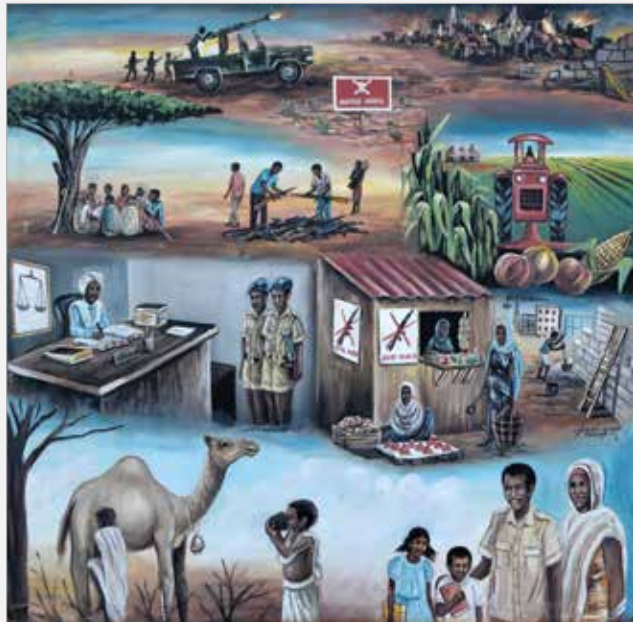


Mediar acuerdos de seguridad en procesos de paz: perspectivas críticas de campo

Jeremy Brickhill



Jeremy Brickhill nació en Zimbabue y sirvió en el Ejército Revolucionario del Pueblo Zimbabuense, el ala militar de la Unión del Pueblo Africano de Zimbabue (ZAPU, por sus siglas en inglés) de Joshua Nkomo durante la guerra de liberación de Zimbabue. Tras su desmovilización del Ejército Nacional de Zimbabue, ha trabajado como asesor, formador y gestor de programas sobre procesos de mitigación de conflictos y recuperación, la mediación para cese al fuego y la transformación del sector de seguridad, dentro y fuera de África.

© Jeremy Brickhill y Centro de Estudios de Seguridad
(Center for Security Studies, CSS) del ETH de Zúrich, 2018

Centro de Estudios de Seguridad (CSS)
Escuela Politécnica Federal Suiza (ETH) de Zúrich
Haldeneggsteig 4.IFW
CH – 8092 Zúrich
Tel: +41 33 632 40 25
Fax: +41 44 632 19 41
mediation@sipo.gess.ethz.ch
www.css.ethz.ch

Copyright de imagen de portada: Abdi Gaab, pintor somalí

Editor: Simon J. A. Mason

Composición: Miriam Dahinden-Ganzoni

Disponible online en: www.css.ethz.ch como pdf, o como copia en papel escribiendo
a mediation@sipo.gess.ethz.ch

Agradecimientos: gracias a Julian Thomas Hottinger y Georg Stein del Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza (DFAE), así como a Valerie Sticher y Simon Mason del CSS por sus valiosos comentarios de la versión de borrador. Gracias a Katrina Abatis (CSS) por la corrección y a Miriam Dahinden-Ganzoni (CSS) por la composición. Traducción por Interserv – un agradecimiento especial por su dedicación a la calidad. Gracias también a Philipp Lustenberger (swisspeace) por revisar la traducción y ayudar con los términos claves. Gracias también a Juanita Millan por revisar la traducción. Se agradece también la ayuda financiera del Departamento Federal Suizo de Exteriores, en el marco del Proyecto de Apoyo a la Mediación (un proyecto conjunto del Centro de Estudios de Seguridad del ETH de Zúrich y de swisspeace).

Exención de responsabilidad: las opiniones expresadas en esta publicación son las del autor, no necesariamente las de las instituciones editoras o donantes.

ISSN: 2296-7397

ISBN: 978-3-905696-73-8

Mediar acuerdos de seguridad en procesos de paz: perspectivas críticas de campo

Jeremy Brickhill

Prólogo de Julian Thomas Hottinger

Contenido

Prólogo	7
Introducción	9
Objetivo y estructura	14

Parte primera

1. Los problemas recurrentes en la mediación de acuerdos de seguridad	16
1.1. La necesidad de un enfoque estratégico en los acuerdos de seguridad	16
1.2. ¿Quién está (y quién no) en la mesa de negociación?	18
1.3. ¿Usar plantillas o analizar la situación?	20
1.4. Apropiación nacional y proceso local	23
1.5. “Momentos de madurez”	28
1.6. La estrategia de construir un Estado para lograr la paz	29
1.7. Problemas técnicos y de capacidad	30
1.8. Trabajo de equipo	32
1.9. La presión para lograr resultados	33
1.10. Gestionar la información y las expectativas	34
Resumen de la primera parte: abordar problemas recurrentes en acuerdos de seguridad	36

Parte segunda

2. Conceptos, herramientas y fases en la mediación de seguridad	38
2.1. Plantillas, contenido y proceso	38
2.2. Transiciones de seguridad	38
2.3. Fase uno: los ceses al fuego	39
2.3.1. Tipos de cese al fuego	39
2.3.2. Requisitos básicos para un acuerdo de cese al fuego	41
2.3.3. Marco conceptual	42
Escenario 1: líneas de control y desvinculación	44
Escenario 2: puntos de agrupamiento	45
Escenario 3: áreas de control tipo „huevos de ganso“	46

Escenario 4: “Go home”	47
Escenario 5: “Do it yourself”	47
2.3.4. Gestión del cese al fuego	49
2.3.5. Principios básicos para el cese al fuego	50
2.4. Fase dos: gestión (conjunta) de la seguridad transitoria	50
2.4.1. Gestión del cese al fuego	51
2.4.2. Gestión de seguridad transitoria	53
2.4.3. Preparación de negociaciones sobre estatus final de fuerzas	53
2.5. Fase tres: el acuerdo sobre el estatus final de fuerzas	57
2.5.1. Integración y reestructuración de fuerzas de seguridad	58
2.5.2. Reestructurar la gobernanza de la seguridad y el marco legislativo	58
2.5.3. Desarme, desmovilización y reintegración (DDR)	59
2.5.4. Reforma del sector de seguridad (SSR)	62
2.5.5. Integrar procesos de reforma relacionados	62
2.5.6. El papel de terceros	63
Resumen de la segunda parte: conceptos, herramientas y fases de la mediación de seguridad	65

Parte tercera

3. Rematar los detalles	67
3.1. ¿Quién? El ORBAT	68
3.2. ¿Qué? Las obligaciones y responsabilidades de las partes	69
3.3. ¿Cómo? Las normas que regulan la implementación del acuerdo	69
3.4. ¿Dónde? Mapas y lugares	70
3.5. ¿Cuándo? El cronograma de implementación	71
3.6. ¿Qué pasa si...?	71
3.7. Redactar borradores de acuerdo	72
3.8. Cierre	73
Resumen de la tercera parte: rematar los detalles	73

4. Conclusión	75
----------------------	-----------

Prólogo

A lo largo de los años, he oído decir con frecuencia que la tarea de mediar un cese al fuego u otros acuerdos de seguridad es, en general, sencilla. El argumento que se da: se negocian temas puramente técnicos con militares disciplinados. Por ello, solo hay que „marcar todas las casillas“ al repasar el contenido. Pero el tiempo ha demostrado que esto no es así.

Nunca es fácil negociar un acuerdo, y mucho menos mediarlo. Los acuerdos pueden tener formas y alcances muy distintos, dada la diversidad de intereses. También porque al tener que mediar en el área de seguridad, siempre hay la sensación de que se puede obtener más, o incluso de que se puede lograr todo lo que se pretende. Por ello, hay que luchar para encontrar algún tipo de compromiso que se ajuste al contenido lo mejor que se pueda, lo que exige tiempo y paciencia. Es aquí donde radica el interés del texto de Jeremy Brickhill.

En 80 páginas, Jeremy ha logrado darnos un amplio resumen de los problemas que surgen cuando se discute o prepara la mediación de acuerdos de seguridad. Los acuerdos de seguridad necesitan con frecuencia abordar los temas claves de la violencia. Según el escenario, puede que haya que abordarlos para crear un espacio para las negociaciones, o para detener definitivamente la violencia al acabar con el estatus de guerra, como parte de un acuerdo integral político, socioeconómico y judicial.

En su documento, Jeremy empieza abordando los problemas recurrentes antes de añadir detalles útiles, con „un mapa lógico y estratégico de transiciones de seguridad de la guerra a la paz“. Se trata de un mapa que da una introducción clara sobre cuál es el camino a seguir, desde los ceses al fuego iniciales a los definitivos que exigen implementar conceptos de gestión de seguridad transitoria.

Jeremy nos expone un amplio panorama de desafíos, donde se registra un conocimiento y comprensión profunda de los asuntos en cada paso de los acuerdos de seguridad. Al mismo tiempo, su detallada secuenciación del contenido nos ayuda a afrontar los temas adecuados en el momento correcto. Esto es esencial: no tiene sentido abordar ciertos temas (sin importar la urgencia que les otorguen los negociadores) si no se dan los requisitos previos. Es aquí donde un enfoque estratégico para abordar lo sustancial y evitar la improvisación marca la diferencia. No hay espacio para malentendidos, como

ilustra Jeremy claramente en la tercera parte del texto, donde subraya los errores más comunes al intentar mediar en acuerdos de seguridad.

No obstante, hay otra dimensión de gran relevancia que me gustaría destacar y que hace de hilo conductor en cada capítulo, desde la primera página hasta la última. Es la preocupación (o casi obsesión) continua de Jeremy por el hombre o mujer combatiente, al destacar en detalle qué supondrán los cambios súbitamente mediados para los y las que dejan las armas. Para el luchador por la libertad, a veces mal llamado guerrillero, habrá que negociar un futuro que con frecuencia le es desconocido y sigue lleno de trampas inesperadas: tiene que meterse en un nuevo universo de negociaciones o mediación, muy lejos de la lógica de combate que vivió durante años. Nadie mejor que Jeremy para explicar esto, al haber experimentado en persona un proceso negociado como combatiente en el Ejército Revolucionario del Pueblo Zimbabuense (ZPRA, por sus siglas en inglés) y ser desmovilizado en 1982.

No hay duda de que el documento de Jeremy es una lectura imprescindible para quienes están vinculados directa o indirectamente a negociaciones potenciales sobre temas de seguridad. ¿Por qué? Por la simple razón de que el documento aclara cuál es hoy el estado del arte. En un mundo siempre cambiante de negociaciones o mediación, ilustra a la perfección la dirección de las futuras negociaciones de paz en la complejísima área de los acuerdos de seguridad.

Julian Thomas Hottinger*: Mediador Sénior

Dirección de Asuntos Políticos: División de Seguridad Humana

Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza

* Las opiniones expresadas en este prólogo son las del autor, no necesariamente las del DFAE.

Introducción

Crecí en un país en guerra consigo mismo. Cuando dejé el colegio, se me pidió que hiciera mi servicio nacional en el Ejército de Rodesia y que me uniera incondicionalmente a la lucha contra mis compatriotas negros. Como mis colegas blancos, se esperaba de mí que creyera sin más en la supremacía blanca. Debía tomar posición en las trincheras racistas y luchar (incluso hasta la muerte) para suprimir los derechos políticos, económicos y sociales de la mayoría indígena. „Nunca tendrán un Gobierno de mayoría“ nos tronaba el primer ministro Ian Smith. „Ni en mil años“. ¡También nos decía que los Beatles eran comunistas!

De alguna forma (y eso es otra historia), me encontré sin embargo sirviendo en el Ejército Revolucionario del Pueblo Zimbabuense (ZPRA), el brazo armado de la Unión del Pueblo Africano de Zimbabue (ZAPU)¹, en lucha contra mis compañeros de clase blancos. Estábamos luchando por la liberación de todo el pueblo de Zimbabue, la democracia y la independencia. Nos llamábamos luchadores por la libertad. El régimen rodesiano y sus aliados nos llamaban terroristas.

Sobreviví a la guerra de liberación y después del Acuerdo de Lancaster House, las elecciones y la independencia, se me desmovilizó del recientemente creado Ejército Nacional de Zimbabue en 1982. Este proceso, para mí y otros combatientes, fue tal vez más traumático que la propia guerra.

Durante varios años después, trabajé en mi propio país con otros zimbabuenses y zimbabuensas para resolver los muchos desafíos del proceso de recuperación posconflicto (incl. los significativos fallos del programa DDR²), antes de que se me pidiera asesorar en procesos posconflicto de otros lugares de África. Desde entonces, he trabajado en muchos países africanos y en numerosos procesos de cese al fuego y resolución de conflictos. He tenido la suerte de experimentar la amplísima gama de esfuerzos internacionales y africanos (continentales, estatales y no estatales) para afrontar los desafíos de gestionar conflictos y desarrollar procesos de paz. Esto incluyó periodos en las Naciones Unidas y como asesor de la Unión Europea, varios Gobiernos y movimientos rebeldes, y de la Unión Africana.

1 ZAPU estaba dirigido por Joshua Nkomo y ZANU por Robert Mugabe; los dos líderes guiaron conjuntamente el Frente Patriótico hasta las elecciones en 1980. Después Robert Mugabe formó el primer Gobierno del Zimbabue independiente.

2 Desarme, desmovilización y reintegración (DDR).

Durante este trabajo, mi experiencia como luchador por la libertad ha sido la más útil. Es la perspectiva del rebelde la que aún empleo sin reparos para analizar los desafíos del conflicto y posconflicto. Habiendo crecido en un entorno bélico y habiendo tenido que tomar decisiones difíciles, he aprendido lo importante que es intentar comprender el „otro“ punto de vista, en particular para entender a la gente que lucha y por qué lo hace. De forma inevitable (y creo que con provecho), esta perspectiva me ha permitido cuestionar críticamente el impacto de las intervenciones para lograr la paz, desde un punto de vista político y práctico. Mi experiencia directa en procesos de conflicto y recuperación posconflicto me ha dado una base sólida para comprender algunas realidades destacadas. Sobre todo, para no aceptar sin más los tópicos que suelen plagar el discurso de planificación posconflicto, intentando más bien una reflexión crítica seria. Habiendo sido desmovilizado yo mismo, no soy precisamente un fan del proceso.

Tras pasar los primeros diez años de mi vida adulta como combatiente en la guerra de liberación en Zimbabue y muchos de los años posteriores tratando los desafíos de lograr la paz y la recuperación posconflicto, muchas veces me ha sorprendido y decepcionado lo poco profesionales que pueden ser los esfuerzos internacionales para construir la paz. En particular, me ha impactado la poca seriedad y falta de estrategia en la atención prestada a las dimensiones de seguridad de los procesos de paz. Por ello, aproveché las ocasiones de asistir y compartir experiencias en los talleres internacionales (sorprendentemente escasos) en los que se trataban los desafíos prácticos de negociar e implementar acuerdos de seguridad en los procesos de paz.

Por ejemplo, un taller de formación llamado Curso de Mediación de la Paz (CMP) ofrecido por el Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza (DFAE) en asociación con swisspeace y el Centro de Estudios de Seguridad de la ETH de Zúrich. Este curso, que empezó en 2008, fue la primera oportunidad de formación que encontré basada en la experiencia práctica y real de mediar procesos de paz, y que de hecho incluía las dimensiones de seguridad de dichos procesos.

En mi primera presentación durante el CMP, comenté las dificultades que había tenido negociando con distintos enviados y enviadas especiales y otros mediadores. No solo sabían muy poco de las dimensiones de la seguridad en procesos de paz. Peor aún: les prestaban poca atención. Recordé a los participantes que el CMP suizo era el primer curso formativo de mediación internacional que de hecho había incluido la dimensión de seguridad. Siguió una discusión en la que un participante indicó que el problema no solo afec-

taba a la fase de mediación de un proceso de paz, sino que también continuaba en la fase de implementación. Los aspectos de seguridad de los procesos de paz, concluimos, se solían dejar sin más a los especialistas militares/de seguridad. No se trataban como una parte integral del proceso conjunto. Era todavía más improbable que se consideraran un componente estratégico clave de un proceso de paz.

También notamos que (a no ser que fueran militares) ninguno de los enviados especiales, mediadores, representantes especiales, representantes residentes de la ONU o directores de país nombrados para mediar en conversaciones de paz o dirigir misiones en entornos de conflicto o posconflicto había recibido nunca formación para entender los aspectos de seguridad y acuerdos de los procesos de paz. En estas circunstancias, no me extrañó que evitaran integrar los aspectos de seguridad de los procesos de paz en el marco estratégico. Más bien los trataban como asuntos técnicos que era mejor dejar a especialistas militares.

Un problema muy parecido hay en la preparación de componentes civiles generales de equipos de mediación e implementación en procesos de paz. Los aspectos de seguridad/militares se dejan sin más a los militares y no se tratan en un marco estratégico más amplio.

