

Septiembre de 2014

Implementación, monitoreo y gestión de armamentos

Implementación

Implementación es clave para que un proceso de paz tenga éxito. Sin mecanismos de implementación sólidos y bien definidos, la mayoría de los acuerdos de paz fracasan. Los preparativos para la implementación de un cese el fuego y los arreglos de seguridad transicional que un cese el fuego implica, tienen que empezar lo más pronto posible. Retrasos o señales de incertidumbre pueden rápidamente tener un impacto negativo sobre la confianza pública en los beneficios de la paz.

Varios acuerdos de paz han incluido disposiciones para el establecimiento de comisiones mixtas o entidades de implementación para supervisar su ejecución (por ejemplo la Comisión Mixta para el Proceso de Paz en Angola, 1991; la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz en El Salvador, 1992; la Comisión de Acompañamiento en Guatemala, 1996; o la Comisión de Evaluación en el Sudán, 2004; el Comité Conjunto de Normalización en las Filipinas, 2014). Estas comisiones son distintas de las entidades más específicamente dedicadas al monitoreo de ceses el fuego descritos adelante. Desempeñan papeles tan variados como los procesos de paz de los que forman parte, aunque en algunos casos (el Acuerdo de Paz de Dayton, 1995 en los Balcanes, o el Acuerdo de Paz final, 2014, en las Filipinas siendo dos ejemplos) la multitud de las entidades convocadas para la implementación ha sido impresionante.

Los mecanismos de implementación reflejan la necesidad de mantener el balance entre las partes establecido en la mesa de negociación (que no necesariamente significa un balance en otros aspectos). Incluyen representantes de las partes en conflicto y frecuentemente un cabecilla imparcial, representantes de otros actores tales como partidos políticos, sociedad civil y/o miembros de comunidad internacional interesados en dado proceso de paz. Procesos de paz en los cuales estructuras de implementación no han sido establecidas – Nepal siendo un ejemplo, donde los mecanismos sólidos establecidos para el monitoreo de los aspectos militares de los acuerdos contrastaron con la ausencia de control de algunos otros elementos del Acuerdo General de Paz (2006) – se han generalmente desvanecido durante la fase de implementación.

Un aspecto clave a tener en cuenta es la manera de implementar los acuerdos de paz, que puede tener un efecto duradero sobre el país y la sociedad durante un largo período después de que el conflicto ha formalmente terminado. Un incremento de la violencia no relacionada al conflicto, la criminalidad y la desintegración social representan un auténtico riesgo. El Salvador, Guatemala y África del Sur son ejemplos alarmantes de tal fenómeno: cada uno se caracteriza por niveles de homicidios y crimen mucho más altos que durante el conflicto. Los acuerdos de paz tienen que ser diseñados e implementados con medidas que permitan hacer lo posible para evitar un futuro aún más violento que el conflicto mismo.

Monitoreo y verificación

El monitoreo restringe las acciones de las fuerzas armadas y permite verificar la implementación de un cese el fuego. Los acuerdos de cese el fuego contemporáneos se caracterizan por una diversidad en cuanto a la identidad de observadores, el alcance de su mandato, y los varios mecanismos utilizados como herramienta para ejecutarlo. Los múltiples

temas por negociar incluyen asuntos relativos al acceso a sitios relevantes, así como la obligación de las partes de cooperar con los equipos de monitoreo y garantizar su seguridad. En casi todos los contextos ocurren violaciones de ceses el fuego, particularmente en sus fases iniciales – y temas como el número de combatientes registrados y el desarrollo del inventario de sus armamentos se han mostrado difíciles. Por lo tanto, la capacidad para la verificación, la resolución de controversias y la investigación de quejas es crucial.

La experiencia demuestra que ceses el fuego no se sostienen en la ausencia de monitoreo y verificación. No hay modelo único de mecanismo de monitoreo exitoso de cese el fuego: su diseño debería ser determinado por su supuesto objetivo y por el marco dentro del cual va a operar. Sin embargo, un mecanismo de monitoreo efectivo tiene que ser imparcial, independiente y creíble, sus responsabilidades definidas en un mandato claro, el acceso necesario para poder libremente llevarlo a cabo garantizado por las partes en conflicto, y personal adecuado, dispositivos y financiamiento asegurados. La participación de expertos en la negociación y planificación de un mecanismo de monitoreo puede ayudar y permitir a las partes beneficiarse de las mejores prácticas acumuladas en otros contextos.

Observadores desarmados han sido efectivos en circunstancias donde las partes en conflicto han adquirido el compromiso de implementar un acuerdo y donde actores hostiles no signatarios no constituyen una amenaza. Sin embargo, en situaciones que presentan un desafío importante en términos de seguridad, una misión más robusta y observadores armados serán necesarios para garantizar la seguridad de combatientes y de la población civil, disuadir adversarios y llevar a cabo actividades de prevención y resolución al nivel local. Involucramiento de actores internacionales en mecanismos de monitoreo y verificación constituidos por terceros puede contribuir a construir la confianza en un cese el fuego, aunque no puede descargar a las partes en conflicto de su responsabilidad de mantenerlo.

