

Septiembre de 2014

Introducción a acuerdos de cese el fuego

Ceses el fuego definen las reglas y las modalidades para que los beligerantes dejen de luchar. Demuestran el compromiso formal de las partes de ponerle fin a un conflicto armado por vía pacífica, y les ofrecen la posibilidad de trabajar conjuntamente para resolver las diferencias y de tal forma construir la confianza en el proceso. Implican una serie de mecanismos que ayudan a prevenir accidentes, controlan su escala e impacto, e incrementan el coste de futuros ataques. A veces incorporan acuerdos sobre el decomiso o manejo de las armas y la reincorporación de los combatientes; sin embargo, avances en estas áreas suelen depender en la implementación paralela de otros elementos de un acuerdo de paz.

Aunque en muchos procesos de paz ceses el fuego han sido prerequisites para la negociación política, en otros conflictos – como por ejemplo El Salvador – ceses el fuego fuertes sólo han sido negociados después de que se alcanzaron otros acuerdos. Estos casos reflejan o la convicción del grupo armado que su capacidad militar es la fuente principal de presión hacia el estado, o la determinación del estado de mantener la presión sobre el grupo armado durante todo el proceso de negociación, o alguna mezcla de los dos.

La negociación de un cese el fuego fuerte y transparente requiere tiempo, atención al detalle – que debe responder a los requerimientos contextuales – y valoración escrupulosa de cómo se implementarán las provisiones. Por lo tanto, un cese el fuego debe ir acompañado por consideraciones relativas a las estructuras de implementación, necesidades logísticas y recursos materiales, financieros y humanos que serán necesarios. También es preciso prepararse para ajustes difíciles, tanto al nivel individual como al nivel de la sociedad.

Los ceses el fuego más recientes y más exitosos se han apoyado en una arquitectura compuesta por los elementos siguientes:

- (i) un enfoque inclusivo de las negociaciones, incluyendo no sólo negociadores políticos pero también comandantes y personal militar representativo de todas las partes, sobre todo en negociaciones de temas técnicos como por ejemplo reposicionamiento hacia posiciones defensivas;
- (ii) mecanismos sólidos de monitoreo y verificación para evitar incidentes y asegurar que los que se producen, no debiliten la credibilidad del cese el fuego;
- (iii) vínculos claros con un proceso político del cual el cese el fuego inseparablemente forma parte.

Alcance y definición

Partes en conflicto han contemplado ceses el fuego por diversos motivos. A veces, como lo demuestra el ejemplo de los Montes Nuba en el Sudán en 2002 y en Nepal en 2006, declararon ceses el fuego para allanar el camino hacia el diálogo político en el cual los temas más amplios como la ciudadanía y derechos de las minoridades, devolución del poder y mecanismos de seguridad a largo plazo, estaban por ser discutidos. En otros casos, ceses el fuego se adoptaron para fortalecer posiciones, como fue el caso de los Tigres de Liberación de Tamil Eelam (LTTE) en Sri Lanka en 2005. La experiencia demuestra que la violencia

resurge inevitablemente si ceses el fuego no son una integrante de un proceso político más amplio.

Acuerdos de cese el fuego más robustos permiten alcanzar paz más estable¹. Como mínimo, un cese el fuego apartará a los beligerantes, suspenderá el ciclo de violencia y será una señal para la población del compromiso formal de las partes de resolver el conflicto por vía pacífica. Ceses el fuego generalmente incluyen una indicación clara de su alcance geográfico, los términos y el calendario del cese de hostilidades de las partes, distensión, concentración en sitios designados, decomiso o desarme, reducción de fuerzas, definición de lo que constituye una violación, arreglos para el monitoreo, verificación y resolución de controversias o quejas, y elementos para tratar actos no militares y preocupaciones específicas relativas a la protección de la población civil, el acceso humanitario y otros aspectos tales como atención prioritaria a los heridos, y las necesidades de mujeres y menores-soldado.

Acuerdos de cese el fuego han sido más exitosos en casos en los cuales han sido detallados, completos y en los cuales las partes tienen la misma comprensión de los términos utilizados². Falta de detalles ha dificultado la implementación de numerosos ceses el fuego. El contraste entre el Acuerdo de Cesación de Hostilidades negociado en la provincia de Aceh, en Indonesia, en 2002 – que abogó por la “colocación de las armas (de los grupos armados) en sitios designados” sin haber detallado cómo alcanzar este objetivo - , y los mecanismos de seguridad introducidos en Aceh después del Memorando de Entendimiento (MOA) en 2005, es contundente. El MOA abogó por una desmilitarización en cuatro fases donde cada una de ellas consistía en desarme parcial del grupo armado, seguido por el reposicionamiento de un número dado de tropas gubernamentales fuera del área del conflicto. Este enfoque incremental generó observancia y colaboración en la fase de implementación.

