

Verificando la paz, promoviendo la protección: La experiencia de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia

SOBRE STIMSON

El Stimson Center promueve la seguridad internacional y la prosperidad compartida a través de la investigación aplicada y el análisis independiente, la participación global y la innovación en políticas públicas. Durante tres décadas, Stimson ha sido una voz destacada en torno a temas globales urgentes. Fundado en los últimos años de la Guerra Fría, el Stimson Center fue pionero en proponer pasos prácticos hacia la estabilidad y la seguridad en un mundo incierto. Hoy, cuando los cambios en el poder y la tecnología marcan el comienzo de una nueva y desafiante era, el Stimson Center se mantiene a la vanguardia: incorporando nuevas voces, generando ideas y análisis innovadores, y construyendo soluciones que promuevan la seguridad internacional, la prosperidad y la justicia.

Sobre el Programa

La violencia contra la población civil y las violaciones de los derechos humanos alimentan persistentes ciclos de conflicto e inestabilidad: los daños a la población civil generan agravios, éstos conducen a la movilización y al reclutamiento de los afectados, lo que se traduce en más violencia y guerras. El Programa de Protección de Civiles y Seguridad Humana de Stimson es un socio clave dentro de un grupo comprometido de actores internacionales y locales que trabajan para reducir la violencia contra los civiles en todo el mundo y fortalecer los derechos humanos para todos.

El programa busca tender puentes entre la política y la práctica, prioriza la presencia en el terreno e identifica desafíos e innovaciones en materia de protección a nivel local para comprender mejor la realidad sobre el terreno. Luego, trabajamos con los responsables de políticas públicas en gobiernos y organizaciones internacionales para desarrollar enfoques que permitan a los actores superar obstáculos y maximizar los esfuerzos en el terreno. Al combinar nuestro trabajo a nivel político y sobre el terreno, logramos un efecto multiplicador que garantiza que las iniciativas de protección se basen en evidencia sustentada en la experiencia práctica.

Sobre los Autores

Julie Gregory es analista de investigación en el Programa de Protección de Civiles y Seguridad Humana del Stimson Center.

Elias Yousif es investigador y director adjunto del Programa de Defensa Convencional del Stimson Center.

Agradecimientos

Los autores agradecen a todos los que generosamente ofrecieron sus conocimientos y experiencia para la elaboración de este estudio. Un agradecimiento especial a quienes participaron en entrevistas, incluido el personal de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia y de las agencias de la ONU en el país, funcionarios del gobierno colombiano, representantes de la sociedad civil y personas afectadas por el conflicto. Asimismo, los autores desean agradecer a Alina Entelis, Steve Hege, Lisa Sharland, Rachel Stohl y otros por sus valiosos aportes y comentarios a los borradores preliminares.

Todas las opiniones expresadas en este informe son responsabilidad exclusiva de los autores.

Este informe fue posible gracias al generoso apoyo de Global Affairs Canada.

Canada

Por favor, cite esta publicación como

Julie Gregory y Elias Yousif, Verificando la paz, promoviendo la protección: La experiencia de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, Stimson Center, octubre de 2025, Washington, D.C., EE. UU.

Foto de portada: Vista de las calles y del río en Cali, Colombia. Foto de Julie Gregory.

Octubre 2025

*Verificando la paz, promoviendo la protección:
La experiencia de la Misión de Verificación de la
ONU en Colombia*

Por Julie Gregory y Elias Yousif

Contenido

Abreviaturas	3
Resumen ejecutivo	5
Introducción	7
Desafíos para la seguridad y la protección de los civiles en Colombia	13
Contribuciones de la Misión de Verificación a la protección de los civiles	17
Contribuir a la protección a través de la presencia	18
Proteger mediante la comunicación y el diálogo.....	20
Abogar por la protección física	24
Ayudar a fortalecer la capacidad de la sociedad civil para abogar por su protección	25
Evaluar el impacto de la Misión de Verificación en la seguridad y protección de la población civil	27
Factores facilitadores del entorno de la Misión de Verificación	27
Limitaciones que enfrenta la Misión de Verificación	28
Conclusión	31
Notas finales	33

Abreviaturas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos
CTFMR	Equipo de Tareas sobre Vigilancia y Presentación de Informes de la ONU en el País
ELN.....	Ejército de Liberación Nacional
EMBF	Estado Mayor de los Bloques y Frentes
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
MPE	Misión política especial
OEA	Organización de los Estados Americanos
UNDSS	Departamento de Seguridad de la ONU
UNP	Unidad Nacional de Protección



Vista de la selva y de los canales de Buenaventura en la costa del Pacífico. Foto de Julie Gregory.

Resumen ejecutivo

En 2016, el gobierno colombiano y la guerrilla FARC-EP firmaron el Acuerdo Final de Paz, poniendo fin a décadas de conflicto y a un inmenso sufrimiento humano. Desde entonces, la Misión de Verificación de la Organización de Naciones Unidas en Colombia (en adelante, la Misión de Verificación) ha contribuido a mantener el impulso del acuerdo de paz, fortaleciendo la confianza de las partes en el proceso. Si bien el progreso en la implementación del acuerdo sigue siendo lento, la misión continúa inspirando los esfuerzos del gobierno y la sociedad civil a través de su asesoría, promoción y asistencia. Más recientemente, la misión también ha acompañado los esfuerzos del gobierno para entablar diálogos con otros grupos armados que atacan a civiles y alimentan la inseguridad en todo el país.

Al evaluar su impacto en la seguridad de la población civil, este informe concluye que la Misión de Verificación ha contribuido significativamente a la protección de los civiles en Colombia a través de su mandato de verificación y buenos oficios. Cabe destacar que la misión ha desarrollado una cultura interna que prioriza a las personas, gracias al enfoque de “verificación proactiva” de su mandato. Entre los factores específicos que han permitido este enfoque se incluyen la amplia presencia de la misión en todo el país, su facilitación de la comunicación entre la capital y niveles regionales y locales, su labor de incidencia en favor de la protección de los civiles y el fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil para promover sus propias necesidades de protección.

Los logros de la misión en estas áreas han sido posibles gracias a los esfuerzos continuos del gobierno colombiano para cumplir con su responsabilidad de proteger a la población civil, así como por el hecho de que la misión desarrolla sus actividades en un entorno operativo ampliamente permisivo. Además, la protección es intrínseca al acuerdo de paz que la misión tiene el mandato de verificar. Funcionarios del gobierno y expertos de la sociedad civil entrevistados señalan que la misión promueve un entorno protector para los excombatientes de las FARC-EP y otras comunidades vulnerables, y la población civil a menudo la ve como una fuente de orientación, un vínculo con las entidades nacionales y una voz de la comunidad internacional.

Sin embargo, el impacto de la Misión de Verificación en la protección de la población civil enfrenta claras limitaciones, ya que la protección no se menciona explícitamente en su mandato y no tiene la autoridad ni la capacidad para usar la fuerza para proteger a la población civil. Como misión política especial (MPE), la Misión de Verificación no cuenta con tropas ni policías armados, aunque sí mantiene observadores internacionales desarmados con experiencia militar y policial. Además, a nivel estatal, la fragmentación de los enfoques gubernamentales para la implementación de políticas de seguridad humana, así como la ausencia de una presencia y capacidad estatales significativas en los territorios, dificultan los resultados en materia de protección en el país.

En general, la experiencia de la Misión de Verificación ofrece ejemplos útiles de cómo las operaciones de paz sin un mandato explícito de protección pueden, no obstante, contribuir a la seguridad de la población civil. Por su parte, la Misión de Verificación podría fortalecer su impacto en Colombia mediante el desarrollo de directrices internas sobre la protección de la población civil para optimizar los resultados en materia de protección allí donde se encuentre desplegada. Una iniciativa de este tipo contaría con el

apoyo de la Secretaría de la ONU en la elaboración de directrices que describan el posible alcance y las limitaciones de las MPE a la hora de contribuir a la protección de la población civil. Además, la experiencia de la Misión de Verificación pone de manifiesto la necesidad de que dichas directrices de protección aborden las operaciones en zonas de conflicto urbano, por ejemplo, donde los actores armados viven y operan entre las comunidades civiles.

Introducción

A poco menos de 10 años de la histórica firma del Acuerdo Final de Paz de 2016 entre el gobierno de Colombia y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), persiste el esfuerzo por su plena implementación. Sin embargo, el progreso sigue siendo lento. Si bien el acuerdo de paz logró una drástica reducción de la violencia en todo el país, su incompleta implementación amenaza con dejar sin abordar las desigualdades sociales y las amenazas a la seguridad que enfrentan los excombatientes de las FARC-EP y otras comunidades vulnerables. Además, en muchas regiones, la inseguridad ha aumentado a medida que grupos armados, ya sean criminales o políticos, continúan proliferando y ganando fuerza¹. Las comunidades civiles siguen en riesgo directo, tanto de quedar atrapadas en medio de la escalada de hostilidades² como por la violencia, la intimidación y la coerción selectivas³. Es en medio de este complejo entorno de seguridad que opera la Misión de Verificación de la Organización de Naciones Unidas en Colombia (en adelante, la Misión de Verificación).

Establecida en 2017, la Misión de Verificación tiene el mandato de monitorear y verificar la implementación de cinco aspectos clave del acuerdo de 2016. A lo largo de sus ocho años de historia, la Misión de Verificación ha contado con el firme consentimiento y la cooperación del Estado anfitrión, lo que ha contribuido a generar confianza entre el gobierno colombiano y las FARC-EP y a promover la paz en todo el país. Por ello, el Consejo de Seguridad de la ONU ha brindado un respaldo constante a la misión, como lo demuestra su apoyo unánime a la renovación de su mandato cada año. Esta dinámica obedece en gran medida a un mandato específico y conciso que responde directamente a los deseos expresados por el Estado anfitrión para la misión.



Miembros del Consejo de Seguridad se reúnen con el presidente de Colombia, Gustavo Petro (centro, entre banderas), durante la visita del Consejo al país en 2024. Foto de la ONU/Santiago Puentes Viana.

Sin embargo, pocos estudios han explorado el impacto de la Misión de Verificación en la protección de la población civil en Colombia⁴. Aunque la misión no tiene un mandato explícito de proteger a la población civil, su verificación proactiva de los esfuerzos del gobierno para proteger a los excombatientes de las FARC-EP y otras poblaciones civiles en riesgo, de conformidad con su mandato, apunta a la idea de

que la presencia y las operaciones de la misión en el país promueven inherentemente la seguridad de la población civil. En este sentido, este informe investiga cómo la Misión de Verificación, como misión política especial (MPE)⁵, contribuye a la protección de la población civil en Colombia mediante la implementación de su mandato, y también cómo su singular entorno operativo afecta su capacidad para apoyar la seguridad civil. Esta investigación busca contribuir al diálogo emergente sobre las posibles funciones de las MPE en la promoción de la protección de la población civil en los lugares donde son desplegadas.

PROTECCIÓN A TRAVÉS DE LAS OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU

Las investigaciones sobre la protección de civiles a través de las operaciones de paz se han centrado tradicionalmente en las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU con mandatos explícitos para ello. Las misiones de mantenimiento de la paz, compuestas por personal civil, militar y policial, implementan un enfoque integral de protección en tres niveles: 1) protección mediante el diálogo y la interacción, 2) protección física y 3) establecimiento de un entorno protector⁶. Además, los componentes uniformados de las operaciones de mantenimiento de la paz pueden estar armados y usar la fuerza en defensa propia o en defensa de su mandato, por ejemplo, para proteger a los civiles.

En cambio, no existe un entendimiento colectivo sobre cómo las MPE, generalmente compuestas por personal desarmado⁷, contribuyen a la protección de los civiles, aunque la Agenda de la ONU para la Protección detalla que todas las entidades de la ONU deben trabajar a favor de la protección de las personas y los derechos humanos⁸. No obstante, algunas misiones políticas han tenido mandatos para monitorear e informar sobre las bajas civiles o para apoyar a las autoridades anfitrionas en la implementación de sus planes de protección de civiles (como en Afganistán y Sudán, respectivamente). Estas operaciones de paz ofrecen más ejemplos de cómo las misiones civiles, como la de Colombia, pueden esforzarse por promover la protección de la población civil, así como de las limitaciones que pueden enfrentar al hacerlo⁹.

En el contexto colombiano, el análisis de las contribuciones de la Misión de Verificación a la protección de los civiles no pretende sugerir que la misión haya realizado actividades fuera de los límites de su mandato. Por el contrario, el objetivo de este informe es explorar si el enfoque estratégico de la misión respecto a su mandato y la implementación de actividades clave tienen el efecto de fomentar la protección de la población civil, y de qué manera.

