

ENTREGADOS POR G

Medidas destinadas a fomentar la confianza

Las medidas destinadas a fomentar la confianza (CBMs, por su abreviación en inglés) son acciones tomadas por las partes en conflicto para fomentar la confianza entre las mismas, así como entre la población en general, sin centrarse en la raíz de las causas del conflicto o en temas sustanciales en una agenda de negociación.

Las CBMs pueden negociarse, acordarse e implementarse de modo bilateral, o adoptarse de forma unilateral. Pueden ser públicas, o mantener su carácter confidencial para las partes negociadoras, pero suelen funcionar mejor cuando se implementan de forma recíproca. Las CBMs pueden ser un instrumento importante en un proceso de paz, pero también tienen sus límites y riesgos. De la misma manera que la ausencia de confianza no es el único obstáculo para un proceso de paz, las CBMs no son el único medio de fomentar la seguridad y la confianza entre las partes en conflicto.

Esta nota se vale de la experiencia internacional en el campo de las CBMs y cita ejemplos relevantes cuando sea apropiado. Aunque las CBMs pueden introducirse en todas las fases de un proceso de paz, la nota se centra en el uso de las CBMs como medio para profundizar en las negociaciones y facilitar la desescalada de un conflicto armado y finalmente su fin. Esta nota no pretende proporcionar recomendaciones específicas para el caso colombiano. Teniendo en cuenta que la eficacia de las CBMs siempre es relativa respecto del contexto concreto, esta nota proporciona una introducción al uso de las CBMs en otros lugares, con la esperanza de que sea de ayuda para los negociadores que estén considerando los pasos apropiados que dar en Colombia.

¿Por qué usar medidas destinadas a fomentar la confianza?

Las negociaciones de paz por definición tienen lugar entre enemigos. La confianza en la intención declarada por la otra parte en poner fin al conflicto armado es baja. Como ha demostrado el mismo proceso de paz colombiano hay muchos medios por los que se puede crear confianza de manera gradual.

Las conversaciones en La Habana reposan en años de cuidadosa preparación y comprenden medidas como el reconocimiento del Gobierno del conflicto armado interno y de la necesidad de abordarlo a través de negociaciones; la decisión de las FARC-EP de poner fin a la práctica del secuestro; conversaciones secretas para alcanzar un acuerdo sobre la agenda de negociación; y la implicación de actores internacionales para garantizar y acompañar el proceso. En el transcurso de las conversaciones las FARC-EP se han declarado unilateralmente tres ceses al fuego (el tercer cese al fuego de forma conjunta con el ELN) y se han alcanzado acuerdos provisionales sobre tres de las cinco cuestiones sustanciales en la agenda negociadora. Esos acuerdos, naturalmente, incluyen numerosas medidas cuya implementación contribuirá a fomentar la confianza en el periodo posterior a la conclusión del acuerdo.

En Colombia, como en cualquier otro lugar, la paz sostenible a la cual aspira el proceso de paz no será alcanzada sin la confianza de cada parte en el compromiso de la otra en poner fin al conflicto armado.

Aunque la agenda de negociación consensuada y el buen progreso hecho hasta hoy sugieren que la negociación de CBMs formales no sea necesaria, puede en cualquier caso mostrarse útil pensar en qué medidas pueden incrementar la confianza de las partes y sus bases en las intenciones de cada parte, y después de La Habana, ayudar a fomentar la credibilidad y la legitimidad del proceso de paz dentro de la sociedad colombiana. Hay, en particular, una necesidad de crear confianza en la población local en las áreas afectadas por el conflicto.

