de 1998 surge en el sentido de responsabilizar al presidente de la República por sus acciones en torno a la política de paz en su calidad de jefe de Estado, lo cual lo obliga a tomar en cuenta todas las posibilidades de una salida pacífica al conflicto; a nuestro parecer, esto posibilitaría al presidente determinar la viabilidad de instaurar una OMP en Colombia, en los términos expuestos en los primeros capítulos de este trabajo. La funcionalidad de la OMP se evidencia en la multiplicidad de actividades que puede contemplar su mandato⁵⁶; por ello, consideramos que una propuesta como la que se presenta en este escrito no solo sería políticamente viable, sino estratégicamente muy productiva.

.....
55 Esta Ley, 434 de 1998, debe concordarse con los Artículos 90 y 198 constitucionales.

56 Como se verá más adelante, las operaciones de mantenimiento de la paz adquieren las especificidades del conflicto, característica que las dota de gran volatilidad; la especial composición de su mandato puede generar una OMP en la que se logre la desmovilización de un grupo armado y la construcción de acueductos o la asunción de poderes públicos regionales.

Un aporte novedoso de esta Ley es la consagración clara y explícita de unos principios que, como tales, tendrán la función de ser orientadores de la política de paz del Estado y de su desarrollo, de acuerdo con su Artículo 2, a saber: integralidad, solidaridad y responsabilidad. Se hace referencia a la integralidad en el sentido de que para la consecución y el mantenimiento de la paz no es suficiente con la “sola eliminación de la guerra”; se requiere adicionalmente un conjunto de medidas integrales de carácter socioeconómico, cultural y político que combatan eficazmente las causas de la violencia. Encontramos esta disposición acorde con la nueva concepción de paz —aquella que se manejó con ocasión de la implantación de operaciones de mantenimiento de la paz llamadas de “segunda generación”— y que integra dentro del concepto de paz no solo la ausencia de guerra, sino que implica “consolidar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, promover un desarrollo económico social y sostenible a fin de alcanzar una prosperidad generalizada” (Boutros-Gahli, 1993).

Por solidaridad se entiende que la paz no es solo “el producto del entendimiento y comprensión de los seres humanos, sino también el resultado de su solidaridad y reciprocidad”; con ello se quiere significar que en la construcción de la paz deben participar el Estado, por un lado y la sociedad civil, inmersa o no en el conflicto, por el otro. Solo en la medida en que exista una verdadera colaboración de los actores del conflicto y de la sociedad civil la paz será un logro alcanzable. Finalmente, se consagra el principio de responsabilidad, para denotar que, dado que la consecución de la paz es una finalidad del Estado y que a la cabeza del mismo se encuentra el presidente de la República, será este quien responda por los resultados, al igual que las comisiones y los comités creados con ocasión de la ley y los gobernadores y alcaldes en sus respectivos escenarios.

En desarrollo del principio de solidaridad, esta Ley crea el Consejo nacional de Paz como órgano asesor y consultivo del Gobierno nacional, el cual cuenta con representantes del Gobierno, de varios sectores económicos y de la sociedad civil. La misión del Consejo es propender por el logro y mantenimiento de la paz y facilitar la colaboración armónica de las entidades y los órganos del Estado, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente, para lo cual, además de asesorar de manera permanente al Gobierno nacional en materias relacionadas con la consecución de la paz, debe elaborar propuestas de soluciones negociadas al conflicto, ejercer una labor activa en la consecución

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

de la paz y buscar la participación ciudadana; por tal razón, dentro de sus funciones se encuentra la de “motivar a la ciudadanía para presentar iniciativas en materia de paz, transmitir al Gobierno nacional las propuestas de paz formuladas por la sociedad civil y promover en todo el país la cultura y la formación educativa de la paz” (cursivas propias). Resaltamos el interés que existe por parte del legislador de hacer de las políticas de paz algo duradero, constante y participativo, pues es la única manera de lograr una paz sólida y duradera.

Adicionalmente, esta Ley establece unos entes de carácter consultivo auxiliares del presidente de la República cuya misión, expuesta en el Artículo 3, será “propender por el logro y el mantenimiento de la paz, y facilitar la colaboración armónica de la entidades y órganos del Estado”. A nuestro parecer, esta disposición es la aplicación práctica del principio del consensualismo que rige la realización de un mandato que permita el desarrollo de la OMP en nuestro país; en dicho ente se encuentran representantes de todos los sectores de la sociedad que, junto con el presidente de la República, buscarán un consenso real respecto a sus políticas de paz. Esta Ley fue prorrogada en su integridad por el término de tres años por la Ley 548 de 1999.