En el desarrollo de la investigación, los autores realizaron 36 entrevistas con 75 actores clave en Bogotá, Cali y Buenaventura, además de llevar a cabo una extensa investigación documental. Entre quienes participaron en la investigación se incluyen 46 miembros del personal de la ONU (42 de la Misión de

Verificación y cuatro del Equipo de la ONU en el País); cinco funcionarios del gobierno colombiano y tres representantes de las fuerzas armadas; dos excombatientes de las FARC-EP; cuatro representantes indígenas; y 11 expertos de la sociedad civil colombiana y/o defensores de derechos humanos. De estos participantes, 35 se identificaron como mujeres (de las cuales 14 son nacionales colombianas y cinco manifestaron pertenecer a comunidades étnicas marginadas) y 40 se identificaron como hombres (de los cuales 17 son nacionales colombianos y ocho manifestaron pertenecer a comunidades étnicas marginadas). Todos los datos de las entrevistas han sido anonimizados para proteger la privacidad y seguridad de los participantes.

Este informe tiene un alcance limitado y se centra en el trabajo de la Misión de Verificación. No examina las contribuciones del Coordinador Residente de la ONU ni de las más de 20 agencias de la ONU que también buscan mejorar la vida y la seguridad de los colombianos mediante la ejecución de sus mandatos especializados. Además, la mayoría de las entrevistas realizadas fueron facilitadas por la misión, por lo que los autores intentaron verificar las afirmaciones realizadas siempre que fue posible. Los autores no viajaron a áreas donde la misión no está presente, lo que limita su comprensión de cómo podría percibirse la Misión de Verificación en dichos territorios. Es probable que algunos de estos factores hayan influido en las conclusiones de esta investigación.



Gracias a una iniciativa de la Misión de Verificación e el Programa Mundial de Alimentos, excombatientes de las FARC-EP cultivaron frutas y verduras en la zona de La Guajira en 2018 y donaron la producción a escuelas cercanas. Foto de la ONU/ Hector Latorre.

ESTABLECIMIENTO Y MANDATO DE LA MISIÓN DE VERIFICACIÓN

Después de tres años de conversaciones de paz, en enero de 2016, el gobierno colombiano y las FARC-EP solicitaron conjuntamente el establecimiento de una misión política de la ONU con observadores internacionales desarmados para verificar el alto al fuego, el cese permanente de hostilidades y el proceso de desarme¹⁰. Una semana después de la solicitud, el Consejo de Seguridad autorizó la creación de la Misión de la ONU en Colombia¹¹. Para garantizar la seguridad del personal de la ONU, el gobierno colombiano se comprometió a asumir la responsabilidad de su seguridad¹². Una vez desplegada, la Misión de la ONU en Colombia reportó un alto nivel de confianza y coordinación entre las fuerzas armadas colombianas y las FARC-EP, lo que evitó incidentes sobre el terreno y apoyó la integración de observadores en el mecanismo tripartito de monitoreo y verificación¹³. Los expertos le atribuyen a la presencia y labor de la Misión de la ONU en Colombia el fortalecimiento de la confianza de los combatientes de las FARC-EP en el proceso de desarme, la disminución de la desconfianza entre las partes y el cumplimiento de los protocolos de verificación¹⁴.

Como estaba previsto en el Acuerdo Final de Paz de noviembre de 2016, el gobierno colombiano y las FARC-EP propusieron una segunda misión política de la ONU para verificar la reintegración y la aplicación de medidas de protección a los excombatientes de las FARC-EP, una vez finalizado el mandato de la Misión de la ONU en Colombia¹⁵. En su conceptualización, esta misión se inspiró en parte en el éxito de misiones anteriores de la ONU en la región que utilizaron observadores internacionales o verificaron acuerdos, como en El Salvador y Guatemala, respectivamente. Además, la incorporación de la protección de los civiles como una tarea del mandato de la misión no se consideró para esta segunda misión, ya que ambas partes demostraron un firme compromiso con una paz futura al llegar a un entendimiento sobre el acuerdo final y cooperar con la primera misión de la ONU en la implementación de su mandato. Cabe destacar que las partes acordaron directamente prohibir los actos o amenazas de violencia contra la población civil (incluidos los excombatientes de las FARC-EP), un compromiso integrado en los protocolos de cese al fuego y de hostilidades¹⁶, además del contenido del Acuerdo Final de Paz. Así, con las partes unidas en su visión para la segunda misión, el Consejo de Seguridad estableció la Misión de Verificación de la ONU en Colombia en julio de 2017¹⁷. La Misión de Verificación inició sus actividades poco después, tras la finalización del mandato de la Misión de la ONU en Colombia en septiembre de 2017.

Desde su despliegue inicial, el mandato de la Misión de Verificación se ha ampliado cuatro veces a petición del gobierno colombiano¹⁸. Actualmente, el mandato encomienda a la misión la verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz de 2016 en lo que se refiere a: la reforma rural integral; la reintegración de los excombatientes de las FARC-EP en la vida política, económica y social; las garantías de seguridad para los excombatientes de las FARC-EP y otras personas en riesgo; las sentencias restaurativas dictadas por la Jurisdicción Especial para la Paz; y el capítulo étnico del acuerdo de paz. La misión también estuvo encargada de verificar dos ceses al fuego temporales, bilaterales y a nivel nacional entre

el gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), de octubre de 2017 a enero de 2018 y de agosto de 2023 a agosto de 2024¹⁹. Durante las renovaciones de mandato, China y Rusia han enfatizado sistemáticamente la importancia de defender la soberanía del Estado y evitar un mandato expansivo²⁰.

Los aspectos del mandato de la Misión de Verificación relacionados con la verificación de la aplicación de medidas de seguridad para excombatientes de las FARC-EP y otras poblaciones vulnerables (por ejemplo, comunidades afectadas por el conflicto, líderes sociales y defensores de derechos humanos), así como la reintegración de excombatientes de las FARC-EP a la sociedad, apoyan directamente la protección de la población civil. Además, el monitoreo del cese al fuego contribuye al objetivo de reducir la violencia. El enfoque en una reforma agraria integral y la protección de los derechos de los campesinos y las comunidades étnicas también promueve un entorno más seguro al abordar los factores que han alimentado el conflicto en Colombia durante mucho tiempo.



La Misión de Verificación participa en la iniciativa “Pinta tu Voz” en 2017, junto con miembros de la comunidad local de San José de Oriente. Foto de la ONU/Cristina Domínguez.

Desafíos para la seguridad y la protección de los civiles en Colombia

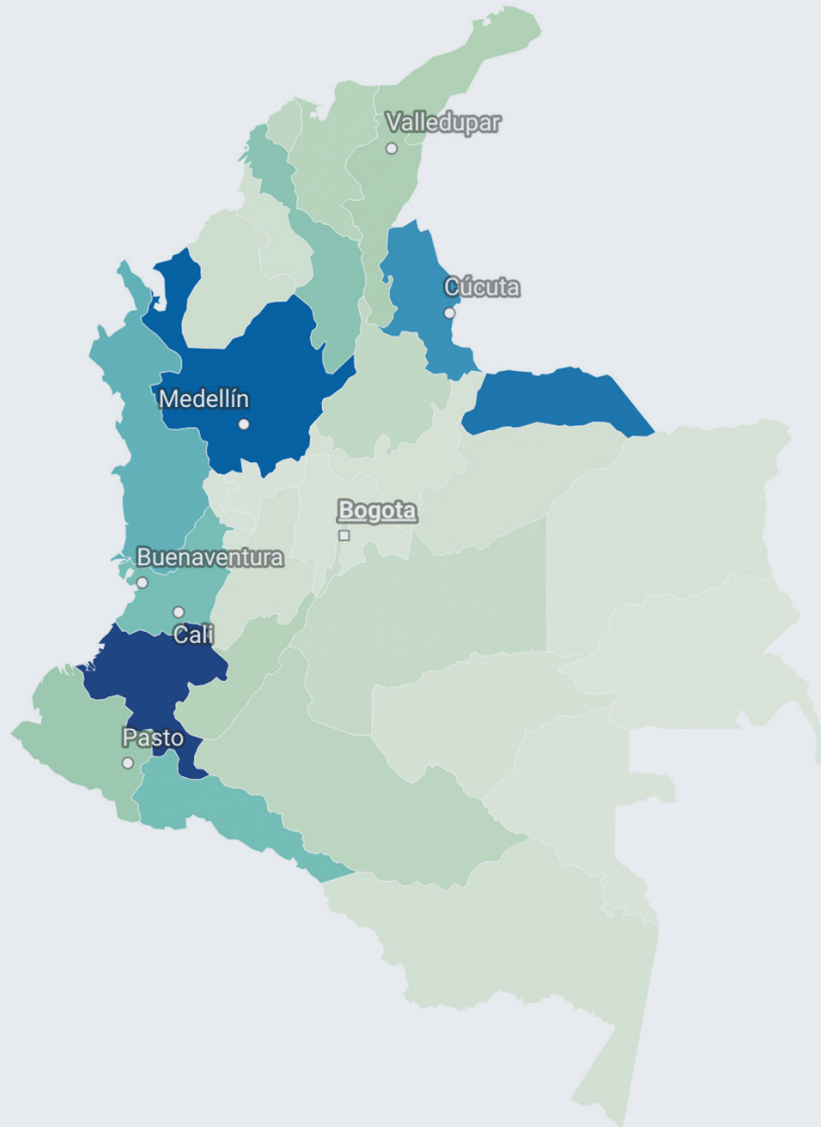
A pesar de las notables mejoras en el entorno de seguridad de Colombia en las últimas décadas, múltiples factores de violencia interrelacionados y el hecho de que aún persistan diversos conflictos armados no internacionales representan un grave desafío para la seguridad y la protección de la población civil²¹. La proliferación de grupos armados, el legado estructural de décadas de conflicto armado y el atractivo de las poderosas economías ilícitas contribuyen a un devastador aumento de la violencia armada en un país con una capacidad estatal limitada²².

Si bien el acuerdo de paz de Colombia de 2016 marcó un histórico paso en la resolución de uno de los conflictos más prolongados de la región, el gobierno no logró ampliar de manera significativa su presencia en las zonas que anteriormente estaban bajo el control de las FARC-EP. En consecuencia, vastas zonas del país se convirtieron en escenarios de competencia para diversos grupos que buscaban consolidar su control en las economías ilícitas de los territorios rurales y periféricos del país²³. El entorno de seguridad cada vez más fragmentado ha propiciado una lucha cada vez más violenta entre una combinación de grupos disidentes de las FARC-EP, el ELN, poderosos grupos y pandillas criminales, y organizaciones paramilitares anteriormente desmovilizadas²⁴.

A medida que estos grupos compiten por el control territorial u operativo de empresas criminales — que abarcan desde la trata de personas y la extorsión hasta la minería ilegal y el cultivo de coca—, la población civil ha pagado un alto precio, como lo demuestra el siguiente mapa. No solo son objeto de coerción, confinamiento²⁵ o desplazamiento forzado, y otras formas de violencia directa, sino que también son cada vez más blanco de reclutamiento, tanto voluntario como forzado²⁶. Además, en muchas partes de Colombia, los grupos armados operan en torno y al interior de las comunidades locales, dominando el panorama sociopolítico a través de métodos como el cobro de extorsiones o la exigencia del porte de documentos de identidad locales²⁷. La intimidación y el control social generan una atmósfera de miedo e inseguridad en la vida cotidiana²⁸. Por su parte, el gobierno de Colombia lucha por adaptar su enfoque a estas nuevas realidades. A pesar de la estrategia del Ministerio de Defensa Nacional de 2023 que promueve la seguridad humana como un pilar fundamental de la seguridad nacional, las fuerzas armadas han recurrido a estrategias militares tradicionales que no se adaptan al contexto actual, no priorizan suficientemente la seguridad humana e intensifican la desconfianza entre las comunidades afectadas y el Estado²⁹.

VIOLENCIA CONTRA CIVILES POR PARTE DE GRUPOS ARMADOS

Número de incidentes en 2024



Mapa: Stimson Center • Fuente: ACLED, "Civilians in Colombia face less deadly — but more pervasive — violence during Petro's presidency," Tiziano Breda (febrero 2025) • Creado con Datawrapper

En lo que respecta a la Misión de Verificación, el recrudecimiento del conflicto entre grupos armados tiene implicaciones directas para el mandato de la misión de monitorear las garantías de seguridad para los excombatientes de las FARC-EP, líderes sociales y comunidades afectadas por el conflicto. Los excombatientes se enfrentan a vulnerabilidades únicas. Muchos se encuentran en condiciones socioeconómicas precarias, enfrentan estigmas sociales y son objeto de persecución tanto por su

participación en el conflicto en el pasado como por su actual participación en el proceso de paz³⁰. Además, su experiencia militar convierte a los excombatientes de las FARC-EP en objetivos atractivos para el reclutamiento por parte de grupos armados, incluso a través de la fuerza³¹. Desde el acuerdo de paz de 2016, al menos 470 excombatientes de las FARC-EP han sido asesinados y muchos más enfrentan desplazamientos y otros problemas de seguridad personal³².