Un mecanismo de monitoreo de un cese el fuego, a menudo basado en una Comisión Mixta Militar o de Monitoreo, puede tener un mandato que incluye una serie de responsabilidades tales como el monitoreo, la investigación y la documentación relativa a:

- la cesación de hostilidades;
- la protección y el inventario de armamentos;
- la liberación de presos;
- los abusos de los derechos humanos, incluyendo la violencia sexual relacionada con el conflicto;
- el registro de combatientes;
- las quejas y la resolución de disputas.

Los mecanismos de monitoreo más completos han contribuido de tres maneras diferentes a mantener el proceso de paz en su carril en términos generales: i) verificando la observancia; ii) controlando la escala y el impacto de las posibles violaciones e incidentes, y previniendo su aumentación, incluyendo a través de los mecanismos de resolución de disputas; y iii) construyendo la confianza solicitando la colaboración de las partes en conflicto.

Mecanismos de monitoreo han tomado formas diferentes. En las Filipinas, equipos locales de monitores (los LMT) incluyeron a representantes del gobierno local, el grupo armado y líderes de la sociedad civil. Los guardianes locales del cese el fuego (cese el fuego de Bantay) complementaron los equipos locales de monitores e informaron al Equipo Internacional de Monitoreo (IMT), que, en su turno, informaron al Comité de Coordinación

Septiembre de 2014

Mixto de las partes para la Cesación de Hostilidades (JCCCH) y al facilitador malayo. El acuerdo de paz final (2014) contempla la creación de múltiples organismos de implementación y monitoreo. La mayoría de ellos tienen una composición híbrida con participación de actores institucionales y sociales, militares y civiles, locales e internacionales.

En Liberia, la Comisión Mixta de Monitoreo establecida en 2003 incluía a representantes de la Comunidad Económica de los Estados del África del Oeste, la ONU y el Grupo Internacional de Contacto así como a las partes en conflicto. Observadores internacionales de la Misión de Monitoreo en Aceh (AMM), desplegaron equipos móviles dependientes de una entidad mixta de coordinación denominada el Comité de Modalidades de Seguridad, constituido por un cabecilla internacional y un representante de cada parte.

El acuerdo de cese el fuego en los Montes Nuba en 2002 innovó otorgando la responsabilidad primaria de monitoreo y verificación a las partes mismas en conflicto, como parte de una Comisión Militar Mixta presidida por un jefe de una pequeña misión internacional de monitoreo. Un modelo similar se adoptó en Nepal en 2006 donde un Comité Mixto de Coordinación de Monitoreo fue compuesto por representantes de los dos ejércitos bajo la presidencia de la ONU y supervisó el trabajo de los Equipos Mixtos de Monitoreo. El Comité Mixto de Coordinación de Monitoreo tomó decisiones por consenso, con los bloqueos siendo resueltos por el representante de la ONU. El Equipo Mixto de Monitoreo asistió al Comité Mixto de Coordinación de Monitoreo al nivel local incluyendo a través de visitas en el terreno, interacción con la población civil, la comunidad humanitaria y otras organizaciones internacionales, compartiendo la información y resolviendo conflictos al nivel local.

El territorio polémico de “DDR”

El abanico de actividades incluidas bajo el término de “desarme, desmovilización y reintegración”, o “DDR” suele ser un área delicada de negociación. El objetivo de DDR es de contribuir a la seguridad y la estabilidad en el contexto de postconflicto para que la recuperación y el desarrollo puedan empezar. En su concepción clásica, significa quitar los armamentos de las manos de combatientes, sacar a los combatientes de las estructuras militares y facilitar su integración social y económica. Es un proceso de dimensiones políticas, militares, de seguridad, humanitarias, psicosociales y socioeconómicas cuyo objetivo es tratar el problema de seguridad postconflicto que puede surgir cuando excombatientes se quedan sin recursos o redes de apoyo otras que sus antiguos camaradas, durante el periodo de transición del conflicto a la paz y el desarrollo.¹

Partes en conflicto suelen tener perspectivas radicalmente diferentes sobre estos temas. Gobiernos aspiran a desarmar y desmovilizar a grupos armados no estatales para garantizar el final de la lucha violenta y la restauración de su monopolio sobre el uso de la fuerza. Grupos armados no estatales, en su turno, abordan cualquier tema relacionado a su desarme con una combinación de inquietudes de índole política, de seguridad y emocional. Pueden rechazar el concepto y el discurso de DDR aun cuando toman pasos hacia la dejación de la violencia a través de “decomiso” (un concepto pionero en Irlanda del Norte y adoptado en Aceh) o “gestión” (en Nepal) de armamentos y ejércitos.

¹ Para tener una idea de la definición de “DDR” de la ONU, mirar “What is DDR?” http://www.unddr.org/what-is-ddr/introduction_1.aspx

Grupos armados pueden desear conservar sus armamentos por una serie de razones: para garantizar su seguridad en las fases preliminares de un cese el fuego; como instrumento de presión en la implementación de otras disposiciones del acuerdo de paz; y por reticencia fundamental de abandonar armas que han sido fuente de poder, respeto e identidad a lo largo de la mayor parte de sus vidas. En otras palabras, desde la perspectiva de un grupo armado, el problema de “desarme” es existencial.