Además de extender la vigencia de la Ley 418, la Ley 782 de 2002 presenta otros avances significativos en materia de paz. El principal de ellos fue ampliar el campo de acción, al establecer que las disposiciones de la misma tienen el objeto de “facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica” (cursivas propias). En este sentido, el avance consistió en establecer que cualquier grupo organizado al margen de la ley puede ser acreedor de los beneficios establecidos en la ley y tiene facultades de adelantar diálogos con el Gobierno nacional, con el objeto de desmovilizarse y lograr la convivencia pacífica. En este orden de ideas, no es necesario el reconocimiento del carácter político por parte del Gobierno nacional al grupo alzado en armas, lo que amplía notablemente el campo de acción. Piénsese, por ejemplo, en las AUC: gracias a la ampliación de la Ley 782, las mismas pueden iniciar diálogos y formar parte de procesos de paz, situación que no era posible bajo los auspicios de la Ley 418 de 1997.

En la Ley 782, se amplían las facultades del presidente de la República en materia de acuerdos en desarrollo de los procesos de paz y se establece que los

mismos y su contenido serán los que, a juicio del Gobierno, sean necesarios para adelantarlos. De especial importancia para los efectos de nuestro estudio es el Artículo 3 de esta Ley:

[...] reconoce la relevancia y la necesidad de la intervención de la comunidad internacional como facilitadora y eje fundamental de los mismos, en su función de verificación de los acuerdos; en este sentido establece que las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta y que el cumplimiento de los acuerdos será verificado por las instancias nacionales o internacionales designadas por las partes (cursivas propias).

Cabe recordar que una de las funciones que más ha caracterizado a las operaciones desplegadas por las Naciones Unidas desde sus inicios ha sido justamente la observación de acuerdos. Actualmente, es dable sostener que, de alguna manera, la participación de las Naciones Unidas ha consistido en observar y ser garante del cumplimiento de los acuerdos parciales y definitivos a los que lleguen las partes y evitar que los conflictos crezcan de manera que la situación constituya una amenaza grave contra la paz y la seguridad internacionales, para que las partes logren una salida pacífica y definitiva al conflicto.

Lo mismo puede entonces de la verificación. A título de ejemplo, bástenos citar la operación desplegada en Guatemala, denominada Minugua. El mandato de dicha operación se caracterizó por la verificación del acuerdo de cese el fuego celebrado entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). En esta oportunidad, el Consejo de Seguridad aceptó conformar una misión de observadores para que verificaran el cumplimiento de lo estipulado en dicho acuerdo.

De otro lado, esta Ley reitera el permiso otorgado al Gobierno nacional para establecer zonas de ubicación, con el objeto de facilitar las discusiones en el marco del proceso de paz, incluso en el extranjero, lo cual reafirma el reconocimiento de la utilidad de la intervención y mediación de la comunidad internacional y de países interesados en la eficacia de los procesos que se adelantan en Colombia, lo cual quedó contemplado en el Artículo 3, parágrafo 2, en los siguientes términos:

Para efectos de lo dispuesto en el presente Artículo, el Gobierno nacional podrá acordar con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, con los que se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos, su ubicación temporal o la de sus miembros, en precisas y determinadas zonas del territorio nacional o internacional, de considerarse conveniente. En las

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra ellos, hasta que el Gobierno así lo determine, o declare que ha culminado el proceso. La Fuerza Pública garantizará la seguridad de los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley, con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz, que se encuentran en la zona, en proceso de desplazamiento hacia ella, o en eventual retorno a su lugar de origen.

Las Naciones Unidas han realizado diversas operaciones que han consistido en la protección de zonas seguras; citemos, por ejemplo, la operación adelantada en Ruanda y Yugoslavia⁵⁷, en donde se buscó la protección de ciertas áreas determinadas, especialmente a la población civil en áreas donde la densidad poblacional era alta. Se buscó fundamentalmente asegurar la integridad de estas zonas y de sus habitantes, a fin de protegerlos contra cualquier tipo de ataque.