Los líderes sociales, incluidos los de organizaciones de derechos humanos y representantes de grupos indígenas y étnicos, también enfrentan graves amenazas a su seguridad. Su defensa de la paz, la justicia transicional, los derechos humanos, la protección ambiental y el desarrollo económico con conciencia social representa un desafío directo a las violentas estrategias de control social de los grupos armados y las organizaciones criminales³³. En consecuencia, los líderes sociales y los defensores de derechos humanos se han convertido en objetivos directos de la violencia, que afecta desproporcionadamente a los indígenas, afrocolombianos y campesinos³⁴.

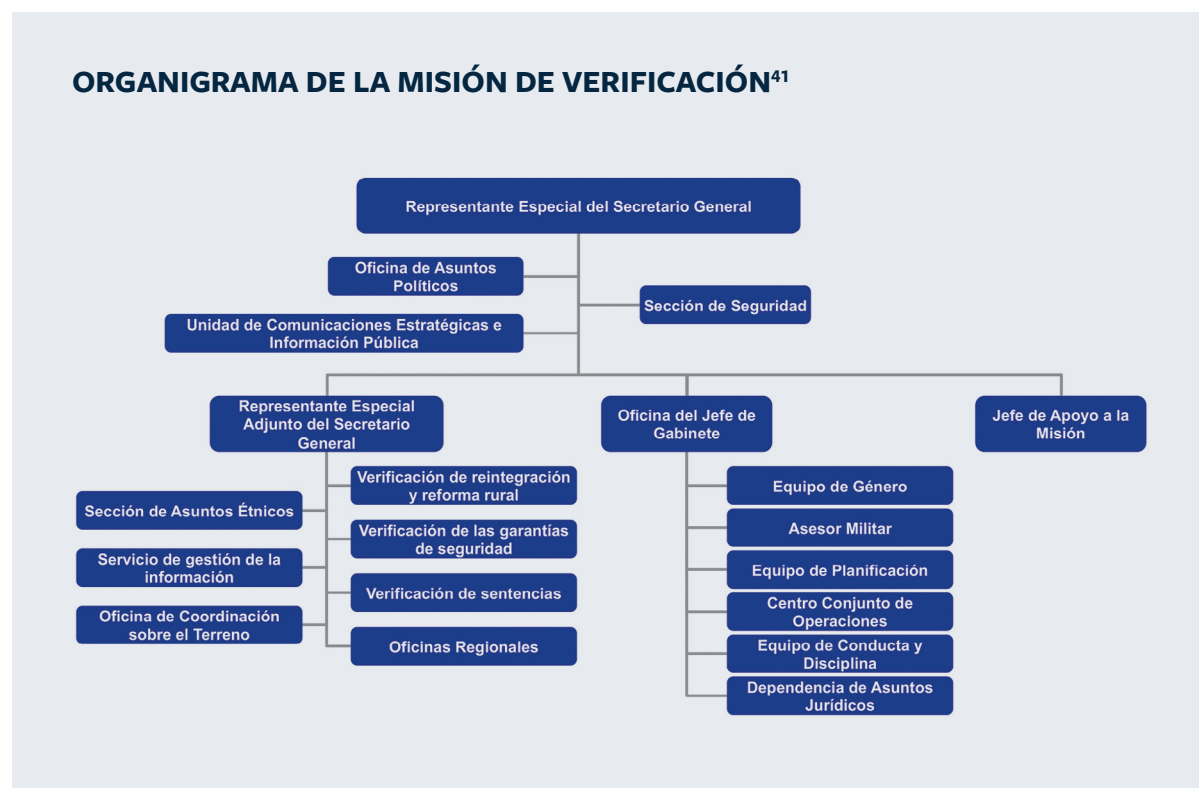
Es importante destacar que en estas comunidades se observa una interseccionalidad de vulnerabilidades, lo que intensifica los riesgos y los daños. Por ejemplo, los desafíos únicos y especialmente graves que enfrentan las mujeres y las niñas en Colombia se ven agravados por los riesgos que enfrentan como resultado de otros factores de identidad. Las mujeres excombatientes de las FARC-EP, por ejemplo, han enfrentado desafíos adicionales durante el proceso de reintegración, que van desde la violencia doméstica hasta la falta de recursos para el cuidado familiar en las zonas territoriales dedicadas a la capacitación y reintegración³⁵. De manera similar, las mujeres y niñas en comunidades marginadas enfrentan una serie de vulnerabilidades que incrementan sus ya elevados riesgos de seguridad, incluidos, por ejemplo, los especialmente altos índices de violencia sexual y de género³⁶. El reclutamiento de menores por parte de grupos armados presenta un desafío transversal adicional. En 2024, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH) verificó 216 casos de reclutamiento o instrumentalización de menores por parte de grupos armados, la mayoría de los cuales involucraban a niños, niñas y adolescentes indígenas o afrocolombianos³⁷. Estos riesgos resaltan los desafíos que enfrentan las comunidades comprendidas en el mandato de la Misión de Verificación y el complejo panorama sociocultural en el que opera la misión.



El ex Representante Especial del Secretario General en Colombia, Carlos Ruiz Massieu (centro), visita un espacio territorial de capacitación y reincorporación para excombatientes de las FARC-EP en 2019. Foto de la ONU/Elizabeth Yarce.

Contribuciones de la Misión de Verificación a la protección de los civiles

Nuestra investigación muestra que, si bien la responsabilidad de la protección de la población civil recae en el gobierno colombiano, la gran mayoría del personal de la Misión de Verificación percibe que su labor contribuye a la seguridad de la población civil en Colombia. Y aunque la misión no había analizado previamente sus actividades desde una perspectiva de protección de la población civil, ha implementado mecanismos que facilitan la integración de consideraciones de protección en gran parte de su trabajo práctico. Por ejemplo, la misión mantiene un sistema de puntos focales para mujeres, jóvenes y comunidades étnicas marginadas, lo que le permite monitorear e incidir ante las autoridades gubernamentales y actores armados sobre los desafíos que enfrentan estas poblaciones³⁸. La estructura de la misión, organizada en torno a oficinas regionales, subregionales y locales³⁹, le permite además desarrollar relaciones estrechas con las comunidades locales y facilita la comunicación de alertas tempranas o situaciones de emergencia a nivel regional y nacional⁴⁰.



Las labores de protección también cuentan con el apoyo de diversas unidades de la misión, como los equipos encargados de verificar las garantías de seguridad, monitorear la reintegración de excombatientes de las FARC-EP y apoyar los mecanismos de monitoreo del cese al fuego a solicitud de las partes pertinentes. Además, como se muestra en el anterior organigrama, la misión cuenta con un Centro Conjunto de Operaciones que garantiza que los responsables de la misión reciban información oportuna y verificada sobre los acontecimientos que se producen en todo el país, incluyendo aquellos que afectan la seguridad de la población civil. Asimismo, los casi 160 observadores internacionales no uniformados de la misión, con experiencia policial o militar, están integrados en todos los niveles de la misión y proporcionan conocimientos especializados, contribuyendo al enlace de la misión con las fuerzas de seguridad nacionales, participando en el monitoreo del cese al fuego y ayudando a la misión a evaluar las amenazas en zonas inestables o en conflicto⁴².

Además, las consideraciones de protección influyen de manera implícita en la presencia de la misión y en la asignación de recursos dentro de los parámetros de su mandato, dando prioridad a las zonas geográficas donde la violencia y el conflicto son más graves⁴³. Sin duda, la misión se enfrenta a limitaciones en cuanto a capacidad y recursos, las cuales probablemente seguirán aumentando con los recortes presupuestarios solicitados por el Secretario General en el marco de la iniciativa UN80. Pero, en términos generales, los esfuerzos de la Misión de Verificación para mejorar la seguridad y la protección de la población civil son más significativos en cuatro ámbitos: contribuir a la protección a través de la presencia, proteger mediante la comunicación y el diálogo, abogar ante el gobierno por la protección de la población civil y ayudar a fortalecer la capacidad de la sociedad civil para abogar por su propia protección.

Contribuir a la protección a través de la presencia

Contribuir a la protección a través de la presencia es uno de los aspectos más citados del papel de la Misión de Verificación en la prevención de daños a la población civil. A lo largo de toda la misión, desde la sede central en Bogotá hasta los centros regionales y las oficinas sobre el terreno, el personal de la Misión de Verificación describió cómo su acceso operativo privilegiado en toda Colombia —incluidas zonas con escasa presencia del Estado, comunidades marginadas y territorios donde operan grupos armados— tuvo el beneficio incidental de promover la protección de la población civil⁴⁴. Si bien este alto grado de presencia sobre el terreno hace de la misión en una excepción entre las MPE, sigue siendo necesario para que la misión implemente su mandato de verificación.

En términos funcionales, la misión, el gobierno colombiano y los actores de la sociedad civil coincidieron en que la fuerte presencia de la Misión de Verificación en áreas en disputa fomentó una conducta más responsable, contribuyendo a la percepción entre todos los actores de que sus acciones estaban siendo observadas⁴⁵. Este efecto en el comportamiento refleja la credibilidad de la misión ante el gobierno colombiano, los actores no estatales y la sociedad civil por igual. Como se ha expresado en numerosas entrevistas y encuestas recientes, la Misión de Verificación es considerada por todo el espectro político como un garante creíble, fiable y valioso en el proceso de paz⁴⁶. Sin esta legitimidad y el respeto generalizado que los “chalecos azules” de la ONU se han ganado en Colombia durante muchos años (incluso antes del acuerdo de paz), sería difícil mantener la presencia generalizada de la misión, especialmente en zonas

con escasa o nula presencia gubernamental, y ofrecería pocos incentivos para que los actores armados se abstuvieran de cometer abusos o actos depredadores⁴⁷.

La presencia, la reputación y los efectos de protección de la misión se refuerzan mutuamente. La misión aprovecha su acceso territorial privilegiado para fomentar y facilitar la interacción del gobierno con actores en zonas de difícil acceso. La misión ha realizado inversiones considerables para ampliar y mantener su presencia territorial, como se muestra en el siguiente mapa. Opera en más de 300 municipios, incluidas las zonas más afectadas por el conflicto⁴⁸.



El personal de la misión viaja con regularidad para interactuar con las comunidades locales en zonas remotas y en disputa; según un funcionario de la misión en la oficina regional de Cali, el personal suele pasar una semana en la oficina y otra semana viajando sobre el terreno. Estas misiones sobre el terreno no son tareas sencillas. Requieren una rigurosa planificación y coordinación con el Departamento de Seguridad de la ONU (UNDSS) y, con frecuencia, se llevan a cabo en colaboración con instituciones gubernamentales colombianas. Requieren desplazamientos en carro, barco o a pie, y en ocasiones estancias prolongadas en campamentos provisionales. Estas visitas se ven facilitadas por la relación de la Misión de Verificación con las comunidades locales, quienes alertan con regularidad a la misión sobre posibles riesgos de seguridad, lo que permite evaluar los riesgos y tomar decisiones sobre la fecha y el destino de los viajes⁴⁹.

En conjunto, y como lo describió un miembro de la misión, “a veces los malos se portan mejor cuando aparecen los carros blancos y los chalecos azules”⁵⁰. Gracias a su buena reputación entre los distintos actores, la presencia de la misión puede tener un efecto disuasorio sobre los actores armados⁵¹.



Un vehículo de la ONU circula por una carretera estrecha en una ladera de Colombia. Foto de la ONU/Hector Latorre.

Proteger mediante la comunicación y el diálogo

La presencia de la Misión de Verificación también le ha permitido servir de puente entre las comunidades y las autoridades. El personal de la Misión señaló que es posible que los civiles no sepan cómo acceder o interactuar con los funcionarios gubernamentales a nivel local, que desconfíen de la capacidad de acción de los funcionarios o que eviten el contacto por temor a represalias por parte de los grupos armados⁵². La Misión de Verificación regularmente busca interactuar con comunidades en riesgo, por lo que líderes sociales, defensores de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil saben que pueden contactar a la misión cuando perciben una posible amenaza a la seguridad y el bienestar de sus comunidades. Según el personal de la misión, la población civil suele contactar a la misión telefónicamente, por mensajes de texto o visitando personalmente sus oficinas. Una vez verificado el asunto, los civiles confían en que la misión transmita sus inquietudes humanitarias y de seguridad a las autoridades estatales y, cuando corresponda, al Consejo de Seguridad de la ONU y a la comunidad diplomática en Bogotá. Recurrir a la misión también

protege la identidad de quienes alzan la voz, lo que reduce los riesgos para su seguridad personal⁵³ y les permite acceder a una vía de remisión confiable⁵⁴.

