

MONITOREO Y VERIFICACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ: ANÁLISIS DE CASOS

INTRODUCCIÓN

A medida que el Gobierno de Colombia avanza hacia un acuerdo de paz con las FARC, la pregunta por los mecanismos para verificar la implementación y cumplimiento de los términos acordados en el acuerdo final está siendo examinada por analistas y políticos. La verificación es clave para garantizar que todas las partes satisfagan sus responsabilidades, y que la implementación inicial de los acuerdos forje los cimientos de una paz estable y duradera. Este documento explica el significado y las implicaciones de un acuerdo de verificación, y luego estudia casos internacionales y lecciones para Colombia.

MONITOREO Y VERIFICACIÓN

A pesar de que cada caso es diferente, y las entidades neutrales que monitorean y verifican pueden ser diseñadas de acuerdo a las necesidades específicas de cada país, las Naciones Unidas es la entidad que comúnmente coordina estas actividades. Los procesos efectivos requieren términos y condiciones claramente definidos para la implementación de los acuerdos de paz.

El analista Jane Boulden define los conceptos así:

- 1) **Monitoreo** refiere a acciones concretas o generales que reúnen información sobre la implementación del acuerdo.
- 2) **Verificación** es el “proceso por el cual se juzga a las partes en el cumplimiento de los términos del acuerdo”ⁱ

Otros expertos definen actividades adicionales bajo el mismo propósito, los cuales son considerados parte de los mencionados arriba. El primero implica menos involucramiento de un actor neutral, y el segundo más:

- 3) **Observación** es mirar pasivamente e inspeccionar, con algo de recopilación de información.
- 4) **“Enforcement”** es asegurar la ejecución de los acuerdos de paz por medio de incentivos positivos y negativosⁱⁱ

Las reglas generales y expectativas para las actividades incluyen:ⁱⁱⁱ



- Transparencia y claro involucramiento de todas las partes
- Acceso y verificación de la información relacionada con el cumplimiento de lo acordado por parte del actor neutral
- Medidas de cumplimiento, términos y condiciones son estandarizadas y previamente ratificadas
- Concesiones y flexibilidad son incluidos entre los roles de observación, verificación y “enforcement”

Cada área de verificación tiene actividades específicas y líneas de acción. Por ejemplo, la verificación del

cumplimiento con los términos del DDR incluye chequeo cruzado de datos, reportar desacato, desincentivar saboteadores, y en muchos casos una mezcla entre observación y monitoreo militar y civil.^{iv}

GUATEMALA

La ruta para la paz en Guatemala fue definida en el Acuerdo para una Paz Firme y Duradera (AFLP), firmada el 29 de diciembre de 1996.^v Este documento incorpora los diez acuerdos sustantivos y operativos alcanzados bajo la mediación de la ONU tres años antes. Uno de estos fue el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (AGDH)^{vi}, el cual tuvo efectos dos años antes del acuerdo final y estableció la creación de un mecanismo de verificación, MINUGUA, cuyo mandato se focalizaba en el cumplimiento de los compromisos en derechos humanos del AGDH.^{vii}

Las iniciales actividades de MINUGUA incluyeron:

- *Recibir y hacer seguimiento de los reportes de posibles violaciones a los derechos humanos;*
- *Juzgar si las entidades nacionales investigan violaciones en derechos humanos de acuerdo a la Constitución;*
- *Establecer ocurre una violación de los derechos humanos*

Luego de la firma del AFLP el mandato de MINUGUA fue expandido para incluir la verificación de todos los acuerdos a pesar de que no se aclararon estándares y objetivos, lo cual hizo poco claro el rol de la Misión ante los participantes internos y externos. Hubo otros desafíos. Primero, el mandato sobre los derechos humanos aplicaba para eventos luego de la firma del AGDH, con el objetivo de verificar si las reformas recomendadas estaban siendo implementadas y las violaciones en derechos humanos disminuyendo. MINUGUA superó este impase concentrándose en la investigación y procesamiento de crímenes pasados, apuntando a asegurar que las violaciones que ocurrieron durante el conflicto fueran efectivamente investigadas. Otro reto de MINUGUA relacionado con el rol de fortalecimiento institucional fue la oposición de algunas instituciones nacionales a la verificación de los acuerdos de paz por parte de un actor neutral, bajo el argumento de que la presencia de la ONU las deslegitimaba. Esto evitó el establecimiento de relaciones de trabajo fuertes y productivas, y limitó el impacto de la Misión en algunas áreas.^{viii}

EL SALVADOR

La Misión de la ONU en El Salvador, ONUSAL, fue presentada durante y luego de negociaciones con el FMLN, como un observador, luego como un mediador, y posterior a la firma de los Acuerdos de Chapultepec el 16 de enero de 1992 como un verificador. Para abril, el lento ritmo de la implementación de los mismos amenazó el cese del fuego y la paz. Entonces el mandato fue

expandido de la verificación de los derechos humanos a más áreas, incluyendo DDR. Esto resultó en un alto nivel de autoridad moral por parte de la ONU, que motivó el cumplimiento de los acuerdos que habían estado retrasados, principalmente por el Gobierno. La presencia y alcance de la Misión evitaron el incumplimiento de los acuerdos.^{ix}

Sin embargo, se considera que ONUSAL desaprovechó la oportunidad de utilizar su autoridad para denunciar las violaciones de derechos humanos por el Gobierno, criticar instituciones nacionales, y de no incentivar investigaciones adecuadas de infracciones reportadas. Adicionalmente, los acuerdos de paz no contenían líneas claras sobre el mandato de la Misión, por eso a pesar de su positivo impacto en los abusos de los derechos humanos luego de la firma del acuerdo final, hubo retraso en sus actividades y operaciones de verificación, reduciendo su impacto en el fortalecimiento institucional y la implementación de los acuerdos en el largo plazo.^x