Esta norma, además, integra todos los elementos de la desmovilización de los grupos alzados en armas, desde las normas que regirán los procesos hasta la suspensión de medidas de aseguramiento que, en un momento dado, hubiese ordenado la Rama Judicial sobre las personas que pertenezcan a los grupos armados y que se encuentren inmersos en procesos de paz; asimismo, el legislador consideró de máxima importancia modificar los tipos penales que tienen que ver con las relaciones de las autoridades nacionales y los integrantes de dichos grupos, prevenir y sancionar la desviación de recursos públicos para financiar a los grupos armados organizados al margen de la ley.

Contempla dos formas de desmovilización: la individual y la colectiva. Pese a que el legislador ha contemplado una serie de mecanismos para facilitar el diálogo y la negociación entre el Gobierno y los voceros de los grupos armados al margen de la ley, esta situación no impide para que, en forma individual⁵⁸ o colectiva (según el Artículo 50), cualquier miembro de estas organizaciones decida de manera voluntaria desmovilizarse y hacerse acreedor de los beneficios⁵⁹ que ello conlleva. También es novedoso el tratamiento de “víctima de la violencia

57 Operación denominada Unprofor, que será estudiada a profundidad en el segundo capítulo de este trabajo.

58 En este sentido, el Decreto 128 de 2003, mediante el cual se reglamenta la Ley 782 de 2002, en su Artículo 2 define al desmovilizado como “aquel que por *decisión individual* abandone voluntariamente sus actividades como miembro de organizaciones armadas al margen de la ley, esto es, grupos guerrilleros y grupos de autodefensa, y se entregue a las autoridades de la República” (cursivas propias).

59 Dentro de los beneficios que reglamenta el Decreto citado se encuentran la expedición de documentos, beneficio para salud, beneficios de protección y seguridad y beneficios por entrega de armas, entre otros.

política” que se brinda a toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades, expresado en Artículo 15.

El 25 de julio de 2005, el Congreso de la República expidió la Ley 975 de 2005⁶⁰, denominada Ley de justicia y paz. Esta Ley, a diferencia de las anteriores, no consagra mecanismos para la consecución de acuerdos de paz y se ocupa fundamentalmente de reglamentar lo concerniente a la investigación, al procesamiento, a la sanción y a los beneficios judiciales de las personas vinculadas a grupos armados; establece de manera expresa que tanto los procedimientos como los beneficios establecidos en la Ley serán aplicables únicamente respecto a hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a esos grupos y a aquellas personas que hayan optado por movilizarse para contribuir a la reconciliación nacional. De esta manera, se consagra una serie de disposiciones que tienen por objeto la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley y garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Respecto a las víctimas, esta Ley se ocupa de ampliar el concepto de víctima y la define en su Artículo 5 como “la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales”⁶¹; amplió tal calidad a los miembros de la Fuerza Pública que hayan sufrido lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica o sensorial (visual o auditiva) o menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia de las acciones de algún integrante o miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley. La Ley, en su Capítulo VIII, se encarga de regular los derechos de las víctimas frente a la administración de justicia y la correlativa obligación por parte de los miembros de los grupos armados, al establecer actos de reparación como restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción. Consagra igualmente la obligación para el Gobierno de implementar programas de reparación colectiva, que propugnen por la recuperación de la institucionalidad propia del Estado social de Derecho.

.....
60 Modificada por la Ley 1592 de 2012.

61 Modificado por el Artículo 2 de la Ley 1592 de 2012.

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

Esta Ley, como varias a las cuales hemos hecho mención, consagra la posibilidad de participación de organismos internacionales. Dentro de las funciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación consagra, en su Artículo 51:

Hacer seguimiento y verificación a los procesos de reincorporación y a la labor de las autoridades locales a fin de garantizar la desmovilización plena de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, y el cabal funcionamiento de las instituciones en esos territorios. Para estos efectos la Comisión nacional de Reparación y Reconciliación podrá invitar a participar a organismos o personalidades extranjeras (cursivas propias).

Por último, es importante mencionar el Acto Legislativo 01 de 2012, con el cual se desarrolló el marco jurídico para la paz. Desde esta idea, el Estado colombiano introdujo en el Derecho nacional una serie de mecanismos de justicia transicional, con el único propósito de aportar a la consecución de la paz, en especial para hacer frente a los retos que emerjan de un eventual acuerdo con los grupos insurgentes que continúan insistiendo en la confrontación armada.