Los funcionarios gubernamentales también señalaron que recurren a la misión para el análisis de conflictos e información sobre nuevos desarrollos en zonas propensas a conflictos, en particular donde la presencia estatal es insuficiente⁵⁵. Sin embargo, los enfoques gubernamentales fragmentados (tanto a nivel nacional como entre los niveles local, regional y nacional) pueden generar retrasos en la implementación de una respuesta eficaz y eficiente, incluso cuando los funcionarios de la Misión de Verificación señalan una amenaza urgente para la población civil. Por ejemplo, antes del recrudecimiento de la violencia entre el ELN y las disidencias de las FARC-EP en la región del Catatumbo, al noreste de Colombia, a principios de 2025, y en seguimiento a las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, la Misión de Verificación compartió información con altos funcionarios gubernamentales que indicaba que una confrontación en la zona era inminente e instó al gobierno a desplegar fuerzas militares y proteger a la población civil. Mientras el gobierno coordinaba su respuesta, la misión llevó a cabo iniciativas cruciales para ayudar a la población civil dentro de los parámetros de su mandato en las 24 horas previas a la llegada de las fuerzas armadas nacionales, incluyendo la evacuación en helicóptero de excombatientes de las FARC-EP y líderes sociales⁵⁶.

El reciente papel de la Misión de Verificación en la facilitación de un mecanismo de monitoreo de cese al fuego (en el cese al fuego bilateral entre el gobierno y el ELN, agosto de 2023-agosto de 2024) y su contribución a otro (el cese del fuego bilateral entre el gobierno y el Estado Mayor de los Bloques y Frentes, o EMBF, octubre de 2023-abril de 2025) a través de su función de buenos oficios también ayudó a prevenir enfrentamientos entre el Estado y los respectivos grupos armados, así como a reducir los ataques a infraestructura crítica⁵⁷. Los mecanismos de monitoreo permitieron a las partes mantener una comunicación constante: detectar posibles violaciones, coordinar esfuerzos para verificarlas, resolver problemas y reducir la tensión. El objetivo de prevenir daños a la población civil siguió siendo fundamental para la labor de monitoreo del alto al fuego de la misión, y los mecanismos también se usaron para compartir y coordinar respuestas a problemas humanitarios⁵⁸. Además, la misión apoyó al gobierno en el desarrollo de protocolos de protección para las comunidades que continuaban bajo amenaza de los grupos armados que habían acordado ceses al fuego bilaterales temporales; aunque su implementación no fue perfecta, estos protocolos proporcionaron a las fuerzas armadas colombianas orientación operacional para actuar a favor de la protección de la población civil, procurando al mismo tiempo evitar enfrentamientos armados con esos grupos⁵⁹.

Adicionalmente, el acompañamiento de la Misión de Verificación a determinados diálogos de “Paz Total”, una iniciativa impulsada por el gobierno de Petro, ha contribuido a los esfuerzos para reducir la violencia contra civiles⁶⁰. En palabras de un alto funcionario de la misión, los esfuerzos de facilitación y el apoyo consultivo de la misión le han permitido proponer “ciertas buenas prácticas e iniciativas que favorecen la confianza y el progreso, pero que también están relacionadas con la protección de la población civil, que es donde se ve el impacto en las comunidades”⁶¹. Por ejemplo, en conversaciones a nivel nacional, la misión promovió la sensibilización sobre la prohibición del reclutamiento e instrumentalización de menores de 18 años⁶² y, en coordinación con la Iglesia Católica, ayudó a facilitar métodos seguros para que las comunidades afectadas por el conflicto plantearan sus peticiones a las partes⁶³.

A nivel regional y local, la Misión de Verificación promueve la protección de la población civil acompañando a las comunidades que buscan entablar diálogos con grupos armados sobre cuestiones humanitarias. En el departamento del Valle del Cauca, por ejemplo, la misión ha apoyado a comunidades indígenas en sus comunicaciones con grupos armados acerca de las condiciones humanitarias mínimas necesarias para garantizar su seguridad y salud. Estas condiciones incluyen evitar que las comunidades indígenas sean utilizadas como escudos humanos, abstenerse de utilizar minas antipersona en su territorio y poner fin al reclutamiento de menores y al confinamiento forzoso de las comunidades⁶⁴. En las zonas del Bajo Calima y San Juan, en la región, las comunidades indígenas también han planteado la idea de la creación de zonas de seguridad humanitaria como una posible forma de reducir el riesgo para los civiles, y la misión ha acompañado la discusión de este tema con el gobierno y otros actores⁶⁵. Sin embargo, las zonas de seguridad humanitaria conllevan riesgos inherentes que requieren una gestión cuidadosa⁶⁶.

ESTUDIO DEL CASO DE BUENAVENTURA: ACOMPAÑAMIENTO AL DIÁLOGO CON GRUPOS CRIMINALES LOCALES

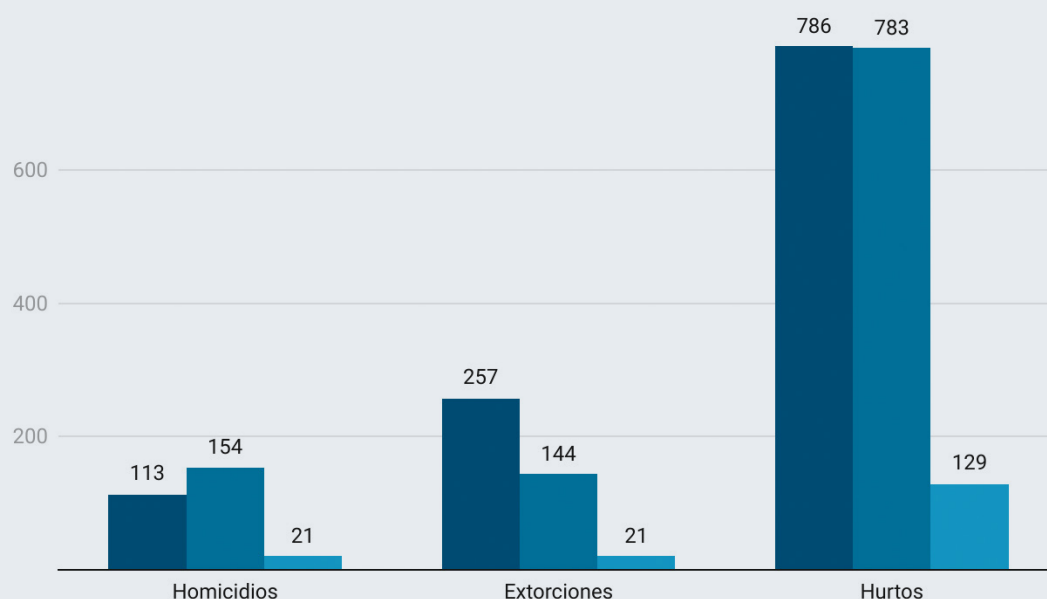
En la disputada ciudad portuaria de Buenaventura, en la costa del Pacífico, la Misión de Verificación acompañó la creación de un proceso de diálogo urbano sociojurídico a finales de 2022 entre el gobierno y las dos bandas criminales que ejercen el control de facto sobre la ciudad (los Shottas y los Espartanos). El papel de la misión como observador imparcial en representación de la comunidad internacional, junto con la Iglesia Católica y la Organización de los Estados Americanos (OEA), dio a las bandas la confianza necesaria para negociar, a pesar la desconfianza que tenían hacia el gobierno⁶⁷. En palabras de un miembro de la sociedad civil: “Cuando las bandas ven que la ONU está allí, saben que es un proceso serio”⁶⁸.

El diálogo sociojurídico de Buenaventura se centró en un proceso progresivo de reducción de la violencia en la comunidad, con el objetivo final de dismantelar estas bandas criminales mediante mecanismos aún por definir de negociación judicial colectiva y prácticas de justicia restaurativa. Durante los primeros tres años de este diálogo, los homicidios disminuyeron en la que históricamente ha sido la ciudad más violenta del país. Mientras que antes la ciudad registraba un promedio de 850 asesinatos por año, 2024 cerró con 21 homicidios, el nivel de violencia más bajo en años, gracias a un cese al fuego bilateral pactado entre las dos bandas⁶⁹. Más allá de observar el proceso de diálogo, la Misión de Verificación contribuyó mediante el uso de sus buenos oficios, incluso interactuando con las bandas para detener el reclutamiento de menores, buscando una solución humanitaria cuando un menor de una pandilla era secuestrado por otra y visitando en la cárcel a los representantes de las bandas que formaban parte de la delegación de su grupo en el diálogo sociojurídico⁷⁰. Según una persona con conocimiento del proceso, “una vez que la ONU está allí, los criminales son más receptivos”⁷¹.

En 2024, la violencia tuvo una tendencia a la baja, como se refleja en la siguiente gráfica. Las bandas acordaron detener los homicidios, reducir la extorsión a ciudadanos de bajos recursos y detener el reclutamiento de menores (acuerdos que implementaron parcialmente). Sin embargo, los esfuerzos para desmovilizar a cientos de menores afiliados a las bandas se vieron frustrados por la falta de capacidad local del gobierno para su rehabilitación y reintegración a la sociedad⁷².

BUENAVENTURA

■ 2022 ■ 2023 ■ 2024



Mapa: Stimson Center • Fuente: Misión de Verificación de la ONU en Colombia • Creado con Datawrapper

En febrero de 2025, los Shottas y los Espartanos decidieron no renovar su cese al fuego bilateral, debido a que el gobierno colombiano emitió una orden de captura contra el principal portavoz de los Espartanos y no estableció un marco jurídico para la negociación colectiva de penas ni para la justicia transicional orientada al desmantelamiento de las bandas. A comienzos de abril de 2025, ambas bandas restablecieron voluntariamente el cese al fuego bilateral tras una nueva escalada de hostilidades y violencia urbana⁷³. Sin embargo, el proceso de diálogo sociojurídico de Buenaventura permanece suspendido⁷⁴, y la Misión de Verificación no puede hacer mucho sin un acuerdo gubernamental sobre el marco jurídico para la desmovilización de los grupos criminales locales.

Abogar por la protección física

A pesar de ser una misión desarmada de la ONU sin un mandato explícito de protección, la Misión de Verificación ha llevado a cabo actividades para promover, fomentar y, en ocasiones excepcionales, contribuir a la protección física de la población civil. Estas medidas son variadas y reflejan en gran medida las actividades previstas en el mandato, facilitadas por el enfoque proactivo de la Misión de Verificación.

Un aspecto central del mandato de la misión es su atención a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), campamentos de desmovilización en toda Colombia donde los excombatientes de las FARC-EP y sus familias pueden recibir protección administrada por el gobierno, servicios sociales, asistencia para proyectos productivos y acompañamiento en su proceso de reincorporación. La ONU ha sido fundamental en el desarrollo de estos espacios; por ejemplo, la primera Misión de la ONU en Colombia supervisó el establecimiento de “Zonas Veredales Transitorias de Normalización” donde se llevaron a cabo los procesos iniciales de desarme, y que posteriormente se convirtieron en el núcleo de los ETCR⁷⁵. Además de promover la reintegración económica y social, estas áreas tienen como objetivo proteger físicamente y prevenir el reclutamiento de excombatientes de las FARC-EP por parte de actores armados externos, proporcionando al gobierno áreas geográficas específicas para concentrar los recursos destinados a la protección.