Geografía y distensión

Ceses el fuego dependen de la precisión en la identificación de su alcance geográfico. Mapas de alta calidad, conocimiento detallado del territorio en cuestión y acuerdo entre las partes relativo a posiciones o jalones mencionados en el acuerdo son esenciales para la implementación de un cese el fuego.

Las partes en conflicto suelen ponerse de acuerdo en alguna combinación de los elementos siguientes:

- distensión inmediata para evitar contacto entre las fuerzas armadas concernidas;
- agrupación en zonas de concentración, acantonamiento, puntos de asamblea u otras áreas para reposicionamiento de fuerzas;
- zonas desmilitarizadas y zonas de amortiguación del uno u otro lado de esas áreas, y su demarcación;
- reglas para el movimiento de tropas, abastecimiento, formación y localización;
- otras actividades permitidas – tales como cuándo y cómo los combatientes pueden cruzar las líneas de distensión, o participar en actividades no militares;
- custodia de armas;
- el número, la localización y las responsabilidades de los observadores.

- ¹ Virginia Page Fortna, *Peace Time: Ceasefire agreements and the Durability of Peace*, Princeton University Press, 2004, p. 9
- ² Nicolas Haysom y Julian Hottinger, "Do's and Don'ts of Sustainable Ceasefire Agreements"

La distensión presenta desafíos particulares en situaciones caracterizadas por la presencia de otros grupos armados o crimen organizado. Estos desafíos están relacionados con el riesgo de un incremento de la violencia en la fase de post-acuerdo por grupos que pueden aspirar a ocupar el espacio creado por un cese el fuego, ataques directos sobre el proceso por enemigos y/o vulnerabilidad acentuada de la población civil en áreas afectadas por la cambiante dinámica de seguridad. En las Filipinas – donde varios grupos armados, delincuentes y bandas vinculadas con el terrorismo internacional están todos involucrados en actividades violentas – el Frente Islámico Moro de Liberación (MILF) se ha claramente distanciado de los actores hostiles fuera del proceso de paz para preservar la credibilidad de su proceso.

Secuenciación y calendarios

La secuenciación de las diferentes fases de un cese el fuego (cesación de hostilidades, distensión, agrupación en una zona acordada, decomiso o desarme, etc.) son de importancia clave. Calendarios claros y realistas, acordados de antemano con todos los actores quienes estarán involucrados en la implementación de los mecanismos de seguridad, pueden ayudar a evitar problemas. El calendario reflejará las prioridades de las partes en términos de implementación y reconocimiento del tiempo necesario para el despliegue logístico y de otros recursos necesarios para apoyar el cese el fuego. Estos últimos pueden incluir observadores, infraestructura adecuada para organizar áreas de agrupación designadas, alimentos y otras provisiones, que todos requieren planificación minuciosa previa.

En algunos casos, los calendarios relativos a ceses el fuego han sido elaborados para obtener concesiones de una u otra parte. En El Salvador, por ejemplo, el calendario había especificado que la desmovilización y el desarme del Frente de Liberación Farabundo Martí (FMLN) tendrían lugar paralelamente con las reformas implementadas por el Gobierno. El calendario tuvo que ser renegociado en varias ocasiones pero, por lo menos a corto plazo, alcanzó sus objetivos. En otros casos – Irlanda del Norte siendo un buen ejemplo – el calendario y las modalidades de la implementación han sido ambiguos. Analistas difieren en sus puntos de vista si la implementación había podido optimizarse por una especificidad mayor o si las circunstancias bajo las cuales el acuerdo fue firmado volvieron esta especificidad imposible. En ambos casos, la solución del problema relativo al decomiso en Irlanda del Norte resultó particularmente difícil, parcialmente porque el Acuerdo del Viernes Santo de 1998 llevaba muy pocos detalles.

Aunque gobiernos pueden estar a favor de un pronto desarme y desmovilización de un grupo armado, desmovilización mal preparada acarrea temores justificados de los grupos armados acerca de su seguridad. La desmovilización de combatientes sin provisiones adecuadas para su incorporación en la sociedad civil también puede alimentar la violencia y otras actividades criminales.

Participación, mando y control

Ceses el fuego se acuerdan entre enemigos. Se negocian en atmósfera caracterizada por hostilidad y falta de confianza y, cuando empieza la implementación, violaciones y acusaciones de violaciones resultan casi inevitables. Sin embargo, su negociación e implementación requieren participación directa de los que han vivido el combate – los

representantes de alto nivel de las fuerzas armadas del estado y comandantes del grupo armado – así como la autoridad, el control y la comunicación de arriba abajo.