Este Acto Legislativo contempla el marco necesario para adelantar desmovilizaciones de amplio espectro de los miembros de los grupos armados ilegales que participaron como actores del conflicto armado y tiene presente la compatibilidad de ello con los derechos de las víctimas y las garantías de satisfacción a las mismas. En otras palabras, el marco jurídico para la paz es un mecanismo jurídico que contribuye al desarrollo de la convivencia pacífica, al tiempo que observa, reconoce y garantiza la satisfacción de los derechos de las víctimas.

Como marco para el desarrollo de mecanismos de justicia transicional, el Acto Legislativo admite la posibilidad de adelantar las investigaciones penales en relación con crímenes cometidos en el conflicto, sean estos de guerra o no. Lo anterior debido a la magnitud cuantitativa de los delitos que se han presentado y que obliga a desarrollar formas para la selección y priorización de los casos, de acuerdo con los máximos responsables de los crímenes. Como flexibilización de los imperativos de justicia penal, en la Sentencia C-579 de 2013⁶², la Corte Constitucional ha reconocido:

.....
62 En esta oportunidad, la Corte se ocupó de analizar la constitucionalidad del Acto Legislativo que estamos comentando: el marco jurídico para la paz.

La comunidad internacional ha admitido *la importancia de alcanzar la paz*, permitiendo la celebración de acuerdos políticos de reconciliación con amplios grupos sociales, lo cual exige cierta flexibilidad a la hora de aplicar los principios que dominan el ejercicio de la función judicial sin desconocer las obligaciones internacionales de los Estados en el compromiso universal de respeto a la dignidad y a los derechos humanos, sino permitiendo que se cumplan de manera especial. *Esta situación es el fundamento mismo de la justicia transicional, la cual busca la efectividad del derecho a la paz en aquellas sociedades en situación de conflicto, pero que a la vez pretende responder, aún en estas circunstancias, al imperativo de enjuiciar y reparar las graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario y lograr el esclarecimiento de la verdad al respecto.* Por lo anterior, *la paz puede ser compatible con la efectividad de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario cuando se permita a las víctimas acceder a la justicia para conocer la verdad sobre lo ocurrido y obtener una protección judicial efectiva* (cursivas propias).

Como se puede notar, si bien el marco jurídico para la paz no ha estado exento de controversias, especialmente concentradas en el derecho a la justicia desde la perspectiva de las víctimas (Suárez y Jaramillo, 2014), lo cierto es que su formulación como medida legislativa para la consecución de la paz es innegable y con esto no solo podemos demostrar la existencia de un fundamento legal para la implementación de una operación de mantenimiento de la paz, sino adicionalmente el interés que ha mostrado el legislador en “internacionalizar el conflicto”, en el sentido de hacer un llamado a la comunidad internacional con el objeto de mediar o verificar los acuerdos a los cuales eventualmente pueda llegarse.

2.4.2. Algunas instancias de apoyo y ejecución de las políticas de paz

Hoy en día puede sostenerse que la política de paz es una política de Estado liderada por el presidente de la República, en desarrollo del Artículo 22 de la Constitución Política. Como antecedente importante de los procesos de paz llevados a cabo en Colombia, cabe mencionar la creación de ciertas instancias que en su momento fueron denominadas “comisiones de paz”. Así, durante los períodos presidenciales de Julio César Turbay (1978-1982) y Belisario Betancur (1982-1986) existieron dos comisiones con el objeto de adelantar procesos de acercamiento y negociación con los grupos armados ilegales. Fue así como mediante el Decreto 2761 de 1981 se creó una Comisión de Paz, cuyos objetivos eran buscar nuevas

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

posibilidades para fortalecer la paz pública y crear condiciones que permitieran la derogatoria de la “legislación de emergencia” para encontrar una salida efectiva a los precarios resultados de la Ley 37 de 1981 que contemplaba una amnistía. Fue una comisión de carácter transitorio.

Posteriormente, mediante el Decreto 2711 de 1982 se creó la Comisión de paz asesora del Gobierno nacional, encargada de cumplir tareas de asesoría y ejecución de trabajos de forma reservada, así como de la presentación de recomendaciones en la incorporación de áreas y poblaciones marginadas de la vida política, económica y social del país, mejoramiento sustancial de la justicia y seguridad de los ciudadanos entre otros.