Al final de ese curso CMP y después de todos los celebrados con posterioridad, la evaluación del contenido del curso muestra que los participantes (de muy variadas instituciones multilaterales, Gobiernos, organizaciones no gubernamentales internacionales [ONGI] y organizaciones asociadas nacionales) aprecian mucho el conocimiento obtenido en el componente del curso sobre acuerdos y procesos de seguridad. Un comentario típico de un participante fue: „Trabajo en el sector humanitario y los aspectos de seguridad afectan directamente a mi trabajo. Sin embargo, es la primera vez que se me da una perspectiva sobre cómo mediar estratégicamente acuerdos de seguridad y cómo afecta al proceso de paz global. Es muy útil que se hayan desmitificado algunos de estos temas militares y de seguridad“.

Creo que eso es lo importante. Los acrónimos indescifrables, ZOD, ORBAT y AdC3³ (y las complejidades reales e imaginadas de la mediación militar/de seguridad) sugieren un mundo incomprensible, cuyos misterios es mejor dejar a los iniciados. Como resultado, el aspecto militar/de seguridad de un proceso de paz muy pocas veces se integra o incorpora en la estrategia

3 Zonas desmilitarizadas [Demilitarized Zone], plan de batalla [Order of Battle], áreas de control [Areas of Control].

global del proceso de paz. Se deja más bien como un componente técnico, sin función ni impacto político o estratégico. Eso es claramente erróneo.

Los elementos militares y de seguridad de los procesos de paz están íntimamente ligados con aspectos económicos, sociales y políticos. La forma como se aborden afecta directamente al resto de los aspectos del proceso de paz. Es más, los desafíos de lograr una paz sostenible no son nunca más directos y centrales que cuando tienen que ver con las cuestiones cruciales de la seguridad e integridad de las partes y la gente implicada. Por este motivo, los problemas militares/de seguridad deben ser parte integral de la estrategia de mediación e implementación de un proceso de paz.

La formación juega evidentemente un papel muy destacado en cómo los diferentes componentes de los procesos de paz se negocian en campo. En primer lugar, se ha prestado muy poca atención a la formación para procesos de paz en general, aunque esto ha mejorado algo en los últimos años. Sin embargo, todavía se hacen suposiciones que pueden ser nocivas. Un político experimentado no es automáticamente un enviado o representante especial eficaz. Un antiguo ministro de exteriores no tiene por qué ser un mediador cualificado. Ni un oficial militar sénior tiene que tener un conocimiento efectivo sobre negociación e implementación de acuerdos de seguridad posconflicto, por su experiencia en tiempo de paz (o incluso de guerra).

Negociar e implementar un proceso de paz requiere unas habilidades totalmente nuevas. Las mismas deben desarrollarse sistemáticamente, con buenos procesos de formación y aprendizaje, sobre todo los basados en una experiencia de campo de difícil adquisición.

Hubo que esperar hasta junio de 2012 para el primer curso formativo ofrecido internacionalmente que de facto se centró en crear habilidades militares para mediar y gestionar un cese al fuego. Dicho curso, organizado por el Departamento de Asuntos Políticos de la ONU, los Ministerios de Defensa (MdD) y de Asuntos Exteriores (MAE) de Noruega, y el Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza, siguió los pasos del CMP ofrecido por los suizos, al centrarse en la experiencia de campo y no en un estudio académico.⁴

4 Hay varios buenos cursos formativos internacionales sobre el sector de seguridad en distintos centros. Varios países dan una formación muy eficaz al personal militar y civil antes de su despliegue en misiones de mantenimiento o consecución de la paz. Pero se presta poca atención a la mediación de acuerdos de seguridad. Hay muy pocas oportunidades de formarse con un enfoque integrado de perspectivas civiles y militares en procesos de paz. Finalmente, muy pocos cursos formativos basan su contenido en una evaluación crítica de la experiencia de campo.

La formación basada en la experiencia de campo es el antídoto contra la esterilidad teórica basada en plantillas. En África tenemos un dicho: „Cuando la música cambia, también cambia el baile“. Esta habilidad para oír los cambios de la música y aprender nuevos pasos de baile no es inmediata. Sobre todo, para algunos políticos y políticas que encontré como enviados especiales o representantes especiales, o líderes y gestores de la ONU en entornos de conflicto o posconflicto con los que he trabajado. Algunos de los oficiales militares sénior con los que trabajé en negociaciones de acuerdos de seguridad no sabían hacer mucho más que arrastrar los pies. Mis intentos de que aprendieran unos pasos rasta o hip hop fueron con frecuencia rechazados. Como yo no podía bailar un vals con un ritmo obviamente africano de marimba, en varias ocasiones me distancié de los oficiales sénior a los que se me había encomendado asesorar. No es posible dar consejos a quien no quiere oírlos.

Por fortuna este no era siempre el caso. Entre los colegas con quienes me siento agradecido por lo que me enseñaron, me gustaría mencionar dos: el teniente general Lazaro Sumbeiywo (ret.), antiguo Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas Keniatas y enviado especial de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés) para Sudán durante la negociación del Acuerdo de Paz Global (CPA, por sus siglas en inglés); y el Mayor General Jan Erik Wilhelmsen, comandante noruego de la misión de control y verificación de las montañas de Nuba, la Comisión Militar Conjunta (CMC).

Como antiguo luchador por la libertad, siempre he pensado que se puede identificar a un buen comandante por dos características: si pide información y críticas a sus subordinados en vez de pretender saberlo todo, y si sabe formar un equipo eficaz basándose en lo anterior.

Los generales Sumbeiywo y Wilhelmsen, ambos con un papel destacado y muy exitoso en los procesos de paz de Sudán, nunca sugerirían basar nuestros planes en una plantilla teórica y abstracta. Ambos estudiaron siempre el terreno y sus realidades, al mismo tiempo que animaban al equipo a contribuir, analizar y hacer una reflexión crítica. Estas son algunas de las cualidades clave que considero precisas para que nuestros esfuerzos para lograr la paz sean más efectivos.

Objetivo y estructura

Este texto está basado en presentaciones que he hecho en talleres de formación organizados por el Proyecto de Apoyo a la Mediación⁵ para expertos/as de seguridad y mediadores civiles o actores en la construcción de la paz (tanto internacionales como nacionales).⁶ Se quiere dar una comprensión básica de la mediación e implementación de acuerdos de seguridad en procesos de paz, y de las herramientas, conceptos y mecanismos disponibles para gestionar transiciones de seguridad.

En la **Parte Primera** del texto hago una revisión crítica de los „problemas recurrentes“ que surgen con frecuencia al mediar e implementar acuerdos de seguridad. Para empezar, hay que desmitificar los aspectos de seguridad y militares de los procesos de paz para que estos elementos críticos se integren del todo en las estrategias de mediación y consecución de la paz. Los mediadores no necesitan ser expertos en seguridad, pero deben entender mejor los contenidos y fases básicas de las transiciones de seguridad. Esto debe permitir a los mediadores tratar temas de seguridad como temas clave, no solo como extras puramente técnicos en las estrategias de mediación.

El contenido de seguridad de un proceso de mediación es una cuestión estratégica clave en la construcción de la paz. Exige un enfoque estratégico mucho más integrado de la mediación. Y por ello la necesidad de crear un enfoque efectivo de equipo y no una serie de procesos de mediación inconexos y separados. Esto requiere una comprensión clara por todos los miembros del equipo de mediación de cómo deben abordar sus tareas concretas. Un buen equipo de mediación es un equipo disciplinado, que comprende cómo cada tarea de un proceso de mediación se interconecta con otras. Debe estar guiado por una estrategia coherente de mediación, que debe afrontar temas de crear capacidad de negociación (necesidad de empoderar a los socios negociadores) y sostenibilidad (necesidad de tratar la apropiación nacional de forma seria).

5 Un proyecto conjunto entre el Centro de Estudios de Seguridad, ETH de Zúrich y swisspeace, Berna, financiado por el Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza: www.peacemediation.ch/mediation-support-project

6 Los ejemplos son: 1) Integrating Security in Peace Processes, A mediation workshop for the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 4–11 mayo 2009, organizado por MSP, Centro de Estudios de Seguridad del ETH de Zúrich, Departamento Federal Suizo de Exteriores (DFAE) y DCAF, 2) UN Ceasefire Mediation Course, 10–21 marzo 2014, organizado por el DFAE, el MdD noruego y el MAE noruego y la Unidad de Apoyo a la Mediación de la ONU, y 3) Peace Mediation Course, en 2010 y todos los años entre 2012 y 2016, organizado por el DFAE, swisspeace y el Centro de Estudios de Seguridad del ETH de Zúrich.

En la **Parte Segunda** del texto he intentado trazar un mapa lógico y estratégico de las transiciones de seguridad de la guerra a la paz. Para los no iniciados, debería ser una introducción útil y coherente al mundo de los acrónimos y la jerga militar.

Desde mi punto de vista, por lo general hay tres grandes fases estratégicas en las transiciones de seguridad (el propio proceso de cese al fuego, la gestión del cese al fuego y seguridad transitoria y el estatus final de fuerzas). Los mismos se pueden descomponer en pasos interconectados y claramente identificables. Comprender estos pasos y sus interconexiones permite al mediador/a tener una visión estratégica del proceso conjunto y evitar la omisión de fases clave: generalmente la fase media (crítica y descuidada) de la gestión del cese al fuego y la seguridad transitoria. Sin embargo, quiero recordar al lector que son solo plantillas generales que pretenden servir de guía en un proceso más complejo. No todos los pasos son precisos, ni se dan necesariamente en la mediación e implementación de acuerdos de seguridad.

Cualquier plantilla, incluyendo las que doy aquí, es peligrosa. El espíritu crítico y desarrollar un marco conceptual basado en las circunstancias específicas y únicas de cada conflicto son esenciales para que el mediador/a pueda desarrollar su propio plan de mediación estratégica. Las plantillas se basan en la experiencia pasada y solo pueden guiar el pensamiento al afrontar una circunstancia nueva. No deben sustituir al análisis original crítico que exige cada nuevo contexto.

En la sección final del texto, **Parte Tercera**, he vuelto al tema de errores comunes al mediar acuerdos de seguridad, ahora con el acento en la importancia de las tareas técnicas en la mediación de seguridad: la necesidad de planes y acuerdos de implementación claros, mapas precisos, y acuerdos y programas lógicos y bien redactados.

A lo largo del texto he añadido algunos ejemplos prácticos de campo de mi propia experiencia en diferentes procesos para ilustrar el texto básico.

1. Los problemas recurrentes en la mediación de acuerdos de seguridad

Al haber pasado más de veinte años como un actor, normalmente asesor, abordando las dimensiones de seguridad de procesos posconflicto, he tenido la ocasión de experimentar (y por ello evaluar) una gama muy amplia de intervenciones para construir la paz. Lo que más me sorprende al reflexionar sobre estas experiencias es lo poco que la comunidad internacional parece aprender de sus fallos y con qué facilidad imponemos una y otra vez marcos y fórmulas probados antes, aunque hayan sido ineficaces. Sin duda estas fórmulas tuvieron un cierto éxito en algún sitio y momento, y por ello se hizo de ellas un modelo. Pero las circunstancias varían y cambian de continuo. No se puede seguir repitiendo los mismos marcos en entornos tan variados, con unos resultados cada vez peores, sin ver que hay que repensar las cosas.

Un buen punto de partida, por ello, podría ser evaluar los problemas recurrentes que han surgido en la mediación e implementación de acuerdos de seguridad.

1.1. La necesidad de un enfoque estratégico en los acuerdos de seguridad

En muchos procesos de paz, los acuerdos de seguridad se tratan como un elemento puramente técnico, un extra del proceso político. Esto, de hecho, elimina los acuerdos de seguridad del escenario estratégico. Se ignora así que los acuerdos de seguridad deben ser un elemento central de la estrategia de mediación global y el proceso de paz, y un elemento fundamental para determinar la eficacia y sostenibilidad del proceso de paz.

Pienso que la integración de los acuerdos de seguridad en la estrategia de mediación no es solo una cuestión de complementariedad o coordinación técnica. Es, de hecho, un pilar estratégico crítico (y a menudo descuidado) necesario para la planificación, secuenciación y entrega eficaces de acuerdos de paz sostenibles.

Frecuentemente, como resultado de este enfoque no estratégico, los esfuerzos internacionales de mediación intentan abordar los acuerdos de seguridad con estilo de póquer („podemos llegar a un acuerdo“), en el que se tratan a menudo los elementos políticos, económicos y sociales de las negociaciones. „Cincuenta y dos asientos para ti, veinticinco para ti y también te quedas con la comisión de DDR. ¡Además añadiremos unos puestos en el Senado!“. Esto ignora que los acuerdos de seguridad son EL asunto de vida o muerte para las partes y comunidades afectadas.

Los acuerdos de seguridad van de (re)asignar el derecho del monopolio del uso de la fuerza. Esto exige que una o más de las partes armadas (y sus comunidades) acepten perder sus capacidades ofensivas y defensivas. Es improbable que se logre cambiar el equilibrio de poder de forma sostenible usando solo algún incentivo a corto plazo, p. ej. un programa DDR (desarme, desmovilización y reintegración). El desafío real para lograr una paz sostenible en estas circunstancias es asegurar el establecimiento exitoso de un entorno totalmente seguro y de una autoridad legítima y representativa, haciendo de esa concesión una apuesta segura.

No debemos olvidar que la preocupación central de la población afectada por el conflicto es la seguridad sostenible y la integridad de la propia gente, no el acuerdo político.

Integrar la estrategia de mediación adecuada para problemas de seguridad con la de otros procesos de mediación (económicos, sociales), y de forma más general con una estrategia de mediación (política) global, solo es posible si hay una estrategia consciente de mediación de acuerdos de seguridad, y si el equipo de mediación debe coordinar y trabajar estratégicamente (ver fig. 1). No siempre es así.

El plan de mediación e implementación de acuerdos de seguridad debe basarse en una estrategia. Esa estrategia de acuerdos de seguridad debe ser parte integral (no solo subordinada) de la estrategia de mediación global.

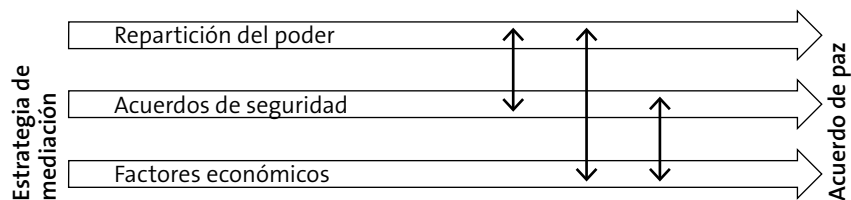


Figura 1: la estrategia de mediación debe vincular los distintos aspectos como parte del diseño del proceso de mediación.

1.2. ¿Quién está (y quién no) en la mesa de negociación?

Los participantes en las negociaciones de seguridad y militares serán, casi por definición, solo representantes del Gobierno y otros grupos armados, así como en algunos casos de comunidades con capacidades armadas. ¿Qué representatividad tienen estas voces?

Las partes que participan en las negociaciones de acuerdos de seguridad tomarán decisiones de gran alcance para las comunidades en general. Sin olvidar esto, el mediador/a sénior debe asegurarse de que las negociaciones políticas generales y las partes implicadas en ellas sean suficientemente representativas. Los mediadores políticos deben por supuesto intentar siempre evaluar y afrontar las consecuencias generales de las decisiones y acuerdos militares. Los que median en los acuerdos de seguridad deben asegurar un fuerte compromiso estratégico con estos otros procesos de negociación y consultas.

Las áreas específicas de compromiso que surgirán de forma más clara incluyen las de temas humanitarios, legislativos y políticos. Pero también hay que considerar otras voces menos audibles, como las de comunidades no armadas o marginadas, o las mujeres.

Las propias partes (armadas) que negocian probablemente no fomenten la ampliación del proceso, ya que socavarían su propia legitimidad y poder en la mesa de negociación. Además, un proceso de mediación no es una elección democrática y es improbable que tenga éxito si incorpora una cacofonía de voces. Hay que encontrar un equilibrio. Con frecuencia los mediadores pueden ayudar a las partes a lograr un equilibrio eficaz, al crear espacio para un proceso más amplio de consultas que informa a las negociaciones directas.

La cuestión de quién está representado y quién no en el proceso de negociación es frecuentemente el primer punto importante en la agenda de unas negociaciones de cese al fuego. Superar este desafío con éxito y de forma estratégica es probable que afecte mucho al proceso de paz global.

En principio, el mediador/a de los acuerdos de seguridad debe procurar que se permita a todas las partes armadas (no solo a algunas preferidas) participar en la mesa de negociación. La razón es que son los temas militares los que precisan resolución y los actores militares determinarán la misma.

Esta cuestión clave no es sencilla, pero los mediadores pueden usar su imparcialidad para ayudar a las partes y actores externos a pensar bien las implicaciones de excluir o incluir a ciertas partes armadas.