Actualmente, la Misión de Verificación continúa evaluando el cumplimiento por parte del gobierno de sus obligaciones con las personas que viven en los ETCR, informando sobre las necesidades y los desafíos que enfrentan los excombatientes de las FARC-EP y actuando como enlace entre las comunidades de los ETCR, las instituciones gubernamentales y la sociedad civil⁷⁶. Es fundamental destacar que la misión ha fomentado un apoyo más sólido y eficaz para estos lugares, entre otras, asesorando sobre proyectos económicos y de medios de vida, garantizando que las perspectivas de los residentes de los ETCR sean comunicadas al Estado y facilitando procesos de lucha contra la estigmatización en las zonas circundantes a los ETCR⁷⁷. Los esfuerzos de la misión por mejorar las condiciones y la eficacia de los ETCR tienen claras implicaciones en materia de protección; el personal ha señalado que relativamente pocos excombatientes de las FARC-EP han sido asesinados en las zonas de reincorporación⁷⁸. No obstante, las amenazas a la seguridad por parte de los grupos armados que avanzan sobre los territorios han llevado al gobierno, con apoyo de la ONU, a reubicar al menos cinco ETCR en los últimos años, y a reubicar con frecuencia a grupos más pequeños de excombatientes de las FARC-EP⁷⁹. A principios de 2025, 16 de los 24 ETCR enfrentaban dificultades para mantener el despliegue preventivo de las fuerzas de seguridad nacionales⁸⁰. La mayoría de los excombatientes de las FARC-EP viven ahora fuera de los ETCR⁸¹.

Fuera de las zonas de reincorporación, los excombatientes de las FARC-EP pueden enfrentar amenazas significativas. Estas amenazas se ven intensificadas para aquellos que pertenecen a comunidades étnicas marginadas, para quienes el gobierno colombiano aún no ha desarrollado programas de reintegración adaptados a sus realidades⁸². Con el fin de mejorar su seguridad, la Misión de Verificación monitorea el destino de los excombatientes de las FARC-EP que deciden abandonar los ETCR, proporcionando información y análisis estratégico al gobierno para prevenir la violencia y proteger a los excombatientes de las FARC-EP. La misión también colabora activamente con el gobierno colombiano para mejorar el acceso a la tierra y vivienda por parte de los excombatientes de las FARC-EP⁸³.

Adicionalmente, la Misión de Verificación colabora regularmente con la Unidad Nacional de Protección (UNP) de Colombia, una división especializada del Ministerio del Interior encargada de proporcionar servicios de seguridad y protección a personas en riesgo, incluidas muchas de las amparadas por el acuerdo de paz de 2016. La misión contribuye regularmente con monitoreo del conflicto y asesoría técnica para orientar las medidas de seguridad individuales y colectivas adoptadas por la UNP para los excombatientes de las FARC-EP amparados por el acuerdo de paz, junto con líderes sociales y defensores de derechos humanos. Lideradas por el equipo de verificación de garantías de seguridad de la misión, estas actividades de asesoría incluyen proporcionar información y apoyo técnico a las evaluaciones de riesgo y los mecanismos de alerta temprana del gobierno; remitir o gestionar casos individuales, quejas e información a las autoridades gubernamentales competentes; asesorar sobre los procesos internos del gobierno para responder a amenazas y brindar garantías de seguridad; y desarrollar procedimientos de emergencia ante amenazas inminentes a la seguridad⁸⁴. La misión ha desempeñado un papel fundamental en la evaluación del desempeño del gobierno en la implementación de estas medidas de protección. Cuando el gobierno no ha adoptado las medidas de garantías de seguridad estipuladas en el acuerdo de 2016, la Misión de Verificación ha abogado por su implementación, incluso mediante intervención directa ante el gobierno⁸⁵.

Más allá de las capacidades de asesoría y apoyo de la Misión de Verificación, de manera excepcional ésta también ha utilizado sus recursos para reubicar a personas cubiertas por su mandato a zonas más seguras. En los casos en que se ha evaluado que existe una amenaza inminente de violencia contra la población civil, la misión ha colaborado con las instituciones gubernamentales para facilitar la reubicación de emergencia de excombatientes de las FARC-EP, líderes sociales y defensores de derechos humanos, por ejemplo, trasladando a las personas a refugios seguros estatales para su protección temporal. Además, en ocasiones específicas y poco frecuentes, la misión ha asumido un papel más directo, en coordinación con las autoridades gubernamentales, cuando las respuestas del gobierno se han retrasado. A principios de 2025, por ejemplo, mientras la violencia se intensificaba en la región del Catatumbo y el gobierno coordinaba su respuesta, la misión utilizó sus propios helicópteros para evacuar a decenas de personas en riesgo, incluyendo excombatientes de las FARC-EP y líderes sociales⁸⁶.

Ayudar a fortalecer la capacidad de la sociedad civil para abogar por su protección

En el marco de las prioridades temáticas de su mandato, la Misión de Verificación trabaja para proporcionar una plataforma a grupos marginados a nivel nacional, regional y local. De esta manera, la misión ayuda a diversos sectores de la vibrante sociedad civil colombiana a comprender y acceder al panorama institucional centralizado del país, identificando posibles puntos de acceso para la conexión y abogando ante las autoridades gubernamentales por la inclusión de comunidades marginadas (por ejemplo, mujeres, campesinos, excombatientes de las FARC-EP, comunidades étnicas vulnerables) en el debate político y los procesos de paz⁸⁷.

De manera similar, la Misión de Verificación contribuye a fortalecer la capacidad de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil y de las comunidades afectadas por el conflicto, con el fin de que puedan abogar de manera más efectiva por sus necesidades y su protección. Este enfoque se ha visto

reflejado en el liderazgo de la misión, como en el caso del exrepresentante especial del secretario general de la ONU, Carlos Ruiz Massieu, quien se reunía cada dos o tres meses con organizaciones nacionales de mujeres para compartir información sobre acontecimientos recientes y debatir el liderazgo de las mujeres en la implementación del acuerdo de paz de 2016⁸⁸. A nivel local, la misión replica estos espacios de diálogo con representantes de organizaciones de mujeres cuando es posible⁸⁹.

Aunque los presupuestos suelen ser limitados, varios miembros del personal de la misión destacaron la utilidad de llevar a cabo proyectos que contribuyan a la consolidación de la paz o a fortalecer las capacidades de la sociedad civil⁹⁰. Por ejemplo, al analizar el impacto de la misión sobre los excombatientes de las FARC-EP en el Valle del Cauca, un excombatiente elogió el apoyo de la misión a las campañas de desestigmatización, que, según informes, han contribuido a que la fuerza pública, los funcionarios públicos y las comunidades locales adopten una actitud más tolerante hacia los excombatientes⁹¹. Asimismo, en la zona de Buenaventura, donde las mujeres defensoras de derechos humanos pertenecientes a comunidades étnicas enfrentan altos niveles de discriminación y violencia, varias participantes destacaron el profundo impacto—tanto a nivel personal como comunitario— que tuvo un taller de fortalecimiento de capacidades organizado por la Misión de Verificación en 2024⁹².

Evaluar el impacto de la Misión de Verificación en la seguridad y protección de la población civil

El impacto de la Misión de Verificación en la protección de civiles vulnerables ha sido positivo, aunque limitado. Si bien la Misión de Verificación no cuenta con un mandato específico de protección de civiles, su presencia, las actividades derivadas de su mandato y el uso frecuente de sus buenos oficios han servido para demostrarle a la población civil en zonas afectadas por el conflicto que la comunidad internacional se preocupa por su seguridad. La misión también ha contribuido a fortalecer la confianza de las poblaciones marginadas en la gestión de su propia seguridad mediante el desarrollo de capacidades, la asesoría técnica, la promoción de su inclusión en los procesos de paz y la comunicación de sus preocupaciones a las autoridades gubernamentales en todos los niveles.

A través del enfoque de una “verificación proactiva”⁹³, la Misión de Verificación sirve de apoyo activo para impulsar la aplicación del acuerdo de paz. Esta mentalidad proactiva y orientada a la resolución de problemas permea a toda la organización y permite que el personal de la misión piense con flexibilidad y responda de manera creativa ante riesgos emergentes que amenazan la seguridad de los excombatientes de las FARC-EP y otras comunidades en riesgo. Del mismo modo, también permite que la misión contribuya a iniciativas que se alinean con el objetivo de reducir la violencia contra la población civil⁹⁴.

Factores facilitadores del entorno de la Misión de Verificación

Si bien la Misión de Verificación merece reconocimiento por su éxito en Colombia, es importante reconocer los factores singulares que han contribuido a un entorno operativo especialmente favorable. Mientras que la polarización geopolítica con frecuencia ha convertido al Consejo de Seguridad en un escenario de disputas diplomáticas, Colombia representa un caso poco común de consenso entre sus miembros⁹⁵. Hasta la fecha, la misión ha gozado de renovaciones a su mandato sin oposición y ha visto aprobadas cuatro resoluciones unánimes que amplían su competencia, en respuesta directa a solicitudes de las autoridades nacionales. En consecuencia, los actores en Colombia consideran a la misión una auténtica manifestación del apoyo de la comunidad internacional al proceso de paz, lo que consolida la percepción generalizada de la misión como un interlocutor confiable.

La misión también mantiene una sólida relación de trabajo con el gobierno colombiano, gracias al compromiso continuo de los firmantes con el acuerdo de paz de 2016. Esto se evidencia en las colaboraciones positivas entre la misión y diversas entidades estatales, como la Presidencia de la República, las fuerzas armadas y los ministerios y organismos responsables de la implementación del

acuerdo de paz⁹⁶. La misión también se asegura de que su función no se perciba como una violación de la soberanía del gobierno colombiano ni de su responsabilidad de proteger a la población civil⁹⁷, aunque su presencia en todo el país respalda la autoridad estatal en la práctica. A través de la implementación de su mandato, la misión se ha posicionado como un colaborador valioso de los esfuerzos del gobierno para fomentar la paz y la seguridad.

Más allá del gobierno, los líderes y organizaciones de la sociedad civil entrevistados para esta investigación expresaron una clara comprensión del mandato de la Misión de Verificación. La comprensión de su rol, así como de lo que funcionalmente se encuentra fuera de su mandato, ha ayudado a gestionar las expectativas públicas, enfocar la interacción de la misión con la sociedad civil y fortalecer la confianza entre la misión y las comunidades marginadas⁹⁸.

El grado de reconocimiento público de la Misión de Verificación también refleja el papel más amplio e histórico de la ONU en Colombia. La presencia del Equipo de la ONU en el País es anterior a la Misión de Verificación y está compuesta por más de 20 agencias especializadas de la organización que trabajan en cuestiones que van desde la asistencia humanitaria hasta los derechos humanos y el desarrollo⁹⁹. La Misión de Verificación ha desarrollado su presencia en el contexto de estas otras entidades de la ONU, beneficiándose de la buena voluntad generada durante sus largos mandatos, así como de las actividades complementarias que realizan. Por ejemplo, Colombia alberga una de las oficinas sobre el terreno de la ACNUDH más grandes del mundo, con presencia desde 1997¹⁰⁰; por esta razón, la Misión de Verificación no cuenta con una sección de derechos humanos. En cambio, ambas entidades buscan reducir los conflictos y cooperar siempre que sea posible, aprovechando las fortalezas propias de cada una¹⁰¹.

Limitaciones que enfrenta la Misión de Verificación

El entorno en el que opera la Misión de Verificación también presenta desafíos inherentes a su capacidad para apoyar la protección de la población civil en Colombia. En particular, la falta de articulación gubernamental en la implementación de las políticas nacionales y la falta de presencia estatal o de vínculos con las autoridades locales¹⁰² implican que las medidas gubernamentales para proteger a la población civil pueden retrasarse o ser inexistentes, ya sea en la aplicación de los diversos aspectos del acuerdo de paz de 2016 o en el despliegue de fuerzas de seguridad en zonas de riesgo. Por ejemplo, en los meses previos a la crisis del Catatumbo, la Defensoría del Pueblo emitió varias alertas tempranas que no lograron catalizar la acción proactiva necesaria del grupo de trabajo interministerial¹⁰³. Además, aunque a principios de 2023 el Ministerio de Defensa Nacional adoptó una estrategia que delineaba el papel de las fuerzas armadas en la garantía de la seguridad humana¹⁰⁴, la acción militar se ha centrado principalmente en confrontar a los grupos armados, una estrategia que hasta ahora no ha dado frutos significativos en materia de seguridad¹⁰⁵. Estas realidades han acentuado la desconfianza de la población en las instituciones gubernamentales¹⁰⁶, y varios miembros de la misión han expresado su temor de que la frustración popular por la lenta aplicación del acuerdo de paz de 2016 pueda repercutir en la Misión de Verificación en el futuro¹⁰⁷.

El limitado presupuesto, personal y recursos de la Misión de Verificación también requiere una colaboración sólida con el gobierno y financiadores externos. Un ejemplo ilustrativo proviene de Buenaventura, donde predominan los ríos y las carreteras son escasas. En esta zona, la Misión de Verificación no dispone de embarcaciones, por lo que cada visita a las comunidades en riesgo debe coordinarse con la Defensoría del Pueblo para usar sus embarcaciones. Esta situación podría restringir los desplazamientos de la misión, especialmente si los funcionarios gubernamentales llegaran a oponerse a que visiten determinadas zonas, aunque el personal de la misión no ha señalado esto como un motivo de preocupación. De manera similar, aunque la misión no puede proporcionar la ayuda o los servicios solicitados por las comunidades que visita, algunos miembros de la misión manifestaron haber señalado las necesidades de la comunidad y las organizaciones que se podrían hacer cargo de éstas a potenciales financiadores con el fin de promover acciones humanitarias o de desarrollo¹⁰⁸.