Estas Comisiones no formaron parte del poder Ejecutivo y su diversa composición nominal hacía que sus objetivos, su funcionamiento y poder decisorio fueran limitados. A partir de la presidencia de Virgilio Barco, estas iniciativas se institucionalizaron y dieron paso a la creación de las denominadas “Consejerías”.

Inicialmente, se creó mediante Decretos 2577 de 1986 y 1860 de 1991 la Consejería para la reconciliación, la normalización y la rehabilitación como institución de carácter permanente y delegada especial del presidente de la República. En un principio, fue encargada de coordinar las labores de reconciliación, normalización y rehabilitación y posteriormente sus funciones consistieron en asesorar al presidente de la República en dichas materias, así como participar en las conversaciones tendientes a la reincorporación a la vida civil de grupos guerrilleros mediante procesos de paz. En el año 1992, mediante el Decreto 0053 se creó la Consejería para la Paz, con funciones de asesoría al presidente y cuyos objetivos consistieron en asesorar y participar en los programas de reconciliación nacional y presentar recomendaciones al presidente en estas materias. Finalmente, mediante Decretos 1957, 1959 y 2107 de 1994 y 127 de 2001, fue creada la Consejería para la Paz, llamada hoy en día Oficina del alto comisionado para la paz que, más allá de unas funciones asesoras, cumple una función de especial importancia, ya que se constituye en vocero del Gobierno nacional. Así, cumple funciones determinantes en la estructuración de una verdadera paz, entre ellas, verificar la voluntad real de paz y reinscripción a la vida civil de los alzados en armas, determinar la formalización de diálogos y la celebración de acuerdos de paz, convocar y facilitar

la participación de los sectores de la sociedad civil en torno al propósito de la reconciliación nacional, dirigir los diálogos y firmar acuerdos con los voceros y representantes de grupos alzados en armas, entre otras.

2.5. Escenarios de aplicación de las OMP en Colombia

Después de este recorrido podemos afirmar que las OMP son compatibles no solo con el Derecho interno, sino que también pueden integrarse armónicamente con la estructura del Poder Público que tiene nuestro Estado social de Derecho. Ahora queremos profundizar en la idea de que esta figura desarrollada en el Derecho Internacional es un mecanismo efectivo para la realización de la paz, en consideración de su doble carácter tanto de valor como de derecho fundamental. En otras palabras, las OMP pueden ser un apoyo significativo para aprovechar la coyuntura que actualmente vive el país con los diálogos de La Habana.

En el siguiente capítulo intentaremos ver ejemplos internacionales de aplicaciones concretas de OMP y de hipótesis según las cuales hubiera sido aplicable una OMP en Colombia, pero sobre todo con una visión de presente y de futuro para el país. Analizaremos cómo las OMP pueden integrarse como mecanismo para que las negociaciones se lleven a buen término, es decir, para alcanzar la firma de un acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera tras las actuales negociaciones en la Habana. Para ello, dividiremos el análisis en cuatro escenarios, para encontrar en ellos la forma general de las eventuales articulaciones de las OMP con el contexto de las negociaciones en las que se encuentran el Gobierno de Colombia y las FARC-EP: i) el carácter de las operaciones durante la negociación; ii) la observación y verificación de los acuerdos, de forma general; iii) la verificación del cese al fuego y de las hostilidades, y iv) las funciones que podría ejercer una OMP en Colombia durante el posconflicto.

3. Conclusión

Al admitir el valor normativo del Preámbulo de nuestra Constitución, encontramos que la consecución de la paz es uno de los fines del Estado colombiano. Para el logro eficaz de tal fin, se ha consagrado la paz también como un derecho de los ciudadanos, el cual implica el deber de trabajar en su materialización por

•Las operaciones de mantenimiento de paz.

parte del Estado, es decir, aunque los valores constitucionales tienen un contenido axiológico de naturaleza inconcreta, es dable que estos se encarnen en normas que consagran derechos —en nuestro caso, el Artículo 22 constitucional—, en aras de lograr la concreción y la eficacia de esos valores.

Dada su naturaleza de valor, derecho y deber, la paz exige todo un desarrollo normativo que le fije su contenido, los sujetos responsables de su realización y los medios para su logro. De otra manera, no dejaría de ser más que un simple postulado o propósito retórico, sin contenido y etéreo. En consecuencia, los poderes públicos cuentan con una serie de competencias sobre las cuales fundamentan su trabajo en pro de la paz.