Al hacerlo, es importante dejar claro el rol del mediador/a en asistir a las partes. Por ello, no puede consultar con otros actores para meterlos en el proceso sin una aprobación implícita de las partes principales. La idea es persuadir a las partes principales de los beneficios de una mayor inclusión. Además, una división de roles entre terceros puede ser útil, si otros terceros (además de los mediadores) trabajan en las consultas y vinculan distintas pistas y actores (ver cuadro 1).

Cuadro 1

Toda parte en una negociación de cese al fuego es un socio potencial para la paz, toda parte fuera de la negociación es un adversario potencial.

Estaba en las oficinas recién adquiridas de la Comisión de Desmovilización Nacional (CDN) de Somalilandia en 1993, en una reunión con distintos comandantes militares (incl. el director nombrado por el Gobierno). De repente hubo una serie de explosiones en el edificio. Nos refugiamos y cuando acabó el ruido supimos que un vehículo no identificado con un arma antiaviación de dos cañones montada había impactado en el edificio, alejándose luego rápido. Un día después, el director de la CDN nombrado por el Gobierno me dijo que los culpables habían sido identificados como un grupo de milicias antigubernamentales y que se habían enviado fuerzas progubernamentales para desarmarlos. Mis colegas lo discutieron y entonces propuse un plan alternativo.

Como Equipo Asesor de Desmovilización Zimbabuense (ZIMDAT, por sus siglas en inglés), éramos neutrales e imparciales en los conflictos entre clanes. Sin embargo, no habíamos podido presentarnos aún a este grupo de milicia de clan en concreto, ciertamente considerados antigubernamentales y hostiles al cese al fuego y al proceso de desarme. Propusimos usar este incidente como una ocasión de acceder a este grupo y establecer conversaciones. El Gobierno y los comandantes de la milicia progubernamental eran muy escépticos. Tras muchas discusiones al final nos permitieron intentar este plan, sin duda atrevido. Insistimos en que teníamos que ir solos y desarmados.

Nuestro pequeño equipo de asesores zimbabuenses fue hasta la base de la milicia, sin armas y con una bandera de Zimbabue. Se nos detuvo en un punto

de control armado y tras muchas consultas y nervios al final se nos condujo al comandante de la milicia. Entregamos como regalo té, azúcar, aceite para cocinar y harina, y nos presentamos. Luego pregunté al comandante de la milicia si sus hombres habían atacado nuestro edificio. „Sí“, replicó. Pregunté por qué. „Ustedes solo están hablando con la milicia del clan progubernamental y no se han molestado en venir a hablar con nosotros. Esto muestra que no nos respetan“. (Era verdad: por consejo del Gobierno, habíamos iniciado las discusiones con la milicia progubernamental, más accesible y en teoría menos peligrosa). Pedí disculpas y expliqué que habíamos venido ahora para verlos y que éramos imparciales y estábamos totalmente dispuestos a hablar con todos los grupos armados, incluyendo el suyo. Su contestación fue: „Vemos que son serios porque tuvieron el valor de venir hasta aquí para vernos y hablar. Incluso los comandantes del Gobierno están asustados de nosotros y no vienen aquí. Respetamos a la gente con ese coraje. Estamos listos para hablar“.

¡Nuestro equipo permaneció en la base de la milicia los siguientes días y hablamos de nuestro pasado en las guerrillas de Zimbabue, de ceses al fuego y procesos, poesía en Zimbabue, tipos de armas y sentido de la vida! Al cabo de un mes, este grupo de milicia había enviado un representante para unirse a la Comisión de Desmovilización Nacional. El propio comandante llegó a ser un buen amigo y un socio comprometido con el proceso de paz. Por desgracia falleció en la fase final del conflicto entre clanes pro y antigubernamentales, en 1994-5.

1.3. ¿Usar plantillas o analizar la situación?

Sin duda es imposible desarrollar una estrategia coherente de mediación sin un análisis serio de la situación del conflicto y sus parámetros. La falta de profesionalidad de muchos procesos de consecución de la paz (y en concreto de mediación) no es nunca tan asombrosa (al menos para mí) que cuando los extranjeros intentan desarrollar planes o dar soluciones en entornos complejos de conflicto a nativos del país, habiendo estudiado y analizado solo superficialmente las circunstancias y el contexto. Con mucha frecuencia, basta con hacer unas suposiciones basadas en estereotipos e intentar aplicarlas en una plantilla ajena.

La falta de rigor en la revisión crítica y análisis se refleja en la dependencia de las plantillas. Las plantillas solo pueden basarse en experiencias previas. En el mejor de los casos, son una guía para abordar un problema. Las plantillas genéricas de procesos de acuerdos de seguridad sugieren con fre-

cuencia una falta de análisis serio de la situación local. Y desde luego una incapacidad de generar estrategia y planes operativos adecuados.

Es esencial que los mediadores y sus asesores y expertos analicen en serio la situación, antes de desarrollar un plan. En nuestra era de Google es más fácil que nunca obtener mucha información (incl. la aparentemente sensible y secreta) en sitios de acceso público. Informarse del contexto por distintos medios ayuda a comprender nuevos entornos. Pero más que eso, es imprescindible reunirse con la gente local y escucharla. De forma más específica, hay que escuchar a todas las voces que se pueda, sobre todo a los ocultos, marginados o desamparados. Siempre me asombra oír a un oficial internacional sénior (cómodamente instalado en su hotel de cinco estrellas) que tras reunirse con la élite local dice que comprende bien la dinámica. O cuando se oye la consabida frase: „¿Por qué debo verlos? ¿Son realmente importantes?“

Las voces de las mujeres, en concreto, brillan por su ausencia en la mayoría de los análisis de conflicto y negociaciones de acuerdos de seguridad. Es quizá comprensible, ya que las mujeres no suelen tener un papel líder en organizaciones militares. Sin embargo, las mujeres juegan un papel muy significativo en muchos aspectos de la guerra. Sus perspectivas y experiencia del conflicto son tan importantes como las masculinas. Además, las mujeres están a menudo muy implicadas en la consecución de la paz, de forma obvia a niveles de comunidad básica. El conocimiento de dichos procesos puede ser muy útil para evaluar perspectivas para la mediación.

De forma más general, un mediador/a que trabaja en temas de seguridad y militares no debe olvidar que es improbable que las secciones no combatientes y desarmadas de la comunidad estén representadas en la mesa de negociación, pero se verán afectadas por los acuerdos alcanzados por las partes armadas.

Las plantillas, incluyendo la que ofrezco más abajo (aunque no debería), son tan peligrosas en procesos para lograr la paz como la incapacidad de escuchar y aprender. Cada contexto es diferente en los variadísimos entornos de seguridad que encontramos. Cada contexto necesita su plantilla propia y totalmente nueva.

Además, cada nueva plantilla (o plan) debe revisarse y ajustarse de continuo para considerar el proceso y la práctica. Es decir: ¿cómo se relaciona en cada punto con el desarrollo del proceso global de paz? ¿Qué estamos aprendiendo de nuestra aplicación del plan hasta ahora (ver cuadro 2)?

Finalmente, y de forma bastante triste, incluso se puede ver un proceso de paz sin ningún plan (por no hablar de una estrategia). Yo lo he visto. En ese caso, aconsejaría marcharse.

Cuadro 2

Un caso práctico de mediación de acuerdos de seguridad: la estrategia para las conversaciones de Abuja sobre Darfur

En las conversaciones de Abuja sobre Darfur, el equipo que trabajaba en los acuerdos de seguridad (incl. yo mismo como asesor y Laurie Nathan como mediador), hizo la siguiente evaluación de las aspiraciones e intenciones de los actores clave en las negociaciones para los acuerdos de seguridad:

El Gobierno sudanés quería:

- evitar dar legitimidad a los movimientos rebeldes;
- mantener su ventaja en el equilibrio de seguridad;
- contener el conflicto y, si era posible, obtener una aceptación del statu quo;
- contener a las fuerzas armadas rebeldes en puntos de agrupamiento designados;
- evitar responsabilidades respecto al problema de la milicia Janjaweed, si era posible, evitar tratarlo;
- responder a la presión internacional y reducirla.

Los movimientos rebeldes querían:

- aceptación y legitimidad como socio negociador;
- evitar ser concentrados en puntos de agrupamiento designados;
- protección de zonas dominadas por los rebeldes, incl. garantías (y protección) frente a ataques aéreos o con armamento pesado;
- desarme incondicional de la milicia Janjaweed.

Con esta base se creó una estrategia de mediación para el cese al fuego, cuyos elementos esenciales se basaban en los siguientes objetivos de negociación:

- El Gobierno de Sudán debe aceptar la existencia de Áreas de Control (AdC) rebeldes. Y admitir que los rebeldes armados solo pueden acantonarse (agruparse) si se redefinen los puntos de agrupamiento para que abarquen zonas

de agrupamiento mayores en el AdC rebelde. Y se dan garantías de que no habrá ataques aéreos en esas zonas.

- El Gobierno de Sudán debe comprometerse a confinar a sus fuerzas en sus propias AdC; sobre todo cuarteles en/cerca de ciudades y vías de comunicación.
- Ambas partes deben aceptar el confinamiento en sus respectivas AdC y aceptar controles.
- Todas las partes deben asumir responsabilidad plena del control de todos los grupos armados en sus AdC, incl. que el Gobierno se responsabilice de la milicia Janjaweed.
- Con esta base, los movimientos rebeldes deben renunciar a su exigencia de un desarme inmediato de los Janjaweed.
- Ambas partes deben aceptar y definir los roles y garantías internacionales (terceros).

Con esta base, se desarrolló un marco conceptual para un cese al fuego (ver detalles abajo). Esa fue la base para una Estrategia de Mediación de Acuerdos de Seguridad.

Lo esencial de este caso práctico es mostrar cómo una evaluación cuidadosa del conflicto, de las aspiraciones y de las exigencias de las partes (y una aplicación rigurosa de la realidad vista por los asesores), podía ser la guía para formular un concepto de cese al fuego potencialmente viable, y una estrategia de mediación que satisfacía exigencias en principio contrapuestas y contradictorias. Esta estrategia de mediación para la seguridad tenía que ser integrada y comprobada con otros aspectos del proceso de mediación. Baste decir aquí que la estrategia propuesta por los asesores de seguridad nunca se implementó. Pero en mi opinión, el enfoque era sólido.⁷⁷

1.4. Apropiación nacional y proceso local

No todo conflicto puede resolverse en su propio contexto nacional, ni necesariamente solo con actores nacionales. Con frecuencia se necesitan terceros externos. De hecho, el papel de los terceros (como mediadores o árbitros imparciales, catalizadores de la negociación, socios de implementación y con

7 Ver Brickhill, J. (mayo 2007) "Protecting Civilians through Peace Agreements: Challenges and Lessons of the Darfur Peace Agreement", *documento 138 de ISS*, Instituto Sudafricano de Estudios de Seguridad.

frecuencia partes interesadas) es crucial hoy en día para resolver conflictos y lograr la paz. Las Naciones Unidas, los distintos bloques regionales y países y personalidades individuales están cada vez más comprometidos en resolver los conflictos inter e intraestatales en todo el planeta. Es un sector creciente y cada vez más activo y turbio.

Se podría decir mucho sobre las intervenciones internacionales para la paz. Pero el aspecto más destacado y complejo es cómo intervenir de forma que „se haga más bien que mal“, como el respetado mediador internacional Julian Thomas Hottinger expresa con toda sencillez. Según mi experiencia, el factor crítico al respecto es asegurar que la intervención externa fortalezca y no debilite la apropiación nacional (no solo estatal, sino *nacional*) de los procesos de paz.

Sin embargo, todos hemos visto cómo la apropiación nacional se ve amenazada (y a menudo socavada) por el gigante de la construcción de la paz internacional. El problema empieza con la llegada de expertos extranjeros, entre los cuales me cuento. Aislados en cualquier sitio que pueda pasar por un alojamiento internacional, con presión para generar rápido un plan y aplicando conocimientos adquiridos en contextos por completo distintos, los expertos somos hoy tal vez la forma de cooperación internacional potencialmente más peligrosa del mundo.

La disponibilidad de recursos externos y otros apoyos que anuncia la llegada del experto extranjero es el primer paso en la socavación de la apropiación nacional del proceso de paz (a no ser que el individuo olvide su rol de experto y se ponga lo primero a escuchar y aprender) (ver cuadro 3).

Cuadro 3

Aprender de los procesos de paz locales: Somalia

Un revelador Mapeo de la Paz⁸ en Somalia identificó y analizó casi 90 procesos exitosos de los propios somalíes que habían llevado a la paz. Los comparaba con los 14 esfuerzos internacionales frustrados en la mediación. Las características de estos procesos somalíes exitosos incluían tomar decisiones de consenso, un enfoque progresivo, funcionalidad y centrarse en la reducción de la amenaza, una gestión conjunta y evitar el enfoque „el ganador obtiene todo“. Todo

8 Johnson, P. (2009) 'The Search for Peace: Somali-led peace processes from 1991 to 2007', en Ricci, A. (ed.) *Making the difference? What works in response to crises and security threats – the debate continues* [electrónico], Comisión Europea, Directorio General de Relaciones Externas, pp. 257–262, disponible en: <http://www.interpeace.org> [1 febrero de 2017].

muy distinto del enfoque casi diametralmente opuesto de los procesos de paz con liderazgo internacional. Como comenté en un artículo para *Conciliation Resources*: „Un punto de partida para la política del sector de seguridad en Somalia debe ser entender las formas en las que los propios somalíes median conflictos, negocian un cese al fuego y gestionan la seguridad. En las dos últimas décadas, sin embargo, los actores internacionales han ignorado los enfoques locales. Aplican en su lugar borradores externos para programas de aplicación de la ley, para fortalecer la capacidad del Estado y establecer un (nuevo) monopolio de la fuerza [...] Los repetidos fallos de las estrategias de paz y seguridad promovidas internacionalmente en Somalia sugieren que es hora de cambiar“⁹

El punto de partida más importante, tras escuchar y aprender, es comprender que el proceso de paz pertenece a las partes (y a la población afectada), no a los expertos, mediadores, asesores o enviados especiales externos. Si las partes en conflicto no son dueñas del proceso, nunca lo implementarán de forma honesta o eficaz. Esta idea debe guiar de forma decidida cada paso, del inicio al final.

Las partes pueden necesitar ayuda (en mediación, asesoramiento en áreas técnicas, implementación de su acuerdo), pero la ayuda no debe suponer que se quite el control o la apropiación del conflicto de quienes son sus dueños reales (y deben también ser los dueños de la posible paz posterior). Como el experimentado mediador sudafricano, el profesor Nicolas “Fink” Haysom, comenta sobre la apropiación nacional eficaz en situación de pos-conflicto, es esencial “que las partes comprendan que su enemigo es también su socio de negociación”¹⁰.

En el área de los acuerdos de seguridad, el error más común de los actores externos es el frecuente intento de alcanzar acuerdos de cese al fuego o de gestión de seguridad en nombre de los beligerantes. Esto suele comenzar con los intentos de los expertos externos de hacer borradores de propuestas para presentar a las partes. Suelen seguir más esfuerzos para forzar a las partes a hacer concesiones, ya predeterminadas en el borrador de acuerdo generado externamente.

9 Ver: Brickhill, J. “Security and Stabilization in Somalia” en Bradbury, M. y Healy, S. (eds.) “Whose Peace is it Anyway? Connecting Somali and International Peacemaking”, *Accord: an international review of peace initiatives*, edición 21, 2010, p. 27.

10 Haysom, N. (2005) “Engaging Armed Groups in Peace Processes: Lessons for Effective Third Party Practice”, en Robert Ricigliano (ed.) “Choosing to engage: Armed groups and peace processes”, *Accord: an international review of peace initiatives*, edición 16, pp. 84–89.

Si las partes van a ser las dueñas del acuerdo y por ello a implementarlo de forma honesta y efectiva, deben hacer el borrador ellas mismas. Los expertos y asesores externos pueden sugerir ideas y responder a consultas y preguntas, pero nunca intentar hacer un borrador de acuerdo para las partes. (Si en casos especiales hacen el borrador, deberá basarse en información oída directamente de las partes, que deben poder pensarlo y adaptarlo para hacerlo suyo). Los mediadores pueden entonces ayudar a las partes a negociar los borradores o propuestas respectivas. Pueden ayudar a lograr compromisos y guiar el proceso. Al final, sin embargo, deberá ser apropiado e implementado por las partes. La única forma de garantizarlo es permitir que las partes sean dueñas del proceso desde el inicio (ver cuadro 4).

Esto no significa que los mediadores y sus asesores no deban intentar comprender el conflicto y crear una estrategia básica de mediación, o desarrollar un marco conceptual para guiar las negociaciones de cese al fuego. La mediación no es una actividad inerte que se deja llevar por los vientos del enfrentamiento. Los mediadores deben ayudar a las partes a tomar decisiones difíciles. Ocasionalmente, usarán sus influencias y presión para asegurar los acuerdos. Para poder desempeñar su papel con eficacia, los mediadores deben por ello tener una perspectiva estratégica de las opciones y cómo lograrlas. Pero al hacerlo no deben transformarse en partes en la negociación. Al final el objetivo del mediador/a debe ser asistir a las partes para que logren un acuerdo entre ellas, no con los mediadores.