La Misión de Verificación, de conformidad con su mandato, no cuenta con capacidades armadas, lo que requiere que la misión coordine con las comunidades civiles y las autoridades estatales, donde tengan presencia, para determinar cuándo es seguro que su personal desarmado realice visitas sobre el terreno. Las condiciones de seguridad pueden cambiar rápidamente como resultado de la ubicación y las actividades de los grupos armados, lo que exige que la misión participe en una planificación proactiva con el Departamento de Seguridad de la ONU (UNDSS), la entidad responsable de determinar las condiciones de seguridad para las visitas sobre el terreno y de garantizar la seguridad general del personal de la ONU¹⁰⁹.

Además, de acuerdo con la política del gobierno, la Misión de Verificación es la única entidad de la ONU autorizada para interactuar con grupos armados, específicamente en el contexto del acompañamiento de diálogos políticos o con fines humanitarios¹¹⁰. Esta política puede impedir que las agencias de la ONU cumplan con sus mandatos en zonas con presencia de grupos armados, especialmente aquellas que se basan en principios humanitarios y deben ser imparciales y neutrales en sus labores. También impone una mayor carga a la misión para canalizar la información a las áreas pertinentes del Equipo de la ONU en el País cuando surge un problema ajeno a su mandato al interactuar con grupos armados o comunidades afectadas. Por ejemplo, el Equipo de Tareas sobre Vigilancia y Presentación de Informes de la ONU en el país (CTFMR), copresidido por UNICEF y encargado de monitorear y reportar violaciones graves contra la infancia, sigue sin poder trabajar con los grupos armados para desarrollar planes de acción que frenen violaciones como el reclutamiento y la instrumentalización de niños, niñas y adolescentes, un fenómeno de creciente preocupación en Colombia¹¹¹. Esta restricción, según informes, responde al deseo del gobierno de mantener su papel como interlocutor principal con los grupos armados¹¹².

La coordinación con el Equipo de la ONU en el País sobre problemas urgentes que enfrentan las comunidades civiles es aún más compleja, ya que la Misión de Verificación no es una misión integrada. Aunque la Misión de Verificación y el Equipo de la ONU en el País desarrollaron un marco estratégico integrado para orientar la cooperación, dicho marco no ha sido actualizado desde 2018 para reflejar la evolución de la dinámica del conflicto ni la ampliación del mandato de la misión¹¹³. Así pues, la colaboración tiende a basarse en iniciativas independientes y relaciones individuales entre la misión y las agencias de la ONU, en lugar de estructuras de coordinación integradas. Si bien esto podría permitir al personal pensar de forma más creativa y amplia cuando surgen preocupaciones sobre la protección,

la naturaleza ad hoc de estas conexiones puede generar lagunas, como la necesidad que se ha señalado de un espacio exclusivo de la ONU en el que la misión y las agencias puedan discutir las preocupaciones humanitarias¹⁴. A largo plazo, tanto la Misión de Verificación como el Equipo de la ONU en el País podrían optimizar su impacto a través de un enfoque estratégicamente coordinado.

Conclusión

La Misión de Verificación de la ONU en Colombia ha contribuido a mantener la paz entre el gobierno y las antiguas FARC-EP durante la última década, y el Acuerdo Final de Paz ha propiciado una reducción significativa de la violencia en todo el país. A través de una interpretación proactiva de su mandato, la misión ha apoyado incansablemente el progreso hacia la plena implementación del acuerdo de paz, aunque aún queda mucho por hacer. La misión también ha promovido la reducción de la violencia contra la población civil por parte de grupos armados mediante el monitoreo del cese al fuego y el acompañamiento al diálogo.

De esta manera, la misión contribuye a la protección de la población civil en el país, aunque con claras limitaciones, ya que no cuenta con un mandato de protección ni con capacidad armada. Es importante destacar que la misión promueve un entorno más seguro para los excombatientes de las FARC-EP y otras comunidades en riesgo a través de su presencia, la facilitación de la comunicación entre las autoridades nacionales y los territorios, el acompañamiento a los diálogos con grupos armados, el apoyo a la incidencia política de la sociedad civil y la participación directa para proteger a las personas cuando es necesario y los recursos se lo permiten.

La experiencia de la Misión de Verificación ofrece ejemplos convincentes de cómo las MPE en otros contextos pueden contribuir a promover la seguridad de la población civil, ya sea a través del diálogo, la incidencia o el desarrollo de capacidades. Las misiones pueden tener más éxito en esta tarea cuando las autoridades del país anfitrión demuestran voluntad política y capacidad para cumplir con su responsabilidad fundamental de proteger a la población civil; cuando hay una buena cooperación entre las autoridades anfitrionas y la misión; y cuando existe una clara comprensión entre el gobierno y la población civil del mandato y las limitaciones de la misión. No obstante, como demuestra el caso de la Misión de Verificación, la ausencia de estas condiciones óptimas no debe ser motivo para la inacción.

Dado el imperativo de que todas las entidades de la ONU apoyen la seguridad de la población civil, tal como se establece en la Agenda de la ONU para la Protección, la Secretaría de la ONU debería elaborar directrices que describan las posibles maneras en que las MPE, en todas sus diversas formas, pueden contribuir activamente a las iniciativas de protección, así como lo que podría exceder su autoridad y capacidad para hacerlo. Esto contribuiría en gran medida a que los líderes de las misiones reflexionen aún más sobre el potencial alcance de las medidas que pueden adoptar en favor de la protección de la población civil. Además, estas directrices deberían abordar la operación en entornos de conflicto no tradicionales, como el caso de Colombia, donde tanto grupos armados como organizaciones criminales perpetran una violencia generalizada y permanecen arraigados en las comunidades locales.

De cara al futuro, las MPE podrían comprender mejor el impacto de las actividades encomendadas aplicando una perspectiva de protección a su trabajo y definiendo cómo las iniciativas y mecanismos de la misión pueden apoyar los esfuerzos para proteger a la población civil y los derechos humanos. En el caso de la Misión de Verificación, la misión podría fortalecer aún más su impacto elaborando directrices internas sobre la protección de los civiles. Esto permitiría a los líderes de la misión planificar estratégicamente cómo la misión puede aprovechar sus ventajas comparativas y los recursos existentes para impulsar aún más los resultados en materia de protección. Aunque el gobierno de Colombia continúa demostrando que tiene la intención, la voluntad política y la capacidad para cumplir con su responsabilidad de proteger a la población civil, la experiencia de la Misión de Verificación demuestra que ésta puede desempeñar un papel significativo en el fortalecimiento de los esfuerzos de protección.



Miroslav Jenča, Representante Especial del Secretario General en Colombia y Jefe de la Misión de Verificación, visitó Bogotá en 2019 para impulsar la implementación del acuerdo de paz en su anterior función de Subsecretario General de las Naciones Unidas para Europa, Asia Central e las Américas. Foto de la ONU/Hector Latorre.

Notas finales

- ¹ Luis Jaime Acosta, “Colombian Armed Groups Have Expanded during Petro’s Presidency, Report Finds”, *Reuters*, 8 de julio de 2025, consultado el 9 de septiembre de 2025, <https://www.reuters.com/world/americas/colombian-armed-groups-have-expanded-during-petros-presidency-report-finds-2025-07-08/>.
- ² El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en Colombia informó que en 2024 los civiles vivieron los peores niveles de conflicto desde la firma del acuerdo de paz de 2016. (CICR, “Informe completo: Retos humanitarios 2025 - Colombia” (2025), 2, <https://www.CICR.org/es/publicacion/retos-humanitarios-2025-colombia>; y CICR, “Colombia: ‘Most Colombians Are Engulfed in the Conflict against Their Will,’” Patrick Hamilton, 14 de mayo de 2025, <https://www.CICR.org/en/article/colombia-most-colombians-engulfed-conflict-against-will>).
- ³ Para más información sobre las tácticas de control social utilizadas por los grupos armados, ver International Crisis Group, “Atrapados por el conflicto: cómo reformar la estrategia militar para salvar vidas en Colombia”, informe no. 95 (2022), 6, <https://www.crisisgroup.org/es/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/95-trapped-conflict-reforming-military-strategy-save-lives>; e International Crisis Group, “Colombia: ¿La ‘paz total’ retoma su camino?”, 4 de octubre de 2023, consultado el 9 de septiembre de 2025, <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/colombia-total-peace-back-track>.
- ⁴ La única excepción conocida a la ausencia de investigaciones sobre el impacto en la protección de la Misión de Verificación es la del International Peace Institute “United Nations Special Political Missions and Protection: A Principled Approach for Research and Policymaking”, Dirk Druet (2021), 13-16, <https://www.ipinst.org/2021/07/un-special-political-missions-and-protection-a-principled-approach-for-research-and-policymaking>.
- ⁵ El término MPE hace referencia a una amplia categoría de operaciones de paz de la ONU, generalmente desarmadas y financiadas con el presupuesto ordinario de la organización. Las MPE se enfocan en la prevención de conflictos, el establecimiento de la paz y actividades de consolidación de la paz en el posconflicto, con tipologías que abarcan desde misiones sobre el terreno y oficinas regionales hasta oficinas de Enviados Especiales de la ONU y grupos de expertos que supervisan los regímenes de sanciones del Consejo de Seguridad. Estas misiones suelen ser más pequeñas y menos costosas que las misiones de mantenimiento de la paz. En 2025, había más de 20 MPE desplegadas en todo el mundo. (Ver Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la Paz de la ONU, “DAPCP en el Terreno”, 2025, consultado el 9 de septiembre de 2025, <https://dppa.un.org/es/dppa-around-world>).
- ⁶ El concepto operativo de protección de los civiles en las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU se describe en la política del Departamento de Operaciones de Paz de la ONU “The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping”, actualizada el 1 de mayo de 2023, consultada el 30 de septiembre de 2025, 9-17, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2023_protection_of_civilians_policy.pdf.
- ⁷ Una excepción es la Unidad de Guardia de la ONU en Somalia, una fuerza defensiva especial desplegada en 2014 y compuesta por tropas de la ONU para proteger los recintos de las MPE desplegadas en el país. (Noticias ONU, “Somalia: UN Deploys New Special Force to Protect Staff in Mogadishu”, 18 de mayo de 2014, consultado el 23 de septiembre de 2025, <https://news.un.org/en/story/2014/05/468562>).
- ⁸ Ver *United Nations Agenda for Protection: Strengthening the Ability of the United Nations System to Protect People through their Human Rights*, febrero de 2024, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/protection/Agenda-Protection-Pledge-Policy-Brief.pdf>.
- ⁹ Para un análisis de los hallazgos en materia de protección de otras MPE, ver Stimson Center, “Civilian Protection in Sudan: Emerging Lessons from UNITAMS”, Julie Gregory (2024), <https://www.stimson.org/2024/civilian-protection-in-sudan-emerging-lessons-from-unitams/>; International Peace Institute, “United Nations Special Political Missions and Protection: A Principled Approach for Research and Policymaking”; y PAX, “Reflections on Protection of Civilians in UN Special Political Missions”, Daniele Rumolo (2023), <https://protectionofcivilians.org/report/reflections-on-protection-of-civilians-in-un-special-political-missions/>.