En el orden interno, los Estados deben disponer de lo necesario para el logro de tal fin: normas y mecanismos para su realización. En el caso colombiano, se encuentra el bien de la paz, bajo protección de carácter constitucional. La paz tiene consagración en la norma superior, lo que le otorga el reconocimiento y la importancia para que todos los nacionales estén obligados a su realización. Mas la Carta Fundamental no solo se ocupa de mencionarla como un valor, sino que se ocupa de darle contenido y establece que se trata de un deber y un derecho de obligatorio cumplimiento.

Lo anterior impone que el legislador colombiano se ocupe de su regulación, del establecimiento de mandatos y de los principios orientadores para que las entidades públicas y ciudadanos actúen eficientemente con miras a su realización. Esto implica que el ámbito de acción de los sujetos que intervienen en este derecho-deber sea bastante amplio y comprende también a la Rama Ejecutiva en cabeza del presidente de la República, como el responsable de la ejecución de las políticas estatales en relación con la paz, quien actúa con base en sus facultades constitucionales y en cumplimiento de lo dispuesto por el constituyente y por el legislador. Se trata del jefe de Estado y de Gobierno y de la suprema autoridad administrativa. Cuenta, asimismo, con la potestad reglamentaria, en virtud de la cual expide actos administrativos para obtener la aplicación de lo dispuesto en la ley con eficacia y eficiencia.

Podemos concluir que en el ordenamiento jurídico colombiano encontramos todo un conjunto normativo que establece principios orientadores, un marco general y amplio de facultades y procedimientos para facilitar el logro

eficaz y eficiente de la paz, instrucciones, lineamientos y responsabilidades para que todas las autoridades cumplan con sus deberes en relación con su realización y que es determinante en todo lo relativo a las negociaciones que tengan como finalidad terminar el conflicto armado.

Podemos observar que el ordenamiento jurídico interno ofrece múltiples y amplísimas herramientas para alcanzar la paz, al dotar al presidente —como jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa— y a las demás ramas del Poder Público de innumerables instrumentos para alcanzar el logro de la paz. Dentro de estos, las operaciones de mantenimiento de la paz constituyen un mecanismo eficaz y eficiente, una herramienta dúctil, flexible y adaptable al conflicto colombiano.

Así, por ejemplo, con base en el literal b del Artículo 3 de la Ley 782, que alude a la verificación, es viable instaurar en Colombia una operación cuya misión consista en la verificación de acuerdos⁶³. Piénsese en una intervención de las Naciones Unidas consistente en la verificación del cumplimiento de acuerdos entre las FARC-EP y el Gobierno nacional.

Así, del conjunto normativo que conforma la legislación de paz en Colombia es dable concluir que el espíritu y el desarrollo de la misma no excluyen la posibilidad de instaurar una OMP en el territorio nacional; por el contrario, los principios anteriormente desarrollados facilitan y promueven la búsqueda de mecanismos idóneos y eficaces en torno a la consecución de la paz y, para ello, ha dotado de amplias facultades al presidente de la República para realizar toda clase de acuerdos necesarios para este propósito, dentro de los cuales la solicitud de la participación de la comunidad internacional es un elemento importante y renovador, en la medida en que los procesos y las instancias internas hasta ahora utilizados no han sido suficientes para alcanzar su fin. La implementación de tal operación bajo el auspicio de las Naciones Unidas sería un desarrollo de los preceptos constitucionales en los que se consagra el Estado social de Derecho y la paz como derecho fundamental y como valor constitucional y de la legislación vigente.

.....
63 Los múltiples mandatos que eventualmente podrían encomendarse a las Naciones Unidas mediante la instauración de una OMP serán desarrollados en el segundo capítulo de esta parte.

A lo largo de este capítulo hemos observado que la legislación colombiana cuenta con múltiples alusiones a la verificación; en este sentido, abogamos por esta herramienta de las Naciones Unidas. Hemos visto que esta Organización internacional ha desplegado múltiples misiones, cuyos mandatos han consistido justamente en la verificación de acuerdos y consideramos que la intervención de un ente imparcial contribuirá indefectiblemente a facilitar un acercamiento con los grupos armados al margen de la ley, a efectos de lograr su reinserción a la vida civil y lograr el anhelado fin de la paz.