La estrategia general de negociar acuerdos de seguridad debe por ello estar guiada por los esfuerzos continuos para permitir que las partes fortalezcan su apropiación del proceso en todas las fases. Hay que asegurarse de que entiendan su apropiación y por ende su responsabilidad en su acuerdo y proceso de paz. Esto es más fácil de decir que de hacer.

Cuadro 4

Un caso práctico de mediación de acuerdos de seguridad: el desarrollo de una política incluyente para el desarme en Somalilandia

El proceso de desarme en Somalilandia (1993-94) se hizo estableciendo la Comisión de Desmovilización Nacional de Somalilandia (CDN) (que fue de hecho también un cuerpo de gestión del cese al fuego y seguridad). Su éxito se debe en gran parte al desarrollo de un marco político adecuado (de apropiación y

dirección nacional). El mismo, al dar un mecanismo incluyente y representativo para guiar el proceso, superó el miedo histórico de que un clan lograra la presidencia y desarmara a los demás clanes.

El presidente, Mohamed Ibrahim Egal, necesitaba afirmar su liderazgo en el proceso para legitimar el nuevo Estado. Pero también tenía que responder esta pregunta: „¿Quién desarma a quién?“. El presidente Egal se tomó este desafío en serio e insistió en conseguir un enfoque equilibrado. Siguió una animada discusión entre sus asesores de seguridad, a la que se invitó al Equipo Asesor de Desmovilización Zimbabuense (ZIMDAT). Tras amplias consultas con los ancianos tradicionales, políticos y comandantes de la milicia, el CDN adoptó al final los cinco principios políticos siguientes:

- El proceso de desarme será voluntario.
- El proceso de desarme será universal (abierto y accesible a todos los grupos militares).
- La organización y proceso de desarme se **coordinarán de forma central**, se liderarán de forma nacional por el Gobierno.
- La organización y proceso de desarme se **implementarán de forma local** por los comandantes y líderes locales.
- Todos los grupos militares participantes pueden ser representados de forma paritaria.

Si se analiza este marco político, se pueden determinar las características clave (el marco conceptual) que abordaron los desafíos y miedos de los distintos actores. El acceso voluntario y universal ofrecido por la política tenía por objetivo esencial asegurar que el proceso se **negociara**. La representación paritaria de todos los grupos militares en la organización aseguró un proceso **basado en el consenso**. El rol central de coordinación para el Gobierno logró la aceptación del **rol de liderazgo del Estado y la legitimidad para el Gobierno**. A la vez, la implementación (y liderazgo) local era una garantía de que ni el Gobierno ni ningún clan dominante desarmara a otros clanes. En esencia, este autodesarme aseguró la **legitimidad del Estado y del liderazgo local**. También sentó las bases para reducir la amenaza percibida que suponía un desarme impuesto desde fuera.

Con un comité CDN nacional que representaba al Gobierno central y a todos los actores regionales, y unos comités regionales CDN basados en la representación del clan y la milicia local, la organización y proceso se vieron cada vez más como algo equilibrado y capaz de actuar basándose en la **reducción mutua de amenazas**.

1.5. “Momentos de madurez”

Con frecuencia, las partes no están dispuestas a hablar de un proceso de paz completo, o a contemplar los posibles compromisos que se derivarían. De la misma forma, pueden no estar preparadas para comprometerse a un cese al fuego formal. Pero pueden estar preparadas, o quizá tener la suficiente presión, para abordar diferentes negociaciones y compromisos a corto plazo sobre cese de hostilidades o tregua, incluso los que tienen que ver con el acceso humanitario. En este sentido, debemos ver los „momentos de madurez”¹¹ de Zartman como una cesta de fruta. Hay distintos tipos y fases de madurez. Cada una de ellas debe entenderse como un paso potencial que permite preparar oportunidades futuras y más significativas. El desafío clave aquí es entender cómo enfocar estas oportunidades a corto plazo, en términos de sus propios objetivos (p. ej. entrega de ayuda humanitaria) y dentro de un marco estratégico más amplio y a más largo plazo.

En el caso de Sudán del Sur, por ejemplo, las negociaciones iniciales sobre la necesidad de un acceso humanitario para afrontar un brote severo de infección por la lombriz de Guinea en la población, seguidas por la “Operación Lifeline”¹² y un programa de desmovilización de niños soldado (ambos coordinados por UNICEF), crearon las primeras oportunidades reales para ambas partes (más aún para el Ejército/Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán, SPLM/A) de empezar a comprender el terreno de negociación y crear la capacidad de gestionar procesos de negociación. Estas experiencias y la formación ofrecida entonces (con las habilidades que transmitió) tuvieron un rol destacado para permitir las negociaciones posteriores. Los comandantes y líderes clave del SPLM/A implicados en estos primeros procesos jugaron más tarde un papel líder en las negociaciones para el Acuerdo de Paz Global (CPA) y en las instituciones creadas para implementar aspectos del CPA.

No todos los esfuerzos de mediación son exitosos, pero al menos pueden crear una capacidad y mantener abiertas puertas y oportunidades de futuro.

11 Zartman, W. (2001) “The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments” *The Global Review of Ethnopolitics*, vol. 1, n.º 1, septiembre, pp. 8–18.

12 En 1989, ver: Lam Akol (2005), *Operation Lifeline Sudan, war, peace and relief in southern Sudan, Accord: an international review of peace initiatives*, edición 16, pp. 52–55.

1.6. La estrategia de construir un Estado para lograr la paz

La construcción de la paz y de un Estado van con frecuencia de la mano en Estados en posconflicto, colapsados, llamados „Estados fallidos“, o simplemente en Estados muy dañados. Con mayor peligro, la construcción de un Estado se presenta a menudo de forma simplista como el camino a la paz. Esta suposición es simplemente falsa. Sobre todo en África, donde el Estado poscolonial centralizado (con fronteras coloniales artificiales) se ve con frecuencia como una fuente de conflicto en sí mismo.

La creación de un Estado en entornos disputados o afectados por conflictos es (casi por definición) un proceso que induce al conflicto y no lo reduce.¹³ Fortalecer el Estado en un conflicto que implica al Estado precisa de un compromiso consensuado (la opción política para mediación y reforma), o de una derrota de las fuerzas opuestas al Estado (normalmente la opción militar). En el último caso, este enfoque se basa en el conflicto y asume que un conflicto exitoso es la ruta para la paz. Hay que abordar con seriedad las cuestiones de eficacia y legitimidad. En un proceso de paz esto se ve con claridad máxima en los acuerdos de seguridad. El Estado tiene el monopolio del uso de la fuerza. Por ello desarmar y legitimar a los distintos actores armados es la amenaza clave y el paradigma de la oportunidad. ¿Quién desarma a quién? ¿Es alguien de verdad „el presidente“ o es de hecho el representante de un clan, tribu u otro grupo especial de interés?

Los actores occidentales en particular, con sus perspectivas históricas sobre los Estados nación y su impaciencia por ver resultados, son muy propensos a proyectar la noción de que la creación de un Estado es la ruta más eficaz para la paz. Los orígenes del actual conflicto en Somalia incluyen 20 años de creación fallida del Estado impuesta por Occidente. Además de intentos de construcción de la paz con una intervención militar cada vez más directa. De facto se crearon las condiciones para una resistencia nacional de orientación yihadista en Somalia, donde no existía algo así. La actual Somalia sigue siendo una sana lección de los extremos peligros de imponer una ruta para la paz basada en la construcción de un Estado.¹⁴

13 Ver también Jeremy Brickhill sobre acuerdos de seguridad en procesos de paz. Entrevistado por Simon J. A. Mason (CSS) el 5 de mayo de 2009 en Einsiedeln, Suiza, <http://peacemediation.ch/resources/movies>.

14 Los analistas internacionales más respetados y entendidos en Somalia (y muchos de los propios somalíes) han criticado hace tiempo este enfoque. Han propuesto en vano una serie de alternativas durante casi dos décadas.

1.7. Problemas técnicos y de capacidad

No se puede asumir que un buen general en tiempo de guerra será automáticamente un buen general para lograr o mantener la paz. Lo mismo se aplica por supuesto a un general en tiempo de paz. Los desafíos y tareas de mediar un cese al fuego y las transiciones de seguridad son complejos y específicos. Se necesita un conocimiento específico y habilidades nuevas. Los desafíos de afrontar estas nuevas circunstancias como adversario/parte negociadora son incluso más arduos.

El negociador militar rebelde, en particular, es el que probablemente afrontará los desafíos más serios. No es probable que sepa mucho sobre un cese al fuego, o su implementación, o de conceptos, herramientas y mecanismos relacionados. Aunque esto podría aplicarse igual al lado del Gobierno, los ejércitos rebeldes suelen carecer del personal y capacidades de gestión básicas. Esto afecta mucho a su conducta durante las negociaciones. Mientras que el lado del Gobierno es probable que tenga mapas y capacidad de generar informes, planes escritos y propuestas, el lado rebelde es probable que funcione con planificación verbal, seguida tal vez por un pequeño boceto sin detallar.

En estas circunstancias, es inevitable que las partes sin el conocimiento y capacidad técnica tampoco se fíen. Es muy probable que se comporten a la defensiva y con recelo. No se pueden asumir riesgos en un terreno que se conoce mal.

Por ello, la formación sobre conceptos, modalidades, herramientas y procesos de cese al fuego es muy importante para las partes. Esta formación debe basarse en un conocimiento real de campo y en las mejores prácticas. Debe, si es posible, ser impartida por formadores que conozcan casos similares y en los que las partes confíen.

Este apoyo formativo debería ser reforzado con asesores, cuando proceda. De nuevo deberían ser asesores con experiencia de campo real y adecuada, y en los que es probable que las partes confíen. En el caso de la negociación del Acuerdo de Paz Global de Sudán, el SPLM/A obtuvo un asesor de la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional Africano de Zimbabue (ZANLA, por sus siglas en inglés). El mismo jugó un papel notable ayudando al SPLM/A a comprender y responder con eficacia a los desafíos de negociar un acuerdo con Jartum. El asesor pudo hacerlo precisamente porque tenía un conocimiento real y fáctico del proceso y, aún más importante, lo veía desde una perspectiva análoga de rebelde (ver cuadro 5).

Cuadro 5

Formar a los negociadores militares: un caso práctico de las conversaciones de paz de Abuja sobre Darfur

Las delegaciones militares en disputa en las conversaciones de Abuja sobre Darfur eran obviamente unos competidores muy desiguales. El equipo de Jartum, resplandeciente con sus medallas y uniformes, incluía comandantes de alto nivel y experimentados ayudados por un grupo de oficiales de mando con bolsas llenas de informes, mapas y diversos documentos. Los miembros clave ya tenían experiencia en negociaciones militares del proceso previo CPA entre el norte y el sur de Sudán. Su equipo mostró disciplina y confianza. Los comandantes rebeldes seleccionados eran otra historia. Divididos en sus respectivas facciones, recelosos y reticentes, claramente no tenían las capacidades de planificación y negociación del otro lado de la mesa.

Esta desigualdad se reflejó en el comportamiento de los dos equipos enfrentados. El equipo de Jartum presentaba sin cesar propuestas escritas, preparadas con esmero. No queriendo admitir que no conocían los conceptos presentados o la terminología usada, los equipos rebeldes titubeaban, discutían y evitaban comprometerse. Claramente no íbamos a ningún sitio.

Al iniciar las conversaciones de Abuja, recomendé que las negociaciones de la comisión militar tenían que ser precedidas de talleres formativos. Había previsto que los negociadores rebeldes no tendrían experiencia, habilidades y por ello confianza. Y que la delegación del Gobierno estaría más curtida en mediación militar. Sin embargo, propuse dar formación y asesoramiento a ambas partes para poner al mismo nivel a todo el mundo y crear capacidad mutua e incluso un cierto compromiso entre las partes, con ejercicios formativos basados en trabajo en grupos pequeños.

Mi propuesta se rechazó aduciendo que no había tiempo para preparación o formación. Teníamos que avanzar con urgencia hacia la negociación de un nuevo cese al fuego, ya que la situación sobre el terreno se deterioraba (y había presión de los donantes para llegar rápido a la conclusión). Mi superior inmediato, un comandante sénior, atacó mi punto de vista, argumentando que una formación solo confundiría a las partes. Por ello, seguimos con unas negociaciones totalmente absurdas. Nuestro ritual diario de negociaciones estaba marcado por el rechazo y la denuncia mutua. No es de extrañar que no hubiera avances.

Seis semanas después y sin ver ningún progreso, hice una solicitud desesperada al enviado especial para hacer unos ejercicios formativos y contratar a un

mediador militar especialista para ayudarnos a superar el fracaso. Mi solicitud fue aprobada, pero con la condición de que siguiéramos con las negociaciones al mismo tiempo para apaciguar a los impacientes donantes/observadores que querían resultados.

Acordándome de gente que me debía favores, persuadí a unos cuantos colegas militares experimentados para pasar unos días con nosotros en Abuja. Contratamos al experimentado mediador sudafricano Laurie Nathan como mediador militar. Organizamos una estrategia de mediación apoyada en un programa formativo bien preparado y muy específico. Por las mañanas nos pusimos a negociar los primeros pasos (como una agenda de negociación acordada para presentar cada día, sustituyendo los temas arbitrarios permitidos antes) y por la noche hacíamos las sesiones formativas, que abarcaban más o menos lo mismo que este documento. Nuestros formadores eran distintos expertos militares experimentados, incl. comandantes de guerrilla con experiencias semejantes a las de los rebeldes de Darfur.

En dos semanas, la conducta de las delegaciones rebelde y gubernamental había cambiado radicalmente y empezamos a avanzar sin parar. Los negociadores rebeldes comenzaron a presentar cada vez más sus propias propuestas y a entrar en negociaciones reales. Era obvio que tenían mucha más confianza. Disfrutaban a las claras exponiendo sus nuevos conocimientos técnicos sobre cese al fuego a sus perplejos homólogos gubernamentales. Siguiendo el consejo de mi mentor previo, el teniente general (retirado) Sumbeiywo, abordamos los temas de forma sistemática, apartando temas irresolubles y centrándonos en crear áreas de acuerdo.

En un mes habíamos reducido los temas disputados de 27 a media docena. Estábamos cerca de un acuerdo serio y sustancial de cese al fuego. Luego se quitó el cable del enchufe, pero esa es otra historia.

1.8. Trabajo de equipo

El peor enemigo de un proceso de mediación exitoso es, en mi opinión, el experto sabelotodo del equipo, sobre todo si es el enviado especial sénior. Una mediación exitosa en el sector de seguridad, como siempre, es un trabajo de equipo.

La primera clave para un buen trabajo de equipo es hacer uno su propio trabajo y no el de los demás. Por ello, las diferentes funciones del equipo son críticas y deben ser estrictamente implementadas. Los mediadores deben

mediar, los asesores asesorar y los observadores (solo) observar. En la cúspide está el enviado especial sénior. Debe ser responsable globalmente, pero necesita la protección del equipo. El enviado especial no debe verse arrastrado en pequeñas disputas o trifulcas menores en la mediación. Debe preservar su munición solo para batallas decisivas.

Es muy importante que los roles de mediación y asesoramiento no se confundan. Un asesor debe crear confianza en las partes. Para conseguirlo, debe evitar buscar compromisos que corresponden al mediador. De forma parecida a un buen abogado, es importante dar a las partes el mejor consejo posible para permitirles presentar su posición de forma lógica, coherente y con unas ciertas opciones reales de éxito. De esta forma, el asesor también crea confianza en las partes. Son las propias partes, con la ayuda del mediador, quienes alcanzan el compromiso. El asesor no está ahí para implicarse en lograr compromisos con las partes. Estaría haciendo de mediador y creando confusión y desconfianza.

Sin embargo, el asesor puede (y debería) ayudar al mediador/a a lograr un compromiso, al dar consejos sobre compromisos posibles y realistas según las posiciones de las partes. Este consejo es solo para el mediador, no para las partes. El asesor debe dejar el rol de mediación al mediador/a y resistir la tentación de inmiscuirse. Los asesores, como el resto del equipo, deben ser disciplinados y atenerse a sus tareas. No es fácil hacer bien el trabajo del asesor.

Las partes negociadoras también deben crear equipos efectivos. Los asesores externos con experiencia en procesos previos de mediación pueden dar consejos y asistencia importantes a las partes para ayudar a establecer y gestionar buenos equipos negociadores.

1.9. La presión para lograr resultados

Los actores externos, sobre todo los donantes, son siempre difíciles de manejar. No solo buscarán de continuo influir y dirigir el proceso de mediación. También es muy posible que quieran acelerar las cosas. Es importante por ello que los observadores del proceso (partes externas y donantes) estén bien informados. Y si es preciso tengan acceso estructurado a las partes (al mismo tiempo que se mantienen a distancia del proceso detallado de mediación). No deben mediar, tan solo observar.