- ¹⁰ Consejo de Seguridad de la ONU, *Cartas idénticas de fecha 19 de enero de 2016 dirigidas al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas*, S/2016/53, 22 de enero de 2016. Durante las conversaciones iniciales sobre la posibilidad de desplegar una misión internacional para apoyar a las partes en la aplicación del acuerdo de paz, las FARC-EP expresaron su interés en un mandato de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), mientras que el ejército colombiano se opuso a la idea de desplegar tropas de paz de la ONU en suelo colombiano, al considerar la llegada de los cascos azules como un signo de un Estado fallido. Finalmente, fue el Alto Comisionado para la Paz de Colombia, Sergio Jaramillo, quien convenció a las partes de que un mandato del Consejo de Seguridad les proporcionaría la asistencia en materia de monitoreo y verificación de la seguridad que deseaban. (United Nations University-Centre for Policy Research, “The UN Security Council and Transitional Justice: Colombia”, Rebecca Brubaker (2020), 57, https://collections.unu.edu/eserv/UNU:7965/UNU_TransitionalJustice_FINAL_WEB.pdf).
- ¹¹ Ver Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 2261 (2016)*, S/RES/2261 (2016), 25 de enero de 2016.
- ¹² Consejo de Seguridad de la ONU, *Cartas idénticas de fecha 19 de enero de 2016 dirigidas al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas*, 2; y Consejo de Seguridad de la ONU, *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia*, S/2016/729, 18 de agosto de 2016, párr. 25.
- ¹³ Consejo de Seguridad de la ONU, *Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia*, S/2016/1095, 23 de diciembre de 2016, párrs. 21 y 22.
- ¹⁴ Institute for Integrated Transitions, “DDR Innovations from the Colombian Peace Process with the FARC-EP”, Jasmina Brankovic, Gerson Iván Arias Ortiz, y Carlos Andrés Prieto Herrera (2020), <https://ifit-transitions.org/publications/ddr-innovations-from-the-colombian-peace-process-with-the-farc-ep/>.
- ¹⁵ Consejo de Seguridad de la ONU, *Carta de fecha 29 de marzo de 2017 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General*, S/2017/272, 21 de abril de 2017, 6.3.3.
- ¹⁶ Consejo de Seguridad de la ONU, *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia*, S/2016/729, párrs. 3, 38, y 39.
- ¹⁷ Ver Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 2366 (2017)*, S/RES/2366 (2017), 10 de julio de 2017. Para el mandato de la Misión de Verificación, el Consejo de Seguridad aprobó las tareas encomendadas por el Secretario General en Consejo de Seguridad de la ONU, *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*, S/2017/745, 30 de agosto de 2017.
- ¹⁸ En octubre de 2017, el Consejo de Seguridad encomendó temporalmente a la misión verificar el “cumplimiento del alto el fuego bilateral, temporal y nacional” con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) durante algo más de tres meses. (Ver Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 2381 (2017)*, S/RES/2381 (2017), 5 de octubre de 2017). En 2021, el Consejo de Seguridad amplió el mandato de la Misión de Verificación más allá de la verificación de la reintegración y las garantías de seguridad para incluir la verificación de las sentencias restaurativas emitidas por la Jurisdicción Especial para la Paz, un órgano judicial establecido por el acuerdo de paz de 2016. (Ver Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 2574 (2021)*, S/RES/2574, 11 de mayo de 2021). Y en enero de 2023, el Consejo de Seguridad añadió la verificación de los capítulos sobre reforma rural integral y cuestiones étnicas al mandato de la Misión de Verificación. (Ver Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 2673 (2023)*, S/RES/2673, 11 de enero de 2023). Posteriormente, en agosto de 2023, el Consejo de Seguridad amplió por cuarta vez el mandato de la Misión de Verificación para monitorear y verificar el cese del fuego temporal a nivel nacional con el ELN, que desde entonces ha terminado. (Ver Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 2694 (2023)*, S/RES/2694 (2023), 2 de agosto de 2023).
- ¹⁹ Misión de Verificación de la ONU en Colombia, “Mandato”, consultado el 9 de septiembre de 2025, <https://colombia.unmissions.org/mandato>.
- ²⁰ “Colombia: Vote on Verification Mission Mandate”, *Security Council Report*, 30 de octubre de 2024, consultado el 11 de septiembre de 2025, <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2024/10/colombia-vote-on-verification-mission-mandate-renewal-3.php>.

- ²¹ Según el CICR, en 2025 había ocho conflictos armados no internacionales en Colombia. (CICR, “Clasificación de los conflictos armados en Colombia”, 2025, consultado el 17 de septiembre de 2025, <https://www.CICR.org/es/articulo/clasificacion-de-los-conflictos-armados-en-colombia>; Uppsala Conflict Data Program, “Muertes producto de la guerra (cantidad de personas) - Colombia”, consultado a través del Grupo Banco Mundial, Data360, el 1 de octubre de 2025, <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.BTL.DETH?locations=CO>; y Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito, “Base de datos de estadísticas internacionales de homicidios”, consultado a través del Grupo Banco Mundial, Data360, el 1 de octubre de 2025, <https://data.worldbank.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?locations=CO>).
- ²² CICR, “Colombia: ‘Most Colombians Are Engulfed in the Conflict against Their Will’”; y personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Bogotá, Colombia, 17 de febrero de 2025.
- ²³ Personal de la Misión de Verificación, entrevistas realizadas por los autores, Bogotá, 17 de febrero de 2025.
- ²⁴ Personal de la Misión de Verificación, entrevistas realizadas por los autores, Cali, Colombia, 22 de febrero de 2025; e International Crisis Group, “Atrapados por el conflicto: cómo reformar la estrategia militar para salvar vidas en Colombia”, 4-5.
- ²⁵ El confinamiento forzoso puede adoptar la forma de estrictas restricciones de movimiento en las comunidades, uso de minas antipersona o toques de queda impuestos por los grupos armados.
- ²⁶ ACLED, “Civilians in Colombia Face Less Deadly—But More Pervasive—Violence during Petro’s Presidency”, Tiziano Breda (2025), <https://acleddata.com/2025/02/17/civilians-in-colombia-face-less-deadly-but-more-pervasive-violence-during-petros-presidency/>.
- ²⁷ International Crisis Group, “Colombia: ¿La ‘paz total’ retoma su camino?”, 4; e International Crisis Group, “Atrapados por el conflicto: cómo reformar la estrategia militar para salvar vidas en Colombia”, 6.
- ²⁸ International Crisis Group, “Colombia: ¿La ‘paz total’ retoma su camino?”, 4.
- ²⁹ International Crisis Group, “Atrapados por el conflicto: cómo reformar la estrategia militar para salvar vidas en Colombia”, 14-15, 22-23, y 26. En marzo de 2023, el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia presentó su nueva estrategia de seguridad, defensa y convivencia ciudadana, que sentó las bases para la planificación de la seguridad y la defensa, poniendo como eje la protección de la vida y el respeto de los convenios internacionales de derechos humano. (Ver Gobierno de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, “Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana: Garantías para la Vida y la Paz 2022-2026”, marzo de 2023, consultado a través de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo el 23 de septiembre de 2025, <https://ddhhcolombia.org.co/2023/05/24/politica-de-seguridad-defensa-y-convivencia-ciudadana/>).
- ³⁰ Excombatiente de las FARC-EP, entrevista realizada por los autores, Cali, Colombia, 21 de febrero de 2025; International Crisis Group, “Otra forma de lucha: defendiendo la paz con las FARC en Colombia”, informe no. 92 (2021) 12, <https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/092-a-fight-by-other-means-spanish%20%281%29.pdf>.
- ³¹ Excombatiente de las FARC-EP, entrevista realizada por los autores, Cali, 21 de febrero de 2025; representante del gobierno colombiano, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 18 de febrero de 2025.
- ³² Consejo de Seguridad de la ONU, *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*, S/2025/419, 27 de junio de 2025, párr. 6.
- ³³ Asamblea General de la ONU, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/58/24, 22 de enero de 2025, párr. 11.
- ³⁴ *Ibid.*, párr. 12.
- ³⁵ International Crisis Group, “Otra forma de lucha: defendiendo la paz con las FARC en Colombia”, 9-10.
- ³⁶ Personas afectadas por el conflicto, entrevistas realizadas por los autores, Buenaventura, Colombia, 25 de febrero de 2025; y Asamblea General de la ONU, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, párrs. 20 y 27.

- ³⁷ Asamblea General de la ONU, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, párr. 18.
- ³⁸ Personal de la Misión de Verificación, entrevistas realizadas por los autores, Bogotá, 17 de febrero de 2025.
- ³⁹ Misión de Verificación de la ONU en Colombia, folleto, 25 de julio de 2024, 14, consultado el 9 de septiembre de 2025, https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/folleto2024_25jul_espanol.pdf.
- ⁴⁰ Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 20 de febrero de 2025.
- ⁴¹ Adaptado del “UN Verification Mission Organigramme (simple)” de la Misión de Verificación, septiembre de 2025.
- ⁴² Al 31 de mayo de 2025, la Misión de Verificación contaba con 157 observadores internacionales desarmados y no uniformados desplegados sobre el terreno. (UN Department of Peace Operations, “Contribution of Uniformed Personnel to UN by Mission and Personnel Type”, 31 de mayo de 2025, consultado el 9 de septiembre de 2025, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/06_un_missions_summary_of_military_and_police_86_may_2025.pdf). La gama de funciones desempeñadas por estos observadores se detalla en Consejo de Seguridad de la ONU, *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*, S/2017/745, párrs. 36-39.
- ⁴³ Según un alto dirigente de la misión, ésta asigna estratégicamente mayores recursos y personal a las oficinas regionales y a los equipos locales ubicados en las zonas de mayor violencia. (Entrevista realizada por los autores, Bogotá, 17 de febrero de 2025).
- ⁴⁴ Personal de la Misión de Verificación, entrevistas realizadas por los autores, Bogotá, 17 y 19 de febrero de 2025; Cali, 21 de febrero de 2025; y Buenaventura, 23 de febrero de 2025.
- ⁴⁵ Ibid.; y representante del gobierno colombiano, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 18 de febrero de 2025; representante religioso, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 18 de febrero de 2025; y representante de una ONG, entrevista realizada por los autores, Buenaventura, 24 de febrero de 2025.
- ⁴⁶ Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Buenaventura, 23 de febrero de 2025; y representante religioso, representantes de ONG y excombatiente de las FARC-EP, entrevistas realizadas por los autores, Bogotá, 18 de febrero de 2025. Para obtener información sobre la encuesta, ver Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la ONU, *Evaluation of the United Nations Verification Mission in Colombia*, Rakib Hossain, Trung Dang, y Daniela Hernández Salazar (2023), 8, 9, y 23.
- ⁴⁷ Personal de la Misión de Verificación, entrevistas realizadas por los autores, Buenaventura, 23 de febrero de 2025.
- ⁴⁸ A mediados de 2025, la Misión de Verificación contaba con nueve oficinas regionales, ocho oficinas subregionales y más de 20 oficinas locales. (Misión de Verificación de la ONU en Colombia, “Where is the Mission?”, 2025; y “2025 Mission Factsheet”, agosto de 2025).
- ⁴⁹ Personal de la Misión de Verificación, entrevistas realizadas por los autores, Bogotá, 19 de febrero de 2025, y Buenaventura, 23 de febrero de 2025; representante religioso, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 18 de febrero de 2025; y representante de una ONG, entrevista realizada por los autores, Buenaventura, 24 de febrero de 2025.
- ⁵⁰ Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 17 de febrero de 2025.
- ⁵¹ Ibid.; e International Peace Institute, “United Nations Special Political Missions and Protection: A Principled Approach for Research and Policymaking”, 15-16.
- ⁵² Personal de la Misión de Verificación, entrevistas realizadas por los autores, Buenaventura, 23 de febrero de 2025.
- ⁵³ Personal de la Misión describió canales de comunicación eficaces entre las oficinas locales y regionales de la misión. Si una situación no se puede resolver localmente, la información se escala internamente y, por lo general, se resuelve con las autoridades gubernamentales a nivel regional. (Personal de la Misión de Verificación, entrevistas realizadas por los autores, Bogotá, 17 de febrero de 2025; Cali, 22 de febrero de 2025; y Buenaventura, 23 de febrero de 2025).