KOSOVO

La Misión de Verificación de Kosovo (MVK) se reportaba con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Organización para las Seguridad y Cooperación en Europa, y el gobierno de Yugoslavia, y operó desde diciembre de 1998 a marzo siguiente. Su propósito era verificar el cumplimiento con el acuerdo de 1998 para acabar las atrocidades en Kosovo, retirada de fuerzas y el cese del fuego. La MVK estuvo limitada por su falta de capacidad sancionatoria, distinta de la intervención militar de la OTAN y reportar violaciones al Tribunal Internacional Criminal de Yugoslavia, el cual era un largo y desgastante proceso. La MVK se tuvo que retirar menos de cinco meses luego de iniciar operaciones debido a que las hostilidades habían escalado a niveles inoperables.^{xi}

International Crisis Group cita tres razones del fracaso de la Misión, las cuales se resumen en la falta de importancia y autoridad política y de mantenimiento de paz:

- 1) *El Ejército de Liberación de Kosovo (ELK) no accedió a la MVK y no fue involucrado en su creación. Esto deslegitimó a la MVK y disminuyó el interés en el cumplimiento del acuerdo de octubre de 1998.*
- 2) *El cese del fuego nunca fue realmente implementado. Las fuerzas yugoslavas y serbias continuaron los ataques luego del inicio del mandato de la MVK, el ELK continuó operando en la región.*
- 3) *Los verificadores no estaban armados, lo que impedía la credibilidad de su presencia, el cumplimiento de su mandato, o la prevención de violaciones.*^{xii}

COLOMBIA

La Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP/OEA) es el principal ejemplo de monitoreo y verificación en Colombia. A la Misión le fue inicialmente encomendado el mandato de verificar el DDR durante el desmantelamiento

de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), pero sus responsabilidades desde 2004 se fueron expandiendo para incluir el monitoreo de la Ley de Justicia y Paz, la restitución de tierras y procesos de reparación, la Ruta de Reintegración de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) y esfuerzos relevantes.^{xiii}

Durante las desmovilizaciones de las AUC, algunos retos están relacionados con el hecho de que no hubo un mecanismo de verificación de la información de los nombres y composición del grupo, de tal forma que se confió en las listas entregadas por los comandantes. Adicionalmente la Misión identificó la continuación o reconstitución de algunos grupos paramilitares, y solicitó apoyo adicional en la verificación de esta infracción dada su escala y extensión. Finalmente la Misión enfrentó retos sobre diferencias en la información propia y la de algunas agencias del Gobierno, por ejemplo cuando la Oficina del Alto Comisionado para la Paz concedió beneficios judiciales a un comandante de las AUC de los que no se había verificado su desmovilización.^{xiv}

LECCIONES PARA EL MONITOREO Y VERIFICACIÓN

GUATEMALA:

- Deben ser definidos estándares y objetivos claros desde el inicio del proceso de verificación.
- El transcurso de los eventos de la verificación debe ser realista y apoyar la implementación de los acuerdos de paz.
- Se necesitan acciones para legitimar el verificador, y fortalecer su relación con el gobierno y la sociedad civil.

EL SALVADOR:

- La percepción positiva y autoridad de la entidad verificadora como un actor independiente es esencial para su efectividad.
- La capacidad y voluntad del ente verificador son clave para asegurar el cumplimiento de sus objetivos.
- El mandato de la verificación debe ser claramente definido con el marco de la implementación del acuerdo desde el comienzo.

KOSOVO:

- Todas las partes deben aceptar los términos y condiciones de la presencia y operaciones del ente verificador.
- Se debe tomar medidas adecuadas para que los verificadores tengan la autoridad y medios para implementar su labor.

COLOMBIA:

- La verificación de información de excombatientes debe ser apoyada por una recolección y procesamiento de datos rigurosa
- Debe haber preparaciones para que las entidades puedan confrontar el no cumplimiento organizado.

ⁱ Boulden, J. *The Verification and Monitoring of Peace Accords*. United Nations Institute for Disarmament Research. <http://bit.ly/182L2RC>

ⁱⁱ Ouellet, J. *Monitoring of Agreements*. Beyond Intractability. <http://bit.ly/1vDb8WC>

ⁱⁱⁱ Ibid.

^{iv} Ibid.

^v The Agreement on a Firm and Lasting Peace. Guatemala, December 29th 1996. <http://bit.ly/1ziRfz7>

^{vi} Comprehensive Agreement on Human Rights, Mexico, March 29th, 1994. <http://bit.ly/1FzKx11>

^{vii} Mersky, M. *Human Rights In Negotiating Peace Agreements: Guatemala*. 2005, International Council on Human Rights Policy

^{viii} Ibid.

^{ix} Holiday, D., and Stanley, W. *Building The Peace: Preliminary Lessons From El Salvador*. Journal of International Affairs Winter93, Vol. 46 Issue 2. <http://bit.ly/18NLIjG>

^x Ibid.

^{xi} International Crisis Group. *Monitoring The Northern Ireland Ceasefires: Lessons From The Balkans*.

January 23rd 2004. <http://bit.ly/1FzkBOj>

^{xii} Ibid.

^{xiii} OAS/MAPP Website <http://www.mapp-oea.net/>

^{xiv} Jaramillo, S., Giha, Y., & Torres, P. *Transitional Justice and DDR: The Case of Colombia*. June 2009, ICTJ. <http://bit.ly/1BCdNIV>