Frecuentemente son los observadores (y sobre todo los donantes) los que intentan acelerar los procesos, saltarse fases y meter presión para acabar rápido. El proceso de acuerdos de seguridad es particularmente vulnerable a esta presión. Los observadores civiles externos no comprenderán fácilmente que es preciso más tiempo para temas militares/de seguridad si no entienden las complejidades del proceso. Si se les anima a comprender el proceso, también pueden ser útiles. Un embajador occidental implicado en el proceso de paz de Sudán ofreció a sus colegas diplomáticos talleres formativos técnicos sobre procesos de mediación de seguridad (hábilmente disimulados como fiestas tipo cóctel). Eran invitaciones muy atractivas en las „secas“ circunstancias de Jartum. Y muy útiles para que la comunidad de donantes entendiera mejor el proceso.

De forma particularmente obvia, en la estrategia global de transiciones de seguridad hay siempre la tentación de saltar de la primera fase (cese al fuego) a la tercera (acuerdo de estatus final de fuerzas). Ello sin permitir que la importantísima segunda fase (gestión conjunta de seguridad transitoria) ponga los cimientos necesarios para una seguridad duradera. Trataremos de esto con más detalle al abordar las transiciones de seguridad.

1.10. Gestionar la información y las expectativas

La gestión de la información durante los procesos de mediación es muy importante. En lo que toca a acuerdos de seguridad, hay desafíos particulares y aspectos que no deben descuidarse. Las partes en conflicto se enfrentan a riesgos muy importantes durante las negociaciones: respecto a cómo se informa a sus propias fuerzas armadas y bases sobre el proceso, cómo lo entienden estas y cómo se revela la información sensible. El equipo de mediación debe gestionar su propio flujo de información y el flujo para el público. Y ayudar (si es posible) a las partes a que mantengan a sus propias bases bien informadas (ver cuadro 6). La gestión de la información es un elemento muy importante de la estrategia global de mediación, sobre todo al aplicarla a la delicada área de los acuerdos de seguridad.

Cuadro 6

La gestión de la formación e información: un caso práctico del Acuerdo de Paz Global de Sudán

Al comenzar las negociaciones sustanciales entre las partes sobre los principales componentes de la agenda (seguridad, economía, política, sociedad), el enviado especial de la IGAD, el teniente general (retirado) Sumbeiywo, ordenó designar expertos para impartir talleres de formación/mejores prácticas a los equipos negociadores. En lo que toca a seguridad, preparamos un programa formativo completo con una amplia gama de temas según experiencia previa en negociación de acuerdos de seguridad: tipos de cese al fuego y organización, papel de terceros, papel del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU, etc. En todos estos talleres nos aseguramos de invitar a ponentes que habían pasado por un proceso en campo (para una organización internacional o regional), o eran actores nacionales que habían estado en el lado receptor. Repetimos estos talleres unas cuantas veces en cada fase de las negociaciones, siempre centrándonos en los asuntos que iban a surgir en la siguiente ronda. Las partes negociadoras se beneficiaron mucho de estos talleres. Era perceptible que su capacidad de negociar con confianza y centrarse se había reforzado notablemente con los ejercicios.

Más tarde, cuando estábamos ya mucho más metidos en el proceso de negociación, surgió una nueva idea propuesta en discusiones con las propias partes. ¿Podríamos impartir los mismos talleres no a los equipos negociadores, sino a los oficiales sénior y comandantes de campo? La idea fue respaldada enérgicamente por el teniente general (retirado) Sumbeiywo, quien de inmediato comprendió que ese ejercicio ayudaría a ahondar en el proceso. Y en particular, a permitir a los líderes negociadores gestionar sus propias bases (en este caso, sus comandantes en campo). Con esta base, procedimos a impartir los talleres formativos a los líderes y comandantes de campo, a ambos lados del frente de batalla.

Mantener la comprensión, soporte y lealtad de mando de las tropas de campo con sus líderes es un gran desafío en un proceso de negociación. Los niveles inferiores de liderazgo y mando estarán comprensiblemente preocupados y nerviosos sobre qué concesiones hacen sus líderes. En Sudán, ambas partes (pero sobre todo el SPLM/A) lucharon con este problema durante todas las negociaciones. Un elemento destacado en este problema es gestionar el flujo de información. Esto se hacía, por supuesto, de forma rutinaria por los líderes de ambas partes, pero la petición de hacer talleres formativos sobre acuerdos de seguridad en campo era una idea innovadora.

Al dar a los comandantes de campo una información detallada sobre los procesos de negociación de acuerdos de seguridad, los líderes les permitían comprender mejor las instrucciones recibidas de sus propios superiores sobre el proceso. Esto mejoró la comprensión y la confianza y ayudó a que el campo estuviera más conectado con el proceso.

El ejercicio formativo tuvo además otros beneficios. Lo más obvio es que ayudó a los asesores de seguridad a entender mejor las realidades sobre el terreno, permitiéndoles así asesorar mejor. Además, abrió nuevos canales de mediación, ya que los comandantes de campo podían formular preguntas sobre el proceso. Esto les dio una visión más clara y más capacidad para afrontar preguntas difíciles de sus subordinados. Así pudieron mediar en el proceso de forma local con sus fuerzas. Por último, abrió opciones para implementar el cese al fuego y los procesos de seguridad transitoria de forma más rápida y eficaz, ya que los comandantes de campo afectados tenían una comprensión clara de qué se les ordenaba implementar.

Resumen de la primera parte: abordar problemas recurrentes en acuerdos de seguridad

Antes de explorar las herramientas y fases específicas de la mediación de acuerdos de seguridad (tratadas en la parte segunda de este documento), la parte primera ha definido el escenario al destacar problemas permanentes en acuerdos de seguridad. También ha dado una orientación inicial sobre cómo abordar estos problemas, en concreto:

- *Uso estratégico*: los mediadores deben integrar los acuerdos de seguridad en la estrategia de mediación global y vincular la seguridad, economía, reparato del poder, justicia y otros aspectos, para aprovechar sus sinergias.
- *Inclusividad*: los mediadores deben procurar que se permita a *todos* los actores armados (no solo a algunos) participar en las negociaciones de seguridad, ya que determinarán la resolución de los temas militares.
- *Análisis de la situación*: la acción basada en plantillas es peligrosa. Nunca debe sustituir a un análisis cuidadoso de la situación y consultas en detalle (que deben incluir mujeres y no combatientes, tal vez no incorporados al proceso, pero afectados por sus resultados).
- *Apropiación nacional*: se necesitan esfuerzos permanentes para aumentar la apropiación nacional del proceso y del contenido, implicando a actores estatales y no estatales. Los mediadores deben evitar hacer borradores de

acuerdos. Si fueran inevitables, deben basarse en información oída directamente de las partes, asegurándose de que las mismas puedan adaptar y cambiar el borrador para ser dueñas del contenido.

- *Distintas fases de madurez*: es útil huir de debates sobre si un conflicto está „maduro“ o no, y pensar más bien en términos de una sucesión de momentos maduros para diferentes actividades, donde una puede alimentar a la otra.
- *La creación de un Estado no es la construcción de la paz*: en contextos de conflicto, la creación de un Estado muchas veces no es la ruta más eficaz para la paz. La creación de un Estado en situaciones tensas debe basarse en acuerdos consensuados que incluyan a actores estatales y no estatales.
- *Capacidad técnica*: se necesitan conocimientos y habilidades específicas para negociar y mediar acuerdos de seguridad. Por ello, crear la capacidad técnica (basada en una experiencia real de campo) a menudo debe preceder a las negociaciones de seguridad.
- *Trabajo de equipo*: el trabajo de equipo es esencial para la mediación, con claridad de roles y responsabilidades entre el mediador sénior, los mediadores de comités, los asesores permanentes y los asesores externos.
- *Donantes y plazos*: los donantes son difíciles de manejar, sobre todo si quieren resultados rápidos. La comunicación entre los donantes y las partes debe estructurarse por el mediador/a para permitir el contacto, pero no impedir el proceso. También puede exigir esfuerzo explicar a los donantes que el proceso lleva tiempo.
- *Gestión de la información*: la información debe gestionarse en tres niveles: 1) entre el equipo de mediación y las partes en el proceso de mediación, 2) entre el proceso de mediación y el público, 3) entre las partes y sus bases. Las bases, por ejemplo los comandantes de campo, deben ser informadas y formadas si se quiere que acepten luego un acuerdo.

2. Conceptos, herramientas y fases en la mediación de seguridad

2.1. Plantillas, contenido y proceso

Los vínculos entre el contenido y el proceso en la mediación son de una importancia crítica. Comprender cómo el contenido afecta al proceso y al revés es esencial al fijar la estrategia de mediación. A este respecto, los conceptos, herramientas y fases (secuenciación) de la mediación de seguridad deben aplicarse de forma cautelosa y estratégica, como exija el contexto del conflicto específico tratado. Las plantillas, como la ofrecida más adelante, solo pueden ser guías muy generales para la estrategia de mediación. Cada contexto es diferente y necesita su propio contenido, proceso y secuencia particular.

2.2. Transiciones de seguridad

Lo que con frecuencia se presenta y percibe como un único proceso de cese al fuego es, en realidad, un proceso mucho más complejo. Comprende una serie de pasos, fases y transiciones interconectadas. Como ya he dicho, las plantillas son peligrosas, pero usadas como guía en procesos complejos pueden ayudar a centrarse y dar una base para la planificación estratégica. Teniendo esto presente, es útil pensar en las negociaciones de acuerdos de seguridad en tres fases diferentes, como sigue:

- **Fase uno: el proceso de cese al fuego**
- **Fase dos: la gestión (conjunta) del cese al fuego/seguridad transitoria**
- **Fase tres: el estatus final de las fuerzas**

La estrategia de mediación global para acuerdos de seguridad debe basarse en un enfoque integrado con las tres fases: la primera vista como punto de entrada, la segunda como fase de consolidación y la tercera como el estado final. Típicamente, aunque no siempre, estas tres fases de transición de

seguridad (de la guerra a la paz) deben abordarse con una secuencia clara y lógica.

En términos generales, la fase de cese al fuego se centrará en los pasos necesarios para detener los combates y establecer un cese al fuego sostenible entre las partes beligerantes. La fase transitoria se centrará en los mecanismos necesarios para: a) gestionar, controlar y supervisar el cese al fuego, b) gestionar y supervisar la seguridad transitoria, y c) preparar el acuerdo sobre estatus final de fuerzas. La tercera y última fase se ocupa del acuerdo global final de seguridad, incluso reformas necesarias, nuevas estructuras de mando, integración de fuerzas y DDR.

Cada fase de estas transiciones de seguridad está conformada por una serie de pasos y procedimientos. Debe por ello guiarse por su propia estrategia de componente, como parte de la estrategia general. Cada fase debe lograr sus propios objetivos específicos y poner los cimientos y marco para la siguiente fase. En todo el proceso de transición de seguridad es preciso crear la capacidad y compromiso para lograr resultados y crear confianza.

Al descifrar y describir (desmitificar) los distintos conceptos, herramientas, mecanismos y fases de los acuerdos de seguridad (en la siguiente sección), espero ayudar al lector a comprender cómo se pueden negociar e implementar los temas de seguridad.

2.3. Fase uno: los ceses al fuego

2.3.1. Tipos de cese al fuego

Hay de hecho muchos tipos de „cese al fuego“ y el uso informal del término „cese al fuego“ no es siempre útil al respecto. Los términos como cese al fuego, cese de hostilidades, tregua, etc. se usan con frecuencia de forma intercambiable (y poco útil) para describir formas muy específicas de parar las hostilidades. De hecho, las diferentes formas de „cese al fuego“ deben verse más bien como pasos de especificidad y aplicabilidad creciente en el proceso de detener las hostilidades (aunque no siempre llevan de una a la otra).

Empezaré definiendo los tipos de cese al fuego, pasando de los menos a los más específicos y aplicables:

- **Una tregua** es una interrupción a corto plazo y no verificada de las hostilidades. Durante la Primera Guerra Mundial, las fuerzas alemanas y británicas declararon una tregua del día de Navidad y jugaron un célebre

partido de fútbol, antes de volver a las horribles matanzas de la guerra de trincheras. Una forma más evidente de tregua puede suponer una interrupción pactada de las hostilidades para que las partes puedan retirar del campo de batalla a sus bajas, como sucedió varias veces en Somalia en las primeras fases de la guerra entre la Unión de Tribunales Islámicos y el Gobierno Federal de Transición en Mogadiscio en 2008.

- **Una declaración de intenciones o una declaración de principios** es con frecuencia el primer paso dado por las partes en conflicto en la ruta del proceso de cese al fuego. Una de las partes o ambas pueden emitir una declaración de intenciones (o más específicamente, de principios) que indica que contemplan un cese al fuego. Este puede ser un paso dado durante la fase de negociaciones previas, con el objetivo de crear condiciones favorables para las negociaciones, lo que incluye preparar a seguidores y simpatizantes ante la posibilidad de que haya unas negociaciones. Puede que haya mediadores implicados, a menudo entre bastidores, o que una u otra de las partes dé un paso así de forma totalmente unilateral. Como norma general, no hay obligaciones formales derivadas de una declaración de este tipo.
- **Distintas formas de restricción de las hostilidades.** En términos generales, se pueden aplicar varias formas de prohibición o restricción de actividades bélicas en la conducta de las partes, sin necesidad de ningún acuerdo especial (ataques a niños, hospitales, centros religiosos, etc.). El corpus legislativo internacional sobre normas de guerra, derechos humanos y leyes humanitarias también se aplica (al menos en teoría) a todas las partes en conflicto. Además de estos mecanismos de control, las partes en conflicto pueden aplicar otras formas distintas y específicas de restricción de hostilidades, de forma unilateral o conjunta. Estas restricciones en las hostilidades se pueden aplicar en función de principios humanitarios y de hecho pueden llevar a diferentes formas de “cese al fuego humanitario” específico, con distintas medidas restrictivas como “zonas sin fuego” alrededor de, por ejemplo, un hospital. También pueden ser la puerta de entrada para procesos de cese al fuego a más largo plazo. De forma general, no se aplican acuerdos formales y tales restricciones no se verifican.
- **Un cese de hostilidades** es una versión temporal, no verificada y ampliada de la tregua. Se trata de un acuerdo entre las partes en conflicto para un cese al fuego, pero de forma habitual sin una desvinculación significativa de fuerzas y definitivamente sin ningún mecanismo de verificación. Un cese de hostilidades es con frecuencia el primer paso real (y tentativo) de

las partes para llegar a un cese al fuego. Se declara para un periodo estipulado, acordado por ambas partes, y normalmente tiene la finalidad de crear un espacio y oportunidad para desarrollar y acordar un cese al fuego real.

- **Un cese al fuego** es un acuerdo formal entre las partes, aplicable para un periodo determinado, por el que se desvinculan fuerzas y se establece una detención verificable en las hostilidades. Por ello requiere capacidades de gestión y verificación del cese al fuego. El „cese al fuego correcto“ que incorpora estos elementos clave es el acuerdo que necesita el proceso de paz para detener de facto los combates. Por ello, un cese al fuego debe ser puesto en práctica (normalmente necesita alguna forma de desvinculación y redespiegue de fuerzas). También debe ser verificado: aquí puede haber terceros a quienes se invite a jugar el papel de „árbitro“ neutral.
- **La rendición o la derrota** no se suelen considerar como un cese al fuego, pero en realidad es justo lo que son. La derrota o rendición de una parte hace que las hostilidades cesen y los procesos de rendición exigen una gestión y acuerdo por sí mismos. Los temas de salvoconductos, desarme, tratamiento de prisioneros de guerra y la aplicación de leyes y normas internacionales sobre derechos de prisioneros deben aplicarse a esta forma de cese al fuego.

2.3.2. Requisitos básicos para un acuerdo de cese al fuego

Un acuerdo de cese al fuego debe incorporar:

- *Principios y aspiraciones*: los principios directores y las aspiraciones generales que crean un marco para el proceso de los acuerdos de seguridad en el proceso de paz más amplio.
- *Terminología y objetivos*: definiciones y lenguaje claros, y un marco coherente de objetivos.
- *Partes y terceros*: definiciones de las partes, incluyendo el papel de terceros.
- *Organización*: el marco organizativo y operativo del cese al fuego y obligaciones derivadas para las partes (incl. terceros).
- *Revelación de información*: un acuerdo de cese al fuego debe incluir cláusulas sobre revelación progresiva por las partes de su “Order of Battle” (ORBAT). El ORBAT describe la disposición de las fuerzas armadas. Las partes son obviamente muy reticentes a revelar detalles importantes de su ORBAT al iniciarse el proceso, pero con el tiempo será necesario y posible que lo hagan. Esta revelación es una condición y un reflejo del proceso generador de confianza. Por ello se hace progresivamente.

- *Compromisos*: por último, un acuerdo de cese al fuego debe delinear los compromisos futuros de las partes.