- ⁵⁴ El papel de la misión para ayudar a conectar a las víctimas o sobrevivientes del conflicto con las correspondientes autoridades colombianas para garantizar su acceso a asistencia segura fue reconocido más recientemente en la renovación de su mandato de 2024. (Ver Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 2574 (2021)*).
- ⁵⁵ Representantes del gobierno colombiano, entrevistas realizadas por los autores, Bogotá, 18 y 20 de febrero de 2025.
- ⁵⁶ Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 17 de febrero de 2025.
- ⁵⁷ El rol de la Misión de Verificación en el monitoreo del cese al fuego de 2023-2024 entre el Estado colombiano y el ELN se integró al mandato de la misión en agosto de 2023. Sin embargo, las actividades de la misión en apoyo al cese al fuego de 2023-2025 entre el Estado colombiano y el EMBF quedaron fuera de su mandato formal, y la misión recurrió a su función de buenos oficios. El apoyo de la misión al cese al fuego con el EMBF se realizó a solicitud directa de las autoridades nacionales, y la participación de la misión contribuyó a generar confianza entre las partes. El mecanismo de monitoreo del cese al fuego del EMBF ayudó a prevenir el contacto armado entre las partes en 63 ocasiones entre julio de 2024 y febrero de 2025, y al menos cinco personas tomadas como rehenes por el EMBF también fueron liberadas. (Consejo de Seguridad de la ONU, *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, S/2025/188*, 27 de marzo de 2025, párr. 41).
- ⁵⁸ Personal de la Misión de Verificación, entrevistas realizadas por los autores, Bogotá, 17 de febrero de 2025; y representante religioso, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 18 de febrero de 2025.
- ⁵⁹ Expertos en la materia, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 18 de febrero de 2025.
- ⁶⁰ A febrero de 2025, la Misión de Verificación acompañaba activamente tres diálogos de “Paz Total” a nivel nacional (con el ELN, el EMBF y la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano (CNEB)) y tres diálogos sociojurídicos urbanos con grupos criminales en Buenaventura, Medellín y Quibdó. (Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 17 de febrero de 2025).
- ⁶¹ Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 17 de febrero de 2025.
- ⁶² Las convenciones internacionales prohíben el reclutamiento y la instrumentalización de menores en conflictos armados.
- ⁶³ Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 17 de febrero de 2025; y representante religioso, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 18 de febrero de 2025.
- ⁶⁴ Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Cali, 22 de febrero de 2025; y personas afectadas por el conflicto, entrevistas realizadas por los autores, Buenaventura, 25 de febrero de 2021.
- ⁶⁵ Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Cali, 22 de febrero de 2025.
- ⁶⁶ Para una discusión sobre los riesgos de las zonas seguras, ver Consejo Noruego para los Refugiados, “*Explainer: Safe Zones*” (2024), consultado el 9 de septiembre de 2025, <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/protection-of-civilians-and-access/nrc-safe-zones-explainer.pdf>.
- ⁶⁷ Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Cali, 22 de febrero de 2025; y representante religioso, entrevista realizada por los autores, Buenaventura, 24 de febrero de 2025.
- ⁶⁸ Representante religioso, entrevista realizada por los autores, Buenaventura, 24 de febrero de 2025.
- ⁶⁹ Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Cali, 22 de febrero de 2025.
- ⁷⁰ Dado que en Colombia es ilegal relacionarse con organizaciones criminales, la capacidad de la Misión de Verificación para emplear sus buenos oficios para interactuar con entidades criminales con fines humanitarios está habilitada por los privilegios e inmunidades concedidos al personal de la ONU. Esto confiere a la misión un papel único en el proceso, distinto al de la Iglesia Católica y la OEA. Para proteger al personal nacional de la misión, solo el personal internacional ejerce dichos buenos oficios. (Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Cali, 22 de febrero de 2025).
- ⁷¹ Representante religioso, entrevista realizada por los autores, Buenaventura, 24 de febrero de 2025.

- ⁷² Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Cali, 22 de febrero de 2025.
- ⁷³ Ibid.; y Consejo de Seguridad de la ONU, *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*, S/2025/419, párr. 12.
- ⁷⁴ El diálogo sociojurídico de Buenaventura entre el gobierno y las dos bandas criminales permanece suspendido desde marzo de 2025. Consejo de Seguridad de la ONU, *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*, S/2025/419, párr. 12.
- ⁷⁵ Laura Camila Barrios Sabogal, “From Cantonments to Settlements: Lessons for Reintegration of Former Combatants from the Colombian Peace Process”, *International Peacekeeping* 21, no. 4 (agosto de 2024): 608, consultado en agosto de 2025, <https://doi.org/10.1080/13533312.2024.2391765>.
- ⁷⁶ Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 17 de febrero de 2025; y Consejo de Seguridad de la ONU, *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*, S/2025/419, párrs. 6, 24, 28, y 35.
- ⁷⁷ Excombatiente de las FARC-EP, entrevista realizada por los autores, Cali, 21 de febrero de 2025.
- ⁷⁸ Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 17 de febrero de 2025; e International Crisis Group, “El difícil camino para los firmantes de paz heridos en Colombia”, Glaeldys González Calanche, 2024, <https://facesofconflict.crisisgroup.org/el-difcil-camino-para-los-firmantes-de-paz-heridos-en-colombia/?lang=es>.
- ⁷⁹ Misión de Verificación de la ONU en Colombia, “Panorama de la reincorporación, tras ocho años de la firma del Acuerdo Final de Paz”, 2024, consultado el 1 de octubre de 2025, <https://colombia.unmissions.org/panorama-de-la-reincorporaci%C3%B3n-tras-ocho-a%C3%B1os-de-la-firma-del-acuerdo-final-de-paz>.
- ⁸⁰ Consejo de Seguridad de la ONU, *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*, S/2025/188, párr. 58.
- ⁸¹ Misión de Verificación de la ONU en Colombia, “Panorama de la reincorporación, tras ocho años de la firma del Acuerdo Final de Paz”.
- ⁸² Consejo de Seguridad de la ONU, *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*, S/2024/968, párr. 68.
- ⁸³ Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 20 de febrero de 2025.
- ⁸⁴ Personal de la Misión de Verificación, entrevistas realizadas por los autores, Bogotá, 19 de febrero de 2025, y Cali, 22 de febrero de 2025; y representante del gobierno colombiano, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 20 de febrero de 2025.
- ⁸⁵ Personal de la Misión de Verificación, entrevistas realizadas por los autores, Bogotá, 17 de febrero de 2025, y Cali, 22 de febrero de 2025. El gobierno colombiano solo ha implementado parcialmente las disposiciones de garantías de seguridad establecidas en el acuerdo de paz de 2016. (Consejo de Seguridad de la ONU, *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*, S/2025/188, párr. 22).
- ⁸⁶ Personal de la Misión de Verificación, entrevistas realizadas por los autores, Bogotá, 17 y 20 de febrero de 2025, y Cali, 22 de febrero de 2025; y representante del gobierno colombiano, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 18 de febrero de 2025.
- ⁸⁷ Personal de la Misión de Verificación, entrevistas realizadas por los autores, Bogotá, 17 y 20 de febrero de 2025.
- ⁸⁸ Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 17 de febrero de 2025; y Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de la ONU, “From Words to Actions: The Experience of the UN Special Political Missions in Colombia on Women, Peace and Security (2016-2020)”, Marcie Mersky (2020), 21, consultado el 23 de enero de 2025, <https://dppa.un.org/en/lessons-learned-study-words-to-actions-experience-of-un-special-political-missions-colombia-women>.

- ⁸⁹ Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 17 de febrero de 2025.
- ⁹⁰ Personal de la Misión de Verificación, entrevistas realizadas por los autores, Cali, 21 de febrero de 2025, y Buenaventura, 23 de febrero de 2025.
- ⁹¹ Excombatiente de las FARC-EP, entrevista realizada por los autores, Cali, 21 de febrero de 2025.
- ⁹² Personas afectadas por el conflicto, entrevista realizada por los autores, Buenaventura, 25 de febrero de 2025.
- ⁹³ Un legado de la primera Misión de la ONU en Colombia, la estrategia interna de la Misión de Verificación, se centra en la “verificación proactiva”, que va más allá del monitoreo pasivo de la implementación del acuerdo de paz de 2016 para identificar problemas (por ejemplo, a través del análisis de conflictos o políticas) y buscar soluciones. Para más información sobre el enfoque de verificación de la Misión de Verificación, ver Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de la ONU, “From Words to Actions: The Experience of the UN Special Political Missions in Colombia on Women, Peace and Security (2016-2020)”, 25.
- ⁹⁴ Por ejemplo, además del acompañamiento de la misión a tres diálogos de “Paz Total”, la Misión de Verificación se valió de su función inherente de buenos oficios para apoyar el monitoreo del cese al fuego bilateral temporal entre el Estado y el EMBF (octubre 2023-abril 2025) a solicitud de las autoridades nacionales. Igualmente, gracias a sus buenos oficios, la misión ayudó a establecer y continúa apoyando las condiciones para diálogos sociojurídicos urbanos en Buenaventura, Medellín y Quibdó, aunque el primero y el último están actualmente suspendidos. Como se vio en Buenaventura, estos diálogos urbanos tienen un gran potencial para reducir la violencia contra la población civil al proporcionar un espacio para que el Estado colombiano y los grupos criminales locales entablen un diálogo abierto.
- ⁹⁵ Personal de la Misión de Verificación, entrevistas realizadas por los autores, Bogotá, 17 de febrero de 2025; y “Security Council Visiting Mission to Colombia”, *Security Council Report*, 7 de febrero de 2024, consultado el 14 de septiembre de 2025, <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2024/02/security-council-visiting-mission-to-colombia-3.php>.
- ⁹⁶ Representantes del gobierno colombiano, entrevistas realizadas por los autores, Bogotá, 18 y 20 de febrero de 2025, y Cali, 21 de febrero de 2025; y Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de la ONU, “UN Verification Mission in Colombia”, consultado el 14 de septiembre de 2025, <https://dppa.un.org/en/mission/un-verification-mission-colombia>.
- ⁹⁷ Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 19 de febrero de 2025.
- ⁹⁸ Representantes de ONG, entrevistas realizadas por los autores, Bogotá, 18 de febrero de 2025, y Buenaventura, 24 de febrero de 2025; personal de la Misión de Verificación, entrevistas realizadas por los autores, Bogotá, 19 de febrero de 2025, y Buenaventura, 23 de febrero de 2025; y personas afectadas por el conflicto, entrevistas realizadas por los autores, Buenaventura, 25 de febrero de 2025.
- ⁹⁹ Representante de la Oficina del Coordinador Residente de la ONU, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 19 de febrero de 2025.
- ¹⁰⁰ International Peace Institute, “United Nations Special Political Missions and Protection: A Principled Approach for Research and Policymaking”, 15.
- ¹⁰¹ Representante de una agencia de la ONU, entrevista virtual realizada por los autores, 3 de marzo de 2025.
- ¹⁰² Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 17 de febrero de 2025.
- ¹⁰³ Representante del gobierno colombiano, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 20 de febrero de 2025.
- ¹⁰⁴ Ver Gobierno de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, “Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana: Garantías para la Vida y la Paz 2022-2026”.
- ¹⁰⁵ International Crisis Group, “Atrapados por el conflicto: cómo reformar la estrategia militar para salvar vidas en Colombia”, 14-16; y Elizabeth Dickinson, “How to Get Colombia’s Peace Process Back on Track”, *Foreign Affairs*, 1 de octubre de 2024, consultado el 9 de septiembre de 2025, <https://www.foreignaffairs.com/colombia/how-get-colombias-peace-process-back-track>.

- ¹⁰⁶ Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Bogotá, Colombia, 17 de febrero de 2025; y representante religioso, entrevista realizada por los autores, Buenaventura, Colombia, 24 de febrero de 2025.
- ¹⁰⁷ Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 20 de febrero de 2025.
- ¹⁰⁸ Personal de la Misión de Verificación, entrevista realizada por los autores, Buenaventura, 23 de febrero de 2025.
- ¹⁰⁹ Ibid.
- ¹¹⁰ Representante de una agencia de la ONU, entrevista virtual realizada por los autores, 3 de marzo de 2025; y representantes de una agencia de la ONU, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 19 de febrero de 2025.
- ¹¹¹ Dada esta brecha en la participación y los viajes de la misión a territorios en los que UNICEF no tiene presencia, UNICEF proporcionó orientación técnica a las oficinas de campo de la Misión de Verificación en 2024 para garantizar que el personal de la misión comprenda los protocolos de desvinculación de menores de los grupos armados, así como la forma en que la misión puede apoyar al gobierno en la prevención de estas graves violaciones. Aunque la protección de la infancia está fuera del mandato de la Misión de Verificación, la misión participa en calidad de observadora en el CTFMR, de modo que puede mantenerse informada de los acontecimientos relevantes. (Representantes de agencias de la ONU, entrevistas realizadas por los autores, Bogotá, 19 de febrero de 2025; y Alfie Pannell, “‘Never Touched a Gun’: Colombia Fighters Step Up Child Soldier Recruitment”, *Al-Jazeera*, 9 de julio de 2025, consultado el 9 de septiembre de 2025, <https://www.aljazeera.com/news/2025/7/9/never-touched-a-gun-colombia-fighters-step-up-child-soldier-recruitment>).
- ¹¹² Representantes de agencias de la ONU, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 19 de febrero de 2025.
- ¹¹³ Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la ONU, *Evaluation of the United Nations Verification Mission in Colombia*, párr. 73.
- ¹¹⁴ Representante del Equipo de la ONU en el País, entrevista realizada por los autores, Bogotá, 19 de febrero de 2025.

El Stimson Center promueve la seguridad internacional y la prosperidad compartida a través de la investigación aplicada y el análisis independiente, la participación global y la innovación en políticas públicas.

STIMSON.ORG

© Henry L. Stimson Center

STIMSON

IDEAS INNOVADORAS QUE CAMBIAN EL MUNDO