Distintos tipos de medidas de fomento de confianza

Las CBMs pueden introducirse para evitar la escalada de un conflicto, para iniciar o ahondar las negociaciones, o para consolidar el proceso de paz y facilitar su implementación.¹ En contextos tan variopintos como Chipre, El Salvador, India-Paquistán, Kosovo-Serbia, Las Filipinas, África del Sur, Sudán, el País Vasco y Birmania, las CBMs han incluido pasos discretos o públicos sobre una serie de las siguientes medidas:

- Cese al fuego, unilateral, conjunto o parcial (un término al sabotaje de infraestructuras o a la extorsión);
- Acuerdos para limitar el impacto humanitario del conflicto (compromisos para restringir el uso de armas particulares, tales como las minas terrestres; o el fin al reclutamiento de niños, por ejemplo);
- El fin al secuestro y la liberación de los rehenes;
- Permitir el regreso a casa a los exilados o a los desplazados internamente;
- Ayuda a la población civil, por ejemplo la vacunación en las zonas de guerra;
- La mejora de las condiciones de los combatientes detenidos;
- Compartir la información sobre los muertos y los desaparecidos;
- El reconocimiento del daño causado por la violencia pasada, incluyendo pedir perdón a las víctimas;
- Reuniones públicas entre altos cargos del Gobierno y representantes de los grupos rebeldes;
- Comprometerse a reducir la retórica con que cada parte atacará a la otra;
- La disolución de las unidades de inteligencia y/o militares;
- Permitir la supervisión y verificación internacional;
- Reformas políticas, sociales y judiciales, o gestos por el Estado;
- Promesas de ayuda financiera y de otra naturaleza a las zonas afectadas por la guerra así como a sus poblaciones.

Las CBMs son normalmente no vinculantes: algunas son producto de acuerdos específicos y requieren verificación formal, otras se introducen de forma discreta y de manera unilateral. Las CBMs no siempre tienen el mismo impacto en cada parte del conflicto, ni suponen la adopción de pasos o gestos directamente equivalentes: Sin embargo, alcanzan su mayor eficacia cuando se cimentan sobre un cierto criterio de reciprocidad. Aunque las CBMs tradicionalmente están asociadas a cuestiones de seguridad y desmilitarización también pueden comprender temas políticos, humanitarios, económicos, medioambientales, sociales y culturales.² También pueden diseñarse para demostrar o facilitar la capacidad para la implementación.

En las Filipinas el Gobierno comprendió la importancia de desarrollar las capacidades de gobierno del MILF después de un previo acuerdo fallido. Por ello en el 2002 permitió la creación de la Agencia de Desarrollo Bangsa Mora, dirigida por el MILF y fundada por donantes internacionales. En el 2007 las partes acordaron la creación de un instituto para

¹ Simon J.A. Mason y Matthias Siegfried, "Medidas destinadas al Fomento de la Confianza (CBMs) en Procesos de Paz", *Una guía para AU profesionales*, Vol. 1, 2013, 57-77

² Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), *OSCE Guía sobre Medidas no-militares destinadas al Fomento de la Confianza (CBMs)*, Viena, 2012

educar a futuros líderes de los Bangsa Moros. Ambas iniciativas fueron diseñadas como CBMs con anterioridad a la firma del acuerdo de paz.

Las CBMs variarán según el contexto donde se introduzcan:

- **CBMs en conflictos internacionales:** Las CBMs se desarrollaron en un primer lugar como medio para contribuir a la estabilidad y la seguridad durante la Guerra Fría aumentando la transparencia entre los dos bloques militares.³ Las CBMs militares clásicas se centran en evitar la escalada militar distinguiendo entre comportamiento agresivo intencionado y actividades militares normales. En una variedad de contextos interestatales (la frontera coreana o India-Paquistán, por ejemplo), las CBMs han contribuido a reducir o limitar las tensiones. En otras situaciones (Guatemala-Belize, por ejemplo) se han usado para ayudar a prevenir que las disputas se deterioren y vuelvan violentas. Las medidas introducidas han incluido líneas directas de comunicación entre las fuerzas armadas; el intercambio de mapas, o información sobre los movimientos de tropas; patrullas conjuntas y el establecimiento de una zona desmilitarizada o de prohibición de vuelo; así como la promoción de CBMs económicas tales como el comercio a través de la Línea de Control entre la India y Paquistán.
- **CBMs formales:** Las CBMs formales se introducen frecuentemente en situaciones en las que las condiciones para la solución sostenible de un conflicto están ausentes o las diferencias intercomunales parecen ser irreconciliables. En el Sáhara Occidental, por ejemplo, la ACNUR ha introducido CBMs para abordar las necesidades de los refugiados de larga duración facilitando las visitas entre los refugiados Saharauis que viven en los campamentos de Argelia y los miembros de sus familias del territorio de Sáhara Occidental. La limpieza de minas ha sido uno de las CBMs más efectivas entre las varias empleadas en el conflicto congelado de Chipre (otras incluyeron proyectos como la apertura de los cruces entre las dos comunidades, y medidas para promover la cooperación económica). La limpieza de minas tiene beneficios humanitarios inmediatos para la población afectada y también se concibe como un CBM posterior al conflicto en múltiples contextos, incluyendo Bosnia y Herzegovina, Camboya y Mozambique.
- **CBMs en conflictos internos armados:** Las CBMs políticas y humanitarias se usan frecuentemente para crear un clima favorable para las negociaciones y contribuir a su evolución sin que necesariamente se identifiquen como “CBMs”. Durante negociaciones, la confianza se crea mediante factores subjetivos – el trato con respeto a los líderes de la fuerza insurgente por la delegación gubernamental por ejemplo – así como un progreso sustancial de las mismas. Conforme avanza el proceso de paz, pueden darse pasos directamente relacionados con las conversaciones (tales como incrementar la implicación y ayuda internacional, o la consulta con las fuerzas sociales y políticas y representantes de la sociedad civil) de forma paralela a los acontecimientos en el terreno que mejoran la probabilidad de implementar el acuerdo. Cuanta más información puedan compartir las partes mutuamente durante el desarrollo de un CBM, mejor. Con el tiempo la comprensión de las partes de las limitaciones y presiones procedentes de sus propias bases así como de fuerzas externas opuestas al proceso de paz pueden ayudar al diseño de las CBMs.

El proceso de paz en África del Sur se basó en CBMs adoptadas públicamente y de forma privada por las dos partes, con consciencia de que cada parte necesitaba fomentar el apoyo a las negociaciones dentro de sus propias bases de votantes. Incluían asegurar la liberación

³ Marie-France Desjardine, “Reconsiderando las Medidas destinadas al Fomento de la Confianza”, Los Papeles de Adelphi, Vol. 36, Número 307, 1996

de los prisioneros políticos, la revocación de la legislación racista y el cese de hostilidades. Con anterioridad a los diálogos con los partidos políticos en 2005, los maoistas nepalís se comprometieron a no atacar a civiles, empleados de ONGs o trabajadores de partidos políticos en áreas del país bajo su control.

Limitaciones y riesgos

Las CBMs tienen sus límites y riesgos. Gran parte de la energía política que debería dirigirse a una solución más amplia puede terminar siendo absorbida en la preparación, venta e implementación de las CBMs. En circunstancias en las que no es tanto la falta de confianza, sino la ausencia de voluntad política el problema clave, las CBMs pueden traer beneficios humanitarios y económicos sin contribuir al progreso en el proceso de paz de forma general. Chipre y el Sáhara Occidental son ambos ejemplos de este fenómeno, pero hay muchos otros. Un amplio abanico de CBMs dirigido a promover la reconciliación entre distintos grupos étnicos en Kosovo y Serbia, tuvo un impacto limitado y negativo en algunos casos.

Insistir en la negociación de CBMs formales también puede considerarse a veces como una manera de frenar la negociación de temas más importantes. Una “zona de confianza” negociada meticulosamente, separando el norte, controlado por los rebeldes, del sur, controlado por el Gobierno, en Costa de Marfil en el 2005 creó poca confianza y no potenció una salida pacífica al conflicto. Como se puso de manifiesto en un estudio crítico sobre el alcance internacional de las CBMs, “las CBMs son sólo tan fuertes como la voluntad política fundamental en el compromiso que se da en cualquier negociación con éxito”.⁴

Otro desafío diferente es el que presentan los conflictos internos de carácter asimétrico: un grupo rebelde sólo tendrá un número limitado de gestos promotores de confianza que ofrecer, mientras que el Gobierno tiene una gama completa de capacidad estatal a su disposición. La introducción de CBMs con “impactos partidistas” es un riesgo⁵, aunque el problema puede, en parte, abordarse con medidas cuyos beneficios pueden sentirse por una población mucho más amplia que el grupo rebelde.