2.3.3. Marco conceptual

El marco conceptual es la descripción clave del cese al fuego. Define los elementos específicos y la relación entre los diferentes mecanismos y herramientas que componen el contenido del cese al fuego. En esencia, el marco conceptual es la idea subyacente al cese al fuego. Debe ser adecuado para la naturaleza específica del conflicto y los objetivos del cese al fuego. El marco conceptual determinará qué elementos se eligen de las siguientes cuatro categorías de herramientas de cese al fuego, y cómo encajan entre sí:

1. Prohibiciones y mecanismos de control

Según el marco conceptual global, los mecanismos adecuados de prohibición y control pueden ser:

- zonas desmilitarizadas (ZOD), zonas que se desmilitarizan;
- zonas de exclusiones (ZOE), de las que se excluye a una parte o partes;
- zonas de limitaciones (ZOL), en las que se aplican restricciones de número de fuerzas y armamento;
- áreas y líneas de control (AdC/LdC), en las que a las partes se les asignan áreas de control y responsabilidad y líneas de demarcación;
- zonas de búfer, en las que se separan las partes;
- zonas/corredores humanitarios, en las que se aplican prohibiciones específicas para controlar las fuerzas armadas;
- desvinculación y redespiegue (usando muchas de las herramientas listadas arriba);
- agrupamiento y acantonamiento de fuerzas militares (como forma de redespiegue).

Estos mecanismos de prohibición y control se pueden combinar.

2. Reducción de la amenaza mutua

Las prohibiciones y mecanismos de control definidos arriba son las herramientas clave para desvincular las fuerzas y detener los combates. Las herramientas de reducción de la amenaza mutua son otras medidas continuas para consolidar la prohibición y mecanismos de control. El marco conceptual también conforma la elección de la reducción de la amenaza mutua. Los mecanismos de reducción de la amenaza mutua pueden

incluir zonas de exclusión aérea, cierre de bases aéreas, restricciones en el despliegue y uso de sistemas de armas pesadas, restricciones de movimiento de tropas, reabastecimiento y formación, y procedimientos de aviso anticipado y verificación.

3. Papel de los terceros

Definir el rol de los terceros es extremadamente importante, sobre todo en lo que toca a posibles garantías de seguridad. Los posibles papeles de terceros, derivados del marco conceptual, incluyen presidir las organizaciones de verificación y control y/o de cese al fuego, formación de equipos de control, participación en procesos de control, soporte de asesoramiento técnico a las partes y preparación de la siguiente fase, así como protección y/o acción militar.

4. Sistemas conjuntos de gestión de seguridad

Distintos sistemas de gestión de la seguridad transitoria pueden ser adecuados para lograr el objetivo subyacente de un cese al fuego. Los mismos pueden ser un sistema conjunto de control de cese al fuego, incluso patrullas conjuntas de verificación de cese al fuego; gestión de seguridad transitoria, incluso enlaces y comunicación; gestión conjunta de la seguridad transitoria que prepara la siguiente fase (más allá del cese al fuego) y otras medidas para generar confianza.

Sin un marco conceptual claro, es difícil definir qué herramientas y mecanismos usar: no se sabrá que se quiere al final con el cese al fuego. Los siguientes cinco ejemplos (muy simplificados) de marcos conceptuales ayudan a ilustrar mejor esta idea:

Escenario 1: líneas de control y desvinculación

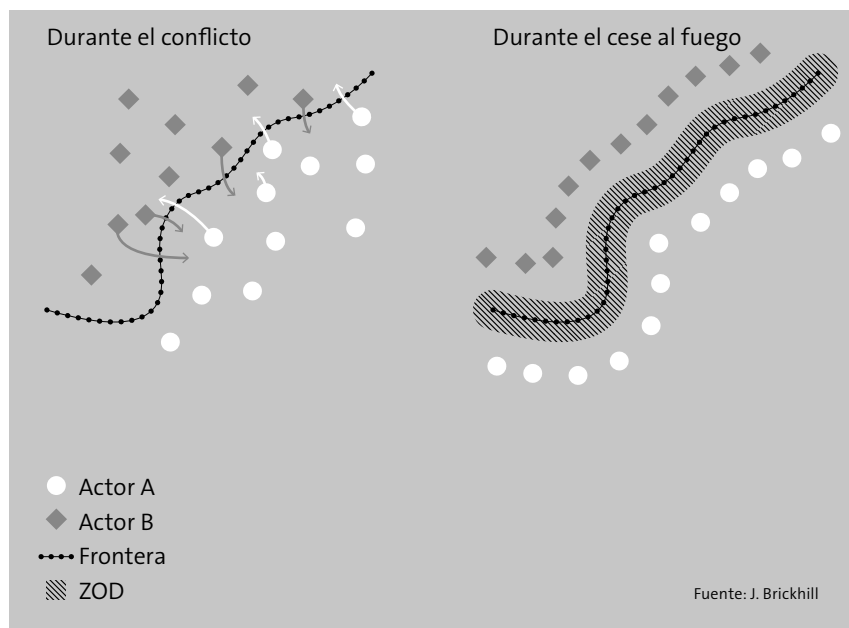


Figura 2: marco conceptual con líneas de control (LdC), zona desmilitarizada (ZOD) y desvinculación de fuerzas

En el escenario 1, las fuerzas del país B cruzan la frontera hacia el país A. Un marco conceptual posible para un cese al fuego aquí es la **desvinculación de las fuerzas a sus fronteras originales**.

Este marco conceptual precisa una línea de control con una zona desmilitarizada (ZOD) a lo largo de la frontera entre ambos países. La desvinculación y la separación física resultante reducen el nivel de amenaza. El papel de un tercero podría incluir controlar la ZOD. Las partes también pueden acordar que haya patrullas conjuntas no armadas en la ZOD, como medida de gestión conjunta de seguridad transitoria. El cese al fuego entre Etiopía y Eritrea es un ejemplo.

Escenario 2: puntos de agrupamiento

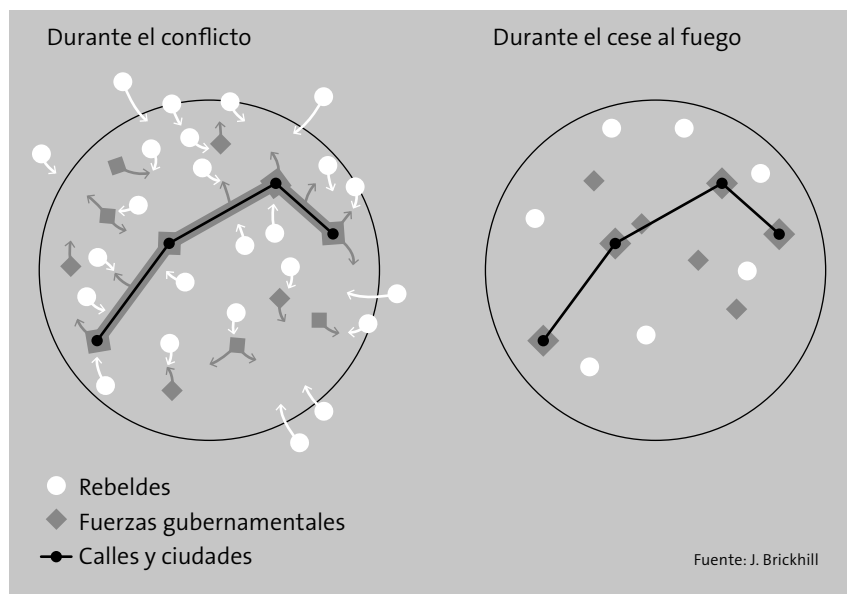


Figura 3: marco conceptual con puntos de agrupamiento

En el escenario 2, las fuerzas gubernamentales luchan contra los rebeldes en todo el país. El Gobierno controla todas las ciudades. Los rebeldes tienen sus bastiones en las colinas. En este escenario, el marco conceptual para el cese al fuego puede ser el **agrupamiento de fuerzas** (de las fuerzas gubernamentales en cuarteles y de los rebeldes en puntos de agrupamiento en las colinas).

Los mecanismos para implementar el cese al fuego basados en este marco conceptual incluyen zonas de exclusión y desvinculación de fuerzas. Con la desvinculación las fuerzas se separan físicamente, lo que reduce el riesgo de violación del cese al fuego. Las garantías de terceros serán muy importantes en este contexto para asegurar que el Gobierno no bombardee los puntos de agrupamiento de los rebeldes. Sin tales garantías, los rebeldes probablemente se negarán a acudir a los puntos de agrupamiento. Una comisión conjunta podría encargarse del sistema de gestión conjunta de la seguridad. Un ejemplo es el cese al fuego de Zimbabue (ver cuadro 7 abajo).

Escenario 3: áreas de control tipo „huevos de ganso“

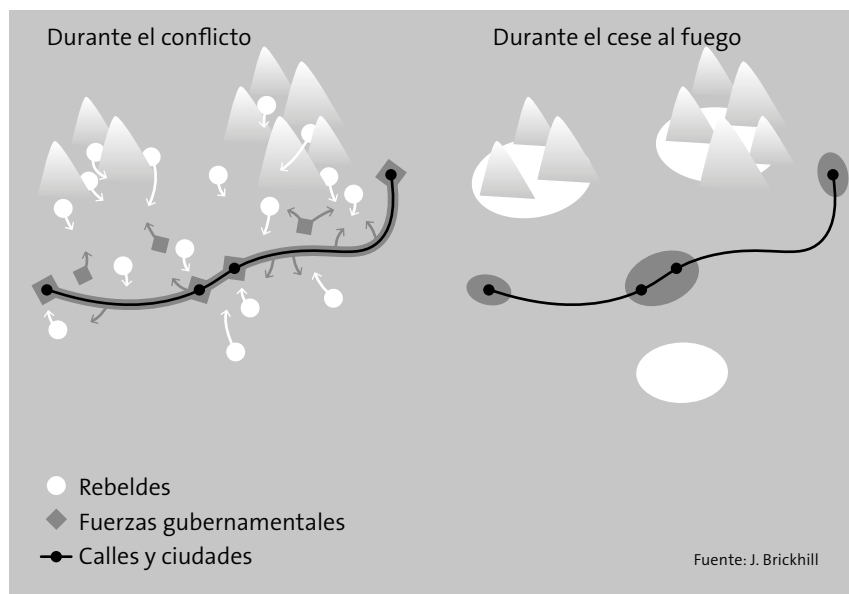


Figura 4: marco conceptual con áreas de control (AdC)

En el escenario 3, los rebeldes controlan de facto el territorio al norte del país. Un marco conceptual para un cese al fuego en esta situación particular son las Áreas de Control, ya que refleja la realidad de la disposición militar sobre el terreno. Sin embargo, puede que el Gobierno sea reticente a aceptar este marco para un cese al fuego, ya que reconocer el control rebelde suele verse como una concesión política. Los mecanismos que sustentan la implementación de este cese al fuego son las áreas de control (con responsabilidades para mantener el cese al fuego) y la desvinculación bajo la forma de separación física. Otros elementos pueden ser un corredor humanitario, un papel de control para terceros y una comisión conjunta para gestión de la seguridad transitoria en la línea de separación. El cese al fuego de las montañas de Nuba de 2002 es un buen ejemplo.

Escenario 4: „Go home“

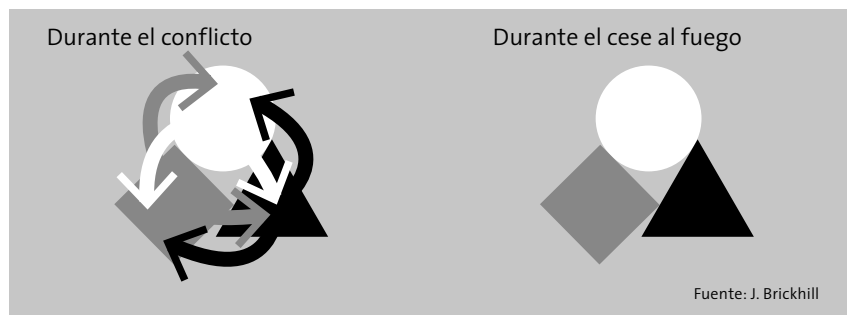


Figura 5: marco conceptual „Go home“

En el escenario 4, la dinámica del conflicto implica una invasión del territorio tradicionalmente controlado por otra comunidad. Por ello, el marco conceptual para el cese al fuego es el „go home“, o sea, la desvinculación a las áreas originales de control. Un ejemplo puede ser el cese al fuego del Líbano en 1989 (Acuerdo de Taif).

Escenario 5: „Do it yourself“

Algunos marcos conceptuales no se pueden ilustrar fácilmente en un formato gráfico. Un ejemplo es el de Somalilandia a principios de los 90, con una autoridad central débil y colapsada y múltiples grupos armados de milicia de clanes. Al mismo tiempo, había una proliferación masiva de armas y un conflicto continuo entre clanes, con choques armados. Por ello, la pregunta clave que definió el marco conceptual fue: ¿quién desarmará a quién? El acuerdo de Somalilandia se especifica en el cuadro 4. La Comisión de Desmovilización Nacional hizo una coordinación central. El desarme fue voluntario, universal (o sea, abierto a todos los grupos) y de implementación local (cada clan hizo cumplir el desarme dentro de su propio clan). Esto puede denominarse un marco conceptual „Do it yourself“, usando sistemas de gestión y regulación ya existentes en el clan.

Los cinco escenarios están muy simplificados para aclarar cómo la idea básica del marco conceptual de un cese al fuego guía la decisión de qué elementos de un cese al fuego se eligen y cómo encajan entre sí. En realidad, las cosas suelen ser más complicadas. El cuadro 7 da ejemplos de marcos conceptuales de un caso real:

Cuadro 7

El marco conceptual del Acuerdo de Cese al fuego de Lancaster House para Zimbabue: cese al fuego, desvinculación y agrupamiento de fuerzas

A finales de 1979, la guerra en Rodesia (Zimbabue) había escalado de tal forma que la presencia de la guerrilla y sus ataques afectaban a casi todo el país, incluyendo ataques a la antigua capital, Salisbury. Las fuerzas de la guerrilla habían establecido territorios liberados y semiliberados en el país. Las fuerzas de Rodesia todavía eran capaces de lanzar ataques potentes, incluso en países vecinos, pero no podían controlar territorio.

Dos grupos principales de guerrilla (ZANLA¹⁵ y ZPRA¹⁶), el propio ejército de Rodesia y al menos dos grupos de milicia progubernamental eran los beligerantes armados del país. Las fuerzas y combates se extendían por todo el país y por Estados vecinos.

El acuerdo de cese al fuego firmado por los líderes políticos de estas fuerzas en la Lancaster House en Londres en diciembre de 1979, se basó en un *concepto de cese al fuego* que intentaba abarcar los múltiples frentes militares y fuerzas en el terreno.

No reconocía los territorios liberados controlados por las fuerzas de la guerrilla. No establecía áreas de control, ni inmovilizaba a las fuerzas en su posición ni establecía zonas búfer. En su lugar, se basaba en un cese al fuego total, seguido por una desvinculación y *redespliegue de todas las fuerzas militares a puntos de agrupamiento designados*. Se pidió a las fuerzas de Rodesia, con su milicia representante, que volvieran a los cuarteles (sobre todo en ciudades grandes). Se pidió a las fuerzas de la guerrilla que se redesplegaran a nuevos puntos de agrupamiento en zonas rurales.

Cada parte fue responsable de implementar su propio redespliegue. La autoridad política sobre todas las fuerzas militares en el país se transfirió del Gobierno de Rodesia y del liderazgo del movimiento de liberación a un nuevo gobernador británico. Todas las fuerzas militares fueron declaradas legales y legítimas bajo la supervisión y autoridad británicas.

La Commonwealth desplegó equipos de verificación y control, que operaron bajo la autoridad y supervisión del gobernador británico.

15 El Ejército de Liberación Nacional Africano de Zimbabue (ZANLA) fue el ala militar de la Unión Nacional Africana de Zimbabue.

16 El Ejército Revolucionario del Pueblo Zimbabuense (ZPRA) fue el ala armada de la Unión del Pueblo Africano de Zimbabue (ZAPU).

2.3.4. Gestión del cese al fuego

Según el concepto de cese al fuego y las circunstancias, las partes deberán acordar cómo gestionar su cese al fuego y qué rol jugarán, en su caso, las partes externas. En la mayoría de los casos, y desde luego por una cuestión de buenas prácticas, es importante que las partes acuerden un sistema conjunto de gestión del cese al fuego, con todas las partes armadas colaborando en la gestión de su propio cese al fuego. La verificación y el control del cese al fuego, de la misma forma, debe ser un emprendimiento común de las partes. Un enfoque similar, con frecuencia más difícil de lograr, debe adoptarse para gestionar la seguridad transitoria durante el cese al fuego. La parte más fuerte (en general el Gobierno) posiblemente se opondrá, argumentando que como Gobierno formal solo ellos son responsables de la seguridad transitoria. Esto suele ser un asunto conflictivo y deberá ser negociado. Pero es posible que se logre un acuerdo realista reconociendo las capacidades militares y de seguridad reales sobre el terreno.