La gestión de armamentos

En numerosos contextos, el acceso a armas convierte la entrega de ellas por el grupo armado en un asunto que tiene mayor valor simbólico que absoluto. Sin embargo, alcanzar herramientas para poner armas fuera de uso es indivisiblemente relacionado con sus otros componentes de un acuerdo de paz. No existe un modelo para el registro, monitoreo, entrega, y en algunos casos, destrucción de armamentos. Gestión de armamentos efectiva dependerá de las modalidades técnicas establecidas para sostenerla. La variable central es, sin embargo, de índole política: en la ausencia de un grado mínimo de confianza entre las partes y la determinación política de avanzar, la gestión de armas fracasará.

Equipos de monitoreo internacionales constituidos por terceros pueden ofrecer garantías de seguridad (como protección personal de líderes de grupos armados y/o almacenamiento de armamentos en sitios seguros; garantías de seguridad del perímetro de puntos de asamblea) y ayudar a construir la confianza para que el proceso pueda avanzar. El registro de combatientes y armas es una tarea compleja. Es posible que las guerrillas tengan la tendencia de comunicar un número inferior de armas que las que se les pide que entreguen, y, o un número superior de combatientes elegibles para obtener los beneficios de desmovilización, o un número inferior por temor de represalias. En El Salvador, la explosión de un arsenal del FMLN en Managua, en Nicaragua en marzo de 1993, meses después de que las Naciones Unidas habían aceptado las garantías por parte del FMLN de su pleno desarme – precipitaron una crisis mayor en el proceso de paz.

Un enfoque escalonado y sincronizado puede fortalecer la confianza y proporcionar tiempo para planificar e implementar la gestión de armamentos, al mismo tiempo evitando el riesgo que una desmovilización abrupta cree un vacío en el frente de seguridad, la desorientación de los excombatientes y su éxodo hacia grupos criminales. El agrupamiento o acantonamiento de tropas en campos gestionados por los combatientes mismos pueden reforzar la cohesión entre los excombatientes y al mismo tiempo fomentar una actitud más activa y contribuyente en la transición hacia la paz. Armamentos pueden ponerse fuera de uso bajo la supervisión de los terceros, mientras que los recursos sean dedicados a la transformación de condiciones socio-económicas gracias a la ausencia de conflicto armado.

Amigos, socios y papel internacionales

Tal como ocurre en el proceso de negociación, las partes querrán decidir qué papel desempeñarán los actores internacionales para reforzar sus esfuerzos y asegurar el final del conflicto armado. La participación internacional puede tomar varias formas: facilitación de experticia técnica y recursos financieros, y/o participación directa en una misión de monitoreo o verificación, o apoyo político que podría contribuir a reforzar la confianza en el proceso tanto al nivel nacional como internacional. Consulta temprana puede ayudar a asegurar que los acuerdos firmados sean consistentes con los estándares internacionales y que el involucramiento internacional sea efectivo y llegue en el momento adecuado. Las Naciones

Septiembre de 2014

Unidas pueden ofrecer múltiples recursos en este sentido, hasta en situaciones en las cuales una operación tradicional de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas resulta poco probable.

Sin embargo, procesos de paz importantes requieren medidas y mecanismos de implementación importantes. Namibia, Mozambique, El Salvador, Guatemala, Timor Leste y Nepal son algunos de los ejemplos. Implementación es siempre difícil y puede durar hasta una década. Es muy costosa – hasta cientos de millones de dólares – y puede requerir la participación de millares de observadores y especialistas. Gobiernos nacionales y grupos rebeldes armados son raramente capaces de implementar todos los componentes de los acuerdos que firman habida cuenta de la índole de las demandas: excesivas y políticamente demasiado difíciles. Aunque actores internacionales no puedan imponer un acuerdo de paz, “garantías de seguridad” – definidas como “una promesa implícita o explícita dada por una fuerza externa para proteger a los adversarios en la fase de implementación del acuerdo”² – también son discutibles en ausencia de una operación de paz robusta.

La definición de papeles y responsabilidades internacionales es una condición importante para la coordinación de actores internacionales. En algunas circunstancias, la configuración de un grupo de “Amigos” de un proceso de paz particular o de una misión de monitoreo (por ejemplo en el caso de los Montes Nuba), ha proporcionado un instrumento útil para alinear las estrategias de los actores externos quienes comparten la misma visión a favor de la paz. En las Filipinas, el Grupo Internacional de Contacto une a Estados y actores no gubernamentales en su apoyo del proceso de paz con el MILF. En otras circunstancias, un mecanismo más informal constituido por un número de socios interesados puede resultar apropiado. Conferencias de donantes también pueden ser un instrumento útil para buscar apoyo financiero para un proceso de paz y tratar de garantizar que tal apoyo se organice detrás de una política de paz coherente establecida por los actores nacionales.

² Barbara Walter “The Critical Barriers to Civil War Settlement”, *International Organisation*, 51:3, 1997, p. 345