Fomentando la confianza en la desescalada

Las dinámicas militares subyacentes en las negociaciones varían de manera considerable, y con ellas la relación con la violencia hacia las conversaciones de paz. La violencia de una parte o de la otra puede alcanzar su apogeo y presionar las negociaciones (tal y como se vio, por ejemplo, en la ofensiva de noviembre de 1990 del FMLN en El Salvador). Sin embargo, aunque no se prometa un cese al fuego formal bilateral hasta el fin de las negociaciones, una desescalada de la violencia se presenta tanto necesaria como deseable. Es necesaria para fomentar la confianza suficiente para sobrepasar lo que Barbara Walter ha definido como “barrera crítica” a la solución a la guerra civil: los rebeldes tienen que desmovilizarse, mientras que las fuerzas gubernamentales no tienen por qué hacerlo, lo que supone un riesgo desproporcionado para los rebeldes.⁶ Y es deseable porque, conforme crece la confianza en que las partes realmente estén comprometidas a finalizar el conflicto, la pérdida de vidas de soldados, rebeldes y civiles se vuelve inaceptable.

En El Salvador, tanto el acuerdo sobre derechos humanos concluido en julio de 1990 como el

⁴ Ibid. p. 5

⁵ Mason y Siegfried, p. 74

⁶ Barbara F. Walter, “La Barrera Crítica de la Solución de la Guerra Civil”. *International Organization* 51, no. 2 (1997), 353-64

*consiguiente despliegue de observadores de derechos humanos de la ONU fueron concebidos como CBMs. Como en Guatemala unos pocos años más tarde, la presencia visible de supervisores de derechos humanos en anticipo del acuerdo final ayudó a crear confianza entre las partes, y entre la población en general, en el proceso de paz. El progreso hacia la paz en **Guatemala** también se vio facilitado por medidas de fomento de confianza significativas entre los dos grupos militares. Las mismas comprendían reuniones secretas entre los grupos militares opuestos, así como una serie de pasos unilaterales pero recíprocos. En Marzo de 1996 el URNG proclamó unilateralmente la suspensión temporal de las operaciones militares ofensivas. El Gobierno respondió anunciando el cese de operaciones contra los insurgentes. Conforme se mantenía el cese al fuego, el ejército comenzó a desmovilizar las patrullas de autodefensa civiles. Los guatemaltecos comenzaron a comprender que la guerra iba realmente a finalizarse.*

*En el proceso actual de paz con grupos étnicos armados en **Myanmar** el Gobierno ha realizado una serie de acciones para intentar zanjar décadas de desconfianza. El negociador jefe se reúne con los líderes de los grupos étnicos en sus propias sedes centrales. El Gobierno también ha hecho uso deliberado de lenguaje tabú (como por ejemplo al aceptar la idea de un diálogo político en vez de ceses al fuego, y el uso de la palabra "federalismo", que durante mucho tiempo se ha visto como un paso hacia abajo por la escurridiza cuesta de la secesión). El Gobierno ha permitido de manera gradual la participación de la comunidad internacional y por primera vez ha aceptado negociaciones con grupos armados étnicos de forma colectiva en vez de bilateralmente. Sin embargo, aunque la confianza ha aumentado, todavía permanece en un nivel bajo, en particular porque la mayoría de las medidas se han adoptado por la parte ejecutiva del Gobierno y no los militares.*

Ceses al fuego y fomento de la confianza

Los ceses al fuego se negocian en ambientes caracterizados por la hostilidad y la desconfianza y, conforme comienza la implementación, violaciones y la alegación de violaciones se hace prácticamente inevitable. Aunque también pueden servir como mecanismos importantes de fomento de confianza. La otra cara, claro está, es que la ruptura o el fracaso del cese al fuego puede infligir daño a la credibilidad de la búsqueda de paz que puede perdurar muchos años.