Gestión conjunta del cese al fuego y seguridad

Los requisitos básicos que deben ser diseñados y acordados por las partes para implementar su cese al fuego, son:

- un sistema de gestión (mando) del cese al fuego, que supervise, coordine y sea responsable para la implementación del cese al fuego acordado y que normalmente informa a una estructura política de supervisión de nivel superior. Esta puede ser un mando integrado, o un sistema de enlace de mando;
- una organización de verificación conjunta de cese al fuego, que hace la verificación y monitoreo del cese al fuego, investiga e informa sobre cumplimiento y violación. Normalmente informa a la gestión de cese al fuego de nivel superior;
- un sistema de gestión de seguridad transitoria, preferentemente de apropiación conjunta, o al menos coordinado, con mecanismos adecuados acordados para realizar operaciones de seguridad normales (vigilancia, control de fronteras, etc.) durante un cese al fuego.

El papel de los terceros

Al establecer estas estructuras, hay que definir con claridad el rol de terceros, que debe ser acordado por las partes y los terceros. El papel de terceros puede incluir:

- dar garantías de seguridad acordadas;

- facilitar un liderazgo imparcial de las organizaciones de cese al fuego y verificación;
- dar capacitación a los equipos de monitoreo;
- facilitar asesores expertos;
- participar de forma directa en la verificación y el monitoreo. Este enfoque se suele llamar „tres en un jeep“, aludiendo al monitor neutral y a las (dos) partes beligerantes en cada equipo.

2.3.5. Principios básicos para el cese al fuego

Al aplicar estas herramientas y mecanismos, desarrollar un marco conceptual para un cese al fuego, diseñar los sistemas de gestión y definir roles y funciones de terceros, es importante no olvidar ciertos principios básicos en los que se debe basar todo cese al fuego:

- Las partes deben ser las dueñas del cese al fuego. Se deben hacer todos los esfuerzos para fortalecer la apropiación por las partes y su responsabilidad en el cese al fuego.
- Un cese al fuego se hace entre beligerantes: „mi enemigo es también mi socio de negociación“.
- Un cese al fuego debe diseñarse para lograr objetivos (a corto, medio y largo plazo) dentro de la estrategia global de transición de seguridad.
- La forma debe estar subordinada a la función.
- Los ceses al fuego deben diseñarse para superar las violaciones. Debe haber mecanismos para restablecer el cumplimiento.

2.4. Fase dos: gestión (conjunta) de la seguridad transitoria

Según mi experiencia, esta fase central y transitoria es la fase clave en las transiciones de seguridad. Es con frecuencia la fase que se descuida. Es el puente entre la guerra y la paz sostenible, cuando hay que invertir tiempo y dinero para consolidar el proceso de transición de seguridad.

Con demasiada frecuencia, a menudo bajo la presión de los donantes, se hace presión en las partes y el equipo de mediación para saltarse esta fase (y con ella el proceso transitorio) y pasar directamente al estatus final de las fuerzas. Sin embargo, si no se hace con eficacia esta importantísima fase de transición de forma sensata y estratégica, en realidad se está pidiendo a las partes que pasen sin más de un cese al fuego a la disposición final de las fuerzas. Sin

duda una de las partes (normalmente la más débil) considerará esto una rendición. Muchos procesos de paz fracasan porque las partes, al afrontar el acuerdo global final justo después de acordar un cese al fuego, están de hecho viendo la derrota/victoria definitiva en un proceso de transición truncado.

Las partes que han estado combatiéndose necesitan tiempo y espacio para negociar entre sí y superar los desafíos de trabajar juntas. El tiempo y el espacio para este proceso de generación de confianza se logran con la fase de gestión conjunta de seguridad transitoria, aunque también exige nuevas capacidades. Un elemento clave de la fase de gestión de seguridad transitoria debe ser generar capacidad: sobre todo dar asistencia técnica a las partes más débiles para que puedan desarrollar capacidades para el futuro. Los mediadores deben buscar mecanismos que den a las partes oportunidades de desarrollar nuevas capacidades y gestionar el proceso de manera conjunta, sin importar el pasado de confrontación.

2.4.1. Gestión del cese al fuego

Cuando se ha firmado un acuerdo de cese al fuego, debe gestionarse. Esto debe hacerse de forma conjunta por las partes en conflicto. Según los términos del acuerdo de cese al fuego, las partes deben establecer una organización para gestionar su cese al fuego, a menudo con un tercero como presidente neutral de la institución. Generalmente esto corresponde a una entidad de supervisión de nivel superior, responsable del proceso político global y de supervisar todo el proceso de paz.

Gestionar un cese al fuego con eficacia requiere una buena planificación y capacidad institucional. Puede ser necesario formar a las partes para lograr estas capacidades, a menudo con el apoyo de asesores y expertos externos. Invertir en la capacidad institucional necesaria para apoyar la gestión del cese al fuego puede ser un factor crítico en el éxito de un proceso de cese al fuego. Con mucha frecuencia esto se descuida.

La implementación del cese al fuego precisa un cumplimiento planificado y por fases. Si se desvinculan tropas, habrá que mover tropas y suministros y red desplegar armamento. Todo esto debe ser planificado y consensuado, con la capacidad de planificación y base para acordar estos procedimientos entre las partes. La parte B querrá saber cuándo lo hará la parte A. Y posiblemente quiera estar allí para verlo. Todo esto precisa de procedimientos acordados y de la organización precisa, lo que es parte de gestionar el cese al fuego.

Dentro de la organización del cese al fuego, la función de verificación y monitoreo es esencial. Normalmente requiere su propia capacidad organi-

zativa. El elemento más importante de la verificación es que las partes deben ser responsables de su propio cumplimiento.

Si hay un tercero implicado, usamos el „concepto de tres en un jeep“: la parte A, la parte B y el tercero neutral. ¡En Somalia podría ser el principio „26 en un jeep“, con tantas facciones presentes! La idea básica es que todas las fuerzas que participan en el cese al fuego deben estar representadas en la organización y las operaciones de verificación y control. Este enfoque asegura que se dé un paso importante para ayudar a las partes a asumir la responsabilidad de su propio cese al fuego. Al formar equipos de verificación, formamos al monitor neutral/imparcial para animar a las partes a asumir una plena responsabilidad y por ello investigar juntas y lograr un acuerdo para una misión de verificación y monitoreo.

Con frecuencia estas misiones de verificación y monitoreo son operaciones caras y de alta visibilidad, con bandera azul internacional. En mi opinión, estos tipos de operaciones inevitablemente tienden a socavar la apropiación local. Debe hacerse un esfuerzo especial en estas circunstancias para asegurar que las partes no se vean desbordadas (y con ello socavadas). La misión de verificación de las montañas de Nuba en Sudán dio un enfoque alternativo, en el que la verificación y monitoreo se basaban casi en exclusiva en la capacidad local conjunta y la responsabilidad de las partes armadas, con los miembros internacionales de los equipos jugando un papel menor de apoyo. Esto tuvo mucho éxito y no resultó caro.

La verificación y monitoreo deben ser capaces de informar de si el acuerdo se está implementando y de asegurar que haya una retroalimentación al respecto, mediante una estructura organizativa conjunta. También se trata de que las partes asuman su responsabilidad si hay violaciones, ya que las mismas suceden y deben tratarse según un procedimiento acordado. El principio general es que cada parte debe ocuparse de sus propias violaciones según los principios y regulaciones acordados, pero que este proceso debe ser de gestión conjunta. Este enfoque persigue que las partes empiecen a gestionar su propia seguridad de forma conjunta y con acuerdos. De esta forma, la gestión del cese al fuego pasa a ser un mecanismo para generar confianza.

Las garantías de cese al fuego y seguridad, incluso el papel de terceros, están con frecuencia interconectados mutuamente. Los acuerdos para las garantías de cese al fuego y seguridad deben ser acordados por las partes en conflicto, consultando con el tercero. En estas circunstancias, el tercero debe tener representación en la organización de cese al fuego.

2.4.2. Gestión de seguridad transitoria

Para asegurar un cese al fuego efectivo, hay que abordar el desafío de preservar la seguridad de la población en los territorios afectados, con las fuerzas armadas sometidas a distintas formas de acantonamiento o restricción. Las partes deberán acordar un mecanismo adecuado para la gestión de la seguridad transitoria. En principio, el mejor enfoque es el que crea confianza y anima a la cooperación y a una responsabilidad conjunta de la seguridad. No siempre es posible.

En cualquier caso, la gestión de la seguridad transitoria debe debatirse y acordarse entre las partes. Hay que animar a las mismas a adoptar un planteamiento que anticipe la circunstancia probable del acuerdo sobre estatus final de las fuerzas.

En esta segunda fase, las partes están implicadas en un proceso transitorio para preservar la seguridad del país. Se espera que empiecen a cooperar no solo en el cese al fuego, sino también en la gestión conjunta de la seguridad. Normalmente habrán acordado crear un sistema de gestión de seguridad transitoria (a menudo llamado Comisión Militar Conjunta) y distintas estructuras de apoyo que permitan a las partes gestionar juntas la seguridad del país. Además de su rol funcional directo gestionando la seguridad, este proceso también debe animar y permitir a los beligerantes avanzar hacia alguna forma de proceso negociado sobre el estatus final de las fuerzas.

2.4.3. Preparación de negociaciones sobre estatus final de fuerzas

En la fase transitoria puede ser necesario abordar la gobernanza de la seguridad transitoria. A veces esto exigirá reformar el marco legislativo. Puede que haya que aprobar nuevas leyes para que los antiguos „terroristas“ sean parte de una fuerza de seguridad transitoria. Puede que sea necesaria una amnistía. El marco legal es vital, ya que la aplicación de la ley es una parte esencial de los cimientos del proceso.

También puede ser necesario un programa transitorio de reforma más general. Si por ejemplo la parte A es acusada de no respetar los derechos humanos de la parte B, puede que haya que abordar esto para crear confianza y permitir que puedan trabajar juntas en temas de seguridad. Puede ser preciso un programa de reforma transitoria para abordar la neutralización, exclusión o contención de ciertas partes de las fuerzas armadas.

Abordar estos problemas del proceso de mediación en esta fase transitoria también implica **empezar las preparaciones para la tercera fase: el acuerdo sobre estatus final de las fuerzas**. Las partes gestionan el cese al

fuego y la seguridad transitoria, pero también deben preparar las negociaciones para las negociaciones finales de seguridad. Por ejemplo, las cuestiones de quién será el comandante y quién será desmovilizado. Estas preparaciones son importantes y no deben dejarse fuera de la agenda (ver cuadro 8).

Cuando las negociaciones lleven ya un cierto tiempo en curso y se haya negociado y gestionado realmente el cese al fuego por las partes (así como el sistema de gestión de seguridad transitoria), las partes deben empezar a negociar el acuerdo sobre estatus final de fuerzas. Sin duda, esto será complejo y problemático. Se necesita una preparación cuidadosa por el equipo de mediación y las partes para superar esta fase final, en esencia irrevocable. Se trata de negociar el estado final, sin duda algo crítico para todos los implicados. No debe dejarse la preparación de este importante ejercicio a los comandantes, muy ocupados ya gestionando el cese al fuego y la seguridad cotidiana. Por ello, idealmente debería gestionarse con una nueva estructura creada por las partes (quizá con soporte de asesores técnicos) y trabajando con los mediadores que ayudarán a las partes a negociar el acuerdo de seguridad final y completo.

Debe acordarse una agenda para las negociaciones. Las partes deben preparar sus propias presentaciones y propuestas para el proceso. El soporte técnico (incl. talleres formativos y asesores) puede ser de nuevo muy útil para las partes en este proceso.

La preparación por los equipos técnicos y de negociación de las negociaciones sobre estatus final puede incluir:

- ¿Qué tipo de reforma legislativa se necesita?
- ¿De qué tamaño serán los ejércitos que tengamos?
- ¿Se integrarán las estructuras de mando?
- ¿Qué estructura jerárquica se usará para fuerzas de guerrilla cuyas estructuras de mando difieran de las estructuras convencionales del ejército?
- ¿Estarán integradas a escala de unidad o de soldados individuales?
- ¿Tendremos unas fuerzas armadas regionales, soldados de reserva, o todo el mundo se unirá a un ejército?
- ¿Parte de los soldados irán a la policía?
- ¿Parte de los soldados serán desmovilizados?
- ¿Emprenderemos un programa de desarme?
- ¿Cuál es la misión del futuro ejército?

La lista, por supuesto, podría ser mucho más larga. Lo que quiero expresar es que todo esto debe prepararse a nivel técnico. ¿Qué se discutirá, cuándo y en qué fase? Las partes deben poder preparar estas negociaciones. No se les deben imponer cosas. Deben tener una cierta idea del marco del sector de seguridad a más largo plazo. Esto puede implicar reformar la legislación de seguridad, el ejército, la policía y los servicios de inteligencia, o introducir una supervisión civil. Estas preparaciones deben hacerse en la segunda fase para preparar bien la tercera.

En resumen, la fase transitoria es la fase clave y la que se descuida. Al precipitarse para llegar al acuerdo sobre estatus final de fuerzas, el cese al fuego con frecuencia colapsa y las partes vuelven a la guerra. En la fase de transición, hay que gestionar un cese al fuego y preparar y „practicar“ una gestión conjunta de seguridad. A menudo es la primera vez que las partes trabajarán juntas. Por ello es una oportunidad única para crear confianza y capacidad. Así, es esencial que las partes asuman responsabilidades y los terceros presten ayuda, sin quitarles su responsabilidad ni su apropiación nacional. El objetivo debería ser más bien empezar a crear una apropiación nacional basada en una nueva visión posconflicto que las partes han comenzado a explorar en la fase transitoria. Finalmente, hay que preparar el estado final, el acuerdo sobre el estatus final de las fuerzas.

Cuadro 8

La Comisión para el DDR en Norte/Sur de Sudán: un caso práctico del Acuerdo de Paz Global de Sudán

El rápido desarrollo de las comisiones para el DDR en el norte y el sur de Sudán reflejó la preocupación de ambas partes negociadoras sobre un tema crucial: la reducción de fuerzas militares, aunque por motivos e intereses distintos. Las dos partes negociadoras expresaron su interés en tratar el proceso DDR con sus asesores en las primeras fases de las negociaciones de cese al fuego. Pidieron asesoramiento de expertos y formación, lo que se facilitó con la ayuda del enviado especial, el teniente general (retirado) Sumbeiywo. El enviado especial estuvo siempre abierto a aprovechar las ocasiones para profundizar y ampliar el compromiso de las partes con las negociaciones e implementación futura. Comprendía bien la relación entre ambos procesos. El teniente general (retirado) Sumbeiywo autorizó por ello una negociación más o menos paralela sobre

el pronto establecimiento de comisiones de DDR y la negociación sobre fases posteriores del proceso de cese al fuego.

De esto resultaron varias reuniones y sesiones formativas separadas para el norte y el sur, con apoyo de los asesores del teniente general (retirado) Sumbeiywo. Esencialmente, asumían un acuerdo exitoso en los procesos paralelos de negociación de acuerdos de seguridad antes de que hubiera otras estructuras o mecanismos conjuntos de gestión.

Las partes tenían distintos motivos. Sin duda se estaban calibrando. Estaban recopilando información y posicionándose ellas mismas en terreno clave, sobre todo de cara a posibles fondos de donantes. Sin embargo, también afrontaban desafíos sobre el tamaño y coste de sus respectivas fuerzas militares. Era una oportunidad real de fortalecer los objetivos básicos de la fase de gestión (conjunta) transitoria del proceso de paz. Sobre todo, para que las partes empezaran a trabajar juntas para afrontar los desafíos de la paz. El enviado especial (y su equipo) no iban a dejar pasar esta oportunidad.

Después de la serie inicial de sesiones formativas sobre DDR para una de las partes, ambas partes acordaron una reunión conjunta de funcionarios clave para el DDR con asesores para desarrollar propuestas iniciales que se enviarían a los equipos negociadores sustantivos de acuerdos de seguridad en el sitio del CPA (Acuerdo de Paz Global) en Naivasha (Kenia). Para asombro de todos, los dos equipos sudaneses de DDR presentaron una propuesta conjunta a sus negociadores sénior, basada en un marco político realista y madurado. Y pidieron que sus líderes aprobaran su acuerdo DDR conjunto transitorio.

Este desarrollo representa el escenario óptimo de qué pueden lograr los mediadores. Abrió un espacio para empezar a planificar y preparar la implementación de procesos anticipados de consecución de la paz. Además, creó oportunidades para que las partes trabajaran juntas en temas de implementación práctica, en paralelo al proceso de negociación. Por último, creó relaciones y confianza entre las partes beligerantes. La comisión DDR conjunta hizo verdaderos avances.

Para cuando las negociaciones sustanciales de seguridad transitoria estaban en curso, Sudán ya tenía una comisión de desmovilización nacional funcional (y financiada), con dos entidades (norte y sur) trabajando juntas y presentando planes y propuestas conjuntas de financiación.