Es por esta razón que los ceses el fuego – cuando funcionan – pueden ser un mecanismo importante para construir la confianza entre las partes.

Comandantes en el campo tienen un conocimiento detallado del territorio en cuestión, de la localización y peso de tropas, así como de los recursos militares disponibles en el terreno de batalla. Representan un vínculo esencial con los combatientes quienes les van a tener mayor confianza que a los jefes políticos y negociadores, y quienes pueden oponerse a un cese el fuego sin garantías explícitas por su parte. En algunos casos (por ejemplo Guatemala), la negociación del cese el fuego y otros mecanismos de seguridad, y el interés común en terminar el conflicto permitieron establecer relaciones de cooperación entre los militares; en otros contextos, como los casos de los Montes Nuba o Nepal, el establecimiento de equipos mixtos encargados de elaborar y acordar modalidades detalladas en el acuerdo, ha permitido preparar el terreno para la implementación. Durante un cese el fuego, es de esperar que los procedimientos normales de mando, control, comunicación e información de un grupo armado se utilicen para garantizar el cumplimiento de los términos del cese el fuego.

Problemas de comunicación interna son colosales para un grupo armado involucrado en la negociación, que tendrá que consultar los términos de un acuerdo de paz con comandantes en el campo y sus bases. Una de las razones frecuentemente mencionadas en el contexto del fallido acuerdo de paz en Darfur en 2006, era la incapacidad de los líderes del movimiento sentados en la mesa de negociación en Abuja de consultar adecuadamente con sus combatientes el borrador del acuerdo de paz que estaban por aceptar bajo una gran presión. Algunos retrocedieron y no firmaron el acuerdo; otros firmaron, pero el acuerdo nunca se ha implementado.

Protección de civiles y otros temas humanitarios

Ceses el fuego deberían garantizar la protección y libertad de movimiento de la población civil en áreas a las cuales se aplican, pleno acceso de las agencias humanitarias y desmovilización inmediata de menores-soldado. La mayoría incluye intimidación, extorsión y crímenes contra los civiles en la definición de lo que constituye una violación de un cese el fuego. Experiencia en casos como los Montes Nuba y Liberia sugiere que la inclusión de la violencia sexual como parte de las violaciones no militares de un cese el fuego, y la formación de observadores del cese el fuego (incluyendo pero no limitando a observadores mujeres) puede ayudar a prevenir violencia sexual en el período de transición.

Ceses el fuego a veces van acompañados por gestos de índole humanitaria tales como la liberación de presos y rehenes, el intercambio de información relativa a personas desaparecidas y atención precoz a las necesidades de los heridos y minusválidos. Ceses el fuego pueden también facilitar acciones como despeje de campos de minas para ofrecer tierras arables para el uso productivo de la comunidad.

Gestión de expectativas del público

En la mayoría de los procesos de paz, la atención de los medios de comunicación es intensa. La gestión de las expectativas del público es esencial, pero a menudo resulta ser un aspecto omitido. A parte del involucramiento proactivo de la sociedad civil – como fue el caso en

Septiembre de 2014

Guatemala y como ya se ha hecho evidente en Colombia – en algunos casos las partes en conflicto han adoptado compromisos públicos en un esfuerzo de consolidar el apoyo.

El caso más conocido es el ejemplo de los principios Mitchell, introducidos por el ex senador americano George Mitchell en Irlanda del Norte en 1996, siendo este último un documento de seis puntos señalando el compromiso de las partes a la esencia del cese el fuego³. Diez años más tarde, en Nepal, las partes adoptaron un Código de conducta del cese el fuego que volvió a afirmar su compromiso con su cese el fuego, dejando al mismo tiempo que los detalles operacionales se trabajaran ulteriormente.

³ Los principios de Mitchell confirmaron el compromiso de las partes a los medios democráticos y pacíficos para resolver controversias políticas, e implicaron el desarme de todas las organizaciones paramilitares, la verificación del desarme por una comisión independiente, la renuncia a usar la fuerza fuerza para influir el proceso de negociación, el compromiso de respetar los términos de cualquier acuerdo que se alcanzaría y utilizar únicamente métodos democráticos y pacíficos para tratar de modificar cualquier aspecto del acuerdo sobre el cual podría haber desacuerdo, la eliminación de asesinatos y maltratos de “castigo” tomando medidas efectivas para prevenir tales acciones. “Report of the International Body on Arms Decommissioning”, el 22 de enero de 2006.