La cuestión de la seguridad personal de aquellos que se han comprometido a dejar las armas es de importancia extrema. Temas como el número de combatientes registrados y el desarrollo de un inventario de armas y armamentos son siempre difíciles. El acompañamiento internacional y la negociación meticulosa de garantías de seguridad pueden ayudar a fomentar la confianza en los difíciles pasos que hay que dar. Pero sólo se mantendrá y hará más profunda si se establece un sistema adecuado para la supervisión, verificación, resolución de controversias y la investigación de denuncias. Los gestos públicos de fomento de confianza también son importantes. En Sudán, por ejemplo, las partes comprendieron que no podía haber una gran desmovilización antes del referéndum sobre el futuro de Sudán del Sur. Por consiguiente, dieron prioridad a la desmovilización de los niños, mujeres, veteranos y los incapacitados, como CBM.

La confianza se fortalece con la implicación de terceras partes y la participación directa de las partes en conflicto en mecanismos de supervisión conjuntos. Tales mecanismos podrían incluir compartir información de forma mutua así como estrategias colaborativas para la resolución de disputas. Esto es probablemente difícil al principio pero la experiencia (inclusive las Montañas Nuba y Nepal, como se indica más abajo) muestra que conforme crece la confianza tales mecanismos pueden demostrar ser altamente eficaces.

En Irlanda del Norte los unionistas no aceptaron la garantía del Gobierno británico de que el IRA estaba respetando sus promesas en el proceso de paz. Una Comisión de Supervisión Independiente con acceso a los informes de los servicios de inteligencia del Gobierno y de la policía podía fomentar la confianza pública allí donde el Gobierno no podía.

El largo proceso de paz entre el Gobierno de Filipinas y el MILF vio una internacionalización gradual cuando los equipos locales de supervisión del cese al fuego fueron complementados por un Equipo de Supervisión Internacional. El acuerdo de paz final concluido a principios de 2014 ha creado un Órgano de Desmantelamiento Independiente, compuesto por expertos locales e internacionales, para supervisar el desmantelamiento de las fuerzas MILF y de las armas.

El cese al fuego de 2002 en las Montañas Nuba (en sí un CBM importante para el conflicto más amplio entre el norte y el sur de Sudán) puso la responsabilidad primaria de la supervisión y verificación en las propias partes en conflicto, como partes en una Comisión Militar Conjunta presidida por el jefe de una misión de supervisión internacional pequeña. Una estrategia común similar fue adoptada en Nepal en el 2006 donde un Comité Coordinador de Supervisión Conjunto puso a representantes de ambos ejércitos bajo liderazgo de la ONU y controló el trabajo de los Equipos de Supervisión Conjuntos. El Comité adoptó decisiones por consenso mientras que el representante de la ONU resolvía los bloqueos o puntos muertos.

Con el tiempo se convirtió en un mecanismo de resolución de controversias efectivo que ayudó a crear confianza entre las partes en conflicto. En un contexto como el colombiano donde también hay otros actores armados, el desarrollo de mecanismos de inclusión para apoyar la implementación de los acuerdos es de importancia particular.

Conclusión

Todos los procesos de paz de éxito se basan en la acumulación gradual de confianza de las partes y de la población en general en la posibilidad de paz. Una serie de medidas, con mucha frecuencia sin denominarse formalmente CBMs, pueden contribuir a las dinámicas positivas de un proceso de paz en desarrollo. Qué medidas serán esas en Colombia y en otros lugares dependerá de las condiciones particulares presentes en un conflicto dado y de la función de la voluntad política existente en cada parte en la finalización del conflicto. Las opciones, tales como esta nota sugiere, son bastante numerosas, pero la tarea clave de fomentar la suficiente confianza para permitir que las fuerzas armadas abandonen la violencia no puede ignorarse.