Esto permitió que ambas partes emprendieran una gran cantidad de trabajo útil para preparar el acuerdo sobre el estatus final de las fuerzas. Más importante aún, dio un ejemplo de cooperación entre adversarios. Esto impactó en

todo el proceso de mediación global e influyó en las negociaciones de forma muy positiva, en un momento sensible e importante del proceso.

2.5. Fase tres: el acuerdo sobre el estatus final de fuerzas

El paso final de este largo proceso es reestructurar las instituciones de gobernanza de la seguridad y capacidades de seguridad, así como el marco legislativo que las sustenta. Esto normalmente precisa de negociaciones para acordar una nueva legislación, gobernanza de seguridad y estructuras de mando. Y también integrar unas fuerzas y desmovilizar otras. Además de establecer el nuevo mando (integrado) y estructuras de gobernanza, las partes también pueden acordar crear nuevas organizaciones específicas: como una comisión de desmovilización u otra de la verdad y reconciliación.

La negociación de estos temas, que son la resolución a más largo plazo de temas conflictivos entre las partes en el área de seguridad, necesitará una agenda consensuada entre las partes y mucha preparación técnica (que debe haber comenzado en el periodo transitorio).

No todos estos procesos de reforma pueden resolverse de facto directamente en el acuerdo sobre el estatus final de las fuerzas. La propia reforma es un proceso complejo. En ocasiones, el acuerdo sobre el estatus final de las fuerzas puede incorporar pasos iniciales importantes y anticipar un proceso de reforma del sector de seguridad a más largo plazo, en el que los elementos se acuerden según principios generales en un proceso continuo consensuado entre las partes.

Las reformas importantes de seguridad con frecuencia están en la base de unas negociaciones exitosas de estatus final. Si tras los combates el mismo comandante retoma el poder, sin cambiar el sistema que permitió la falta de vigilancia, gobernanza efectiva y respeto por los derechos humanos, se volverá al mismo problema. Por esta razón, las negociaciones de acuerdos de seguridad deben ir más allá de detener simplemente los combates. Tienen que ayudar a las partes a encontrar una paz sostenible. En esencia esto supone abordar las causas primeras del conflicto y sus manifestaciones. Por ello, la reforma del sector de seguridad y otras reformas sociales, económicas y políticas relacionadas suelen estar en la base de la mayoría de las negociaciones sobre el estatus final.

Integrar la negociación de distintos procesos de reforma, incluso los aplicables al sector de seguridad, es un proceso complejo. Es más, normalmente implica concesiones importantes por ambas partes. Las soluciones intermedias no son inusuales en esta fase final de negociaciones. Las mismas son relevantes para una implementación exitosa. Mantener la coherencia y una lógica inherente a los diferentes elementos de un acuerdo de paz global (del que el acuerdo sobre el estatus final de las fuerzas es una pieza clave) requiere que el mediador/a asesore a ambas partes para que mantengan una visión estratégica amplia y resuelvan los detalles. El apoyo técnico y de asesoramiento puede ser crucial en este momento.

2.5.1. Integración y reestructuración de fuerzas de seguridad

Reestructurar los sistemas de mando y gestión de seguridad para el sector de seguridad, incluyendo la inteligencia, es en general un gran desafío. La cuestión es ¿cómo mediar y hacer el proceso sostenible? ¿Quiénes serán los nuevos comandantes? ¿Cómo se elegirán para que todas las fuerzas piensen que tienen un mando unificado en el que confiar? Los desafíos de integrar estructuras de mando son considerables y precisan una negociación cuidadosa. El asesoramiento de quienes han pasado por procesos así puede ser muy valioso para descifrar lo que de otra forma se podría plantear sin más como una competición por el poder y los puestos.

La integración de las fuerzas es todo un mundo. Un modelo útil de cómo hacerla es el caso de Sudáfrica, aunque hay otros muchos ejemplos (sobre todo en América del Sur). Sin embargo, pueden surgir todo tipo de problemas. Los oficiales de guerrilla no suelen tener certificados de formación. En general no han seguido cursos adecuados para oficiales. Es probable que se vean discriminados en las estructuras jerárquicas en los procesos de integración. Las disimilitudes entre los ejércitos convencionales y los de guerrilla son difíciles de reconciliar. Las partes necesitan por ello determinar mecanismos claros y consensuados para afrontar estos procesos. Los asesores técnicos con experiencia previa integrando fuerzas y agencias militares y de seguridad son muy útiles: dan modelos y marcos reales que las partes pueden evaluar y adaptar a sus propias circunstancias.

2.5.2. Reestructurar la gobernanza de la seguridad y el marco legislativo

Puede que también los marcos legislativos y de gobernanza que regulan el sector de seguridad necesiten una reestructuración. Este aspecto de la mediación está obviamente muy relacionado con las negociaciones sobre reforma

política. Es probable que surja al negociar esos aspectos. Sin embargo, debe estar muy vinculado con la mediación de acuerdos de seguridad. Debe recibir al menos asistencia técnica de los equipos negociadores militares/de seguridad.

Lo más normal es que se traten temas sobre el control civil del sector de seguridad, el estado de derecho y la justicia, y el (re)establecimiento de procesos políticos efectivos en tiempo de paz en el sector de seguridad.

2.5.3. Desarme, desmovilización y reintegración (DDR)

La mayoría de los conflictos militares crean circunstancias en las que las fuerzas armadas nacionales y sus agencias habrán crecido muchísimo. Las armas habrán proliferado, incluso entre la población civil, y habrá fuerzas opositoras armadas. Es posible que se necesite un desarme (de rebeldes y civiles) y una desmovilización (reducir las fuerzas nacionales y rebeldes). También es lógico un apoyo para la reintegración de las fuerzas desmovilizadas.

Los programas de DDR tuvieron gran éxito en los procesos de recuperación posconflicto de las últimas décadas. Los programas de DDR atrajeron enormes cantidades de financiación de donantes. Se implementaron en casi todos los entornos posconflicto. Mirando hacia atrás, quizá ahora podemos ser más críticos con estas intervenciones. Por citar a Julian Thomas Hottinger: „¿hicieron más bien que mal?“

Evaluar el impacto de los programas de DDR es difícil. Las principales agencias internacionales, incluso las agencias de la ONU, que implementan programas de DDR siguen sin indicadores de control consensuados y eficaces para sus costosas y grandes intervenciones. En su lugar tienen un manual de campo de varios cientos de páginas de estándares de DDR: un buen indicio de la complejidad de este aspecto en la recuperación posconflicto.

Entre las muchas cuestiones críticas para una intervención en DDR, quizá el aspecto estratégico clave es si el programa quiere abordar objetivos de seguridad o procesos más amplios de recuperación posconflicto. Más directamente, ¿se espera que el programa de DDR trate los problemas de los soldados desmovilizados o de las comunidades donde se reintegrarán? ¿Quiénes son los beneficiados principales: los soldados o las comunidades? Con frecuencia esta cuestión clave se omite y se espera que el programa tenga un impacto positivo automático en los soldados y en las comunidades. Pero a menudo hay consecuencias accidentales que pueden tener un efecto negativo importante en toda la gama de procesos de recuperación posconflicto.

Los programas de DDR se han usado a menudo como simples métodos basados en incentivos para „comprar“ a los soldados del beligerante más débil. El problema de este planteamiento es la sostenibilidad. ¿Cuánto durará el incentivo y qué eficacia tendrá para dar al combatiente rebelde una alternativa realista? Los programas de DDR que operan en este terreno están con frecuencia diseñados como proyectos de creación de trabajo para antiguos combatientes. Este planteamiento tiende a socavar la recuperación de la comunidad y crea problemas adicionales de derechos y tensiones entre soldados desmovilizados y sus comunidades.

Los programas de desarme, sobre todo los basados en esquemas de „recomprar las armas“ son incluso más problemáticos. Fijar un nuevo valor en efectivo o basado en incentivos para las armas ha mostrado que aumenta (en vez de disminuir) el número de armas en circulación y crea más problemas de seguridad.

La fase de reintegración del DDR es otro problema notable: a menudo no se implementa como se pensó por los altos costes, creando más tensiones en las comunidades. La reintegración plantea el tema de los que se benefician de forma extrema. Al excluir a las secciones no armadas de la comunidad de lo que suele ser la mayor financiación dada para posrecuperación, se crean nuevas tensiones. En especial las mujeres (que juegan un papel destacado en apoyar a sus hombres y en implementar la reintegración de los soldados heridos y con traumas sociopsicológicos durante la guerra) se dejan de repente de lado y se sustituyen por centros de formación únicamente masculinos para soldados desmovilizados. Los aspectos relacionados con las circunstancias especiales de las mujeres combatientes (y redes de apoyo) y con los niños soldado se añaden a estas complejidades. Por último, se pueden mencionar los problemas psicosociales no tratados de los soldados reintegrados en las comunidades, sobre todo los niños soldado (se destaca un enfoque alternativo en el cuadro 9).

Los programas de DDR se discuten pocas veces en detalle en el proceso de negociaciones de acuerdos de seguridad. Como mucho, las partes acuerdan tener un programa e incluyen una sola cláusula al respecto en su acuerdo. Viendo los enormes costes y consecuencias del programa de DDR, creo que es un error mayúsculo en la mayoría de los acuerdos sobre estatus final de las fuerzas.

El error se debe en gran medida a las agencias externas que implementan programas de DDR. Lo hacen sin enmarcarlos en el proceso global de mediación de acuerdos de seguridad, donde deben estar. Es más, esto se

hace sin asegurar un proceso serio de consulta nacional, incl. crear la capacidad de tomar decisiones basada en información.

Si el programa de DDR se incluye en las negociaciones de acuerdos de seguridad, el mayor desafío para el mediador/a será apoyar una negociación informada entre las partes. Esto no solo debe abarcar si se necesita un programa de DDR, sino especialmente qué implicará. Un programa DDR exitoso no es fácil de lograr por la idea extendida de que el programa de DDR es un componente esencial de la gestión de la seguridad posconflicto. Por ello se usa de forma predeterminada sin considerar los problemas presentes. El acrónimo DDR ha pasado a ser una plantilla para todo.

La preparación esencial para negociar un proceso de DDR adecuado es descifrar esta plantilla y empoderar a las partes e interesados en general para evaluar qué componentes de un programa de DDR son de verdad útiles. Esto precisa un asesoramiento serio y discusiones entre las partes sobre temas generales de asignación de recursos, lo que se relaciona con la seguridad y las prioridades de desarrollo posconflicto.

Cuadro 9

Un planteamiento alternativo para el DDR (desarme, desmovilización y reintegración): un caso práctico del Ejército Zulú en 1870

El Ejército Zulú de la década de 1870 fue una fuerza militar muy eficaz y bien organizada, como se vio en la batalla de Isandlwana en 1879. Un moderno ejército británico se enfrentó a guerreros zulúes armados con lanzas y sufrió una de las derrotas más decisivas e inesperadas en la historia militar. El Ejército Zulú era un pilar básico integral y funcional en la organización social, política y económica zulú. Todos los adultos varones debían servir en el ejército y se desmovilizaban periódicamente. Los temas de DDR fueron por ello esenciales para el éxito del Estado zulú.

Los componentes clave del proceso DDR zulú eran:

- Todos los soldados desmovilizados pasaban por un *proceso de limpieza espiritual* cuando dejaban el ejército para volver a la vida civil. (De hecho, esto también pasaba antes y después de cada gran batalla).
- *No había un desarme* cuando un soldado dejaba el ejército.

- Todos los soldados desmovilizados *pasaban a ser reservistas* al dejar el ejército.
- Los soldados desmovilizados no quedaban dispersos por la sociedad. *Se reasentaban en sus regimientos* y por ello conservaban su identidad, estatus y vínculos de unidad.
- Los soldados desmovilizados *recibían ganado* (la fuente primaria de riqueza y sustento) del Estado.
- Se fomentaba que los soldados desmovilizados *se casaran y tuvieran hijos*. (Durante el servicio activo esto no se permitía).

Los elementos importantes de este enfoque son la simplicidad, definición clara, forma de abordar problemas psicosociales y que no privilegia o aísla a los combatientes de las comunidades, da un estatus y futuro económico a los soldados directamente ligados a la comunidad global y no se implementa de forma arbitraria.

2.5.4. Reforma del sector de seguridad (SSR)

Como se ha dicho antes, es improbable que todos los desafíos en reforma de seguridad se recojan por completo en el acuerdo sobre el estatus final de las fuerzas. Crear un espacio y oportunidad para la revisión y reforma futura de los acuerdos del sector de seguridad (en el acuerdo sobre el estatus final de las fuerzas), puede ser útil para garantizar a las partes que los problemas no resueltos se afrontarán en una fase posterior.

Con frecuencia se encuentran cláusulas semejantes en otros componentes de un acuerdo de paz global, donde los futuros acuerdos se pueden basar en el cumplimiento exitoso del acuerdo, o en procesos políticos concretos (o alternativos) que afectan a procesos a más largo plazo. El Acuerdo de Paz Global para Sudán del Norte/Sur, por ejemplo, permitía un referéndum sobre la unidad o secesión. Esto obviamente tuvo consecuencias en la forma en la que las partes crearon el acuerdo sobre el estatus final de las fuerzas.

Los procesos de reforma del sector de seguridad también dan cada vez más oportunidades para la mediación preventiva entre partes que no han entrado aún en conflicto directo. Esta es una nueva área de mediación, potencialmente valiosa, que puede dar formas de mitigar conflictos.

2.5.5. Integrar procesos de reforma relacionados

El acuerdo sobre el estatus final de las fuerzas tendrá necesariamente implicaciones para los componentes políticos, sociales y económicos de un

acuerdo de paz global. Es aquí donde se hacen más que evidentes los fallos previos para integrar la mediación de seguridad en la estrategia general de mediación.

Una gama muy amplia de elementos políticos, legislativos, sociales y económicos de un acuerdo de paz global debe reflejar los contenidos de los acuerdos de seguridad (y viceversa). Esto es particularmente evidente cuando por último se desvela el estado final.

Los intentos de última hora de abordar la necesidad de integración estratégica probablemente provocarán que se deshagan los acuerdos previos, de forma innecesaria y potencialmente desastrosa. Si, sin embargo, la estrategia general de mediación ha abordado desde el principio los acuerdos de seguridad como un elemento integral de todo el proceso de mediación, la lógica y coherencia del acuerdo de paz global debería ser ya una realidad.

2.5.6. El papel de terceros

El papel de terceros sufrirá de forma inevitable un gran cambio en las fases finales de un proceso prolongado de mediación. Este tema se verá en especial en la implementación del acuerdo y la movilización de recursos para apoyar dicho proceso de implementación.

Si el proceso de mediación ha sido largo y costoso, es probable que los donantes y otros agentes internacionales ya estén agotados. El tema quizá no sea ya preocupante para la opinión pública, al haber cesado los combates que al principio atrajeron la atención. Como las abejas, los donantes internacionales tienen siempre la tentación de volar de flor en flor. Mantener el interés y compromiso de los donantes para que los acuerdos se implementen ahora con eficacia es un elemento clave en todo proceso exitoso de mediación. Tras el esfuerzo por controlar a los observadores de los donantes durante las negociaciones, el mediador/a y las partes ahora tienen que trabajar aún más duro para garantizar que se cumplan los compromisos esperados de los donantes.

Por supuesto, es improbable que los donantes permitan que sus compromisos esperados sean objeto de mediación. No obstante, es muy importante implicar a los donantes en la negociación del acuerdo de paz global (y su componente sobre estatus final de fuerzas). Esto exige mucha habilidad política. Normalmente el tema será abordado por el enviado especial sénior y el liderazgo político de las partes. Por ello, la tarea de las partes y del equipo de mediación es asegurar de antemano que sus acuerdos sean robustos y técnicamente detallados.

Es probable que las propias partes hayan entablado discusiones técnicas con socios potenciales de desarrollo, en paralelo con las negociaciones del acuerdo final. El equipo de mediación y sus asesores pueden jugar un papel muy útil participando con interés en estas discusiones (ver cuadro 10).

Cuadro 10

Confrontación con la realidad: un caso práctico de las fases finales de las conversaciones de paz de Sudan Norte/Sur

En las fases finales de las negociaciones sobre estatus final de fuerzas entre norte y sur de Sudán, el enviado especial de la IGAD, el teniente general (retirado) Sumbeiywo, autorizó a los asesores del equipo de mediación de seguridad para celebrar reuniones entre las partes y las principales organizaciones multi-laterales e internacionales de donantes e implementación de programa. Esto garantizó que los acuerdos finales entre las partes atrajeran con éxito socios y recursos para desarrollo.

Las discusiones se convocaron bajos los auspicios de la Comisión de Desmovilización de Sudán Norte/Sur, que ya había estado funcionando (y recibiendo soporte de donantes) más de un año. Aunque se centraron en temas relativos a DDR, tuvieron unas implicaciones mucho mayores en el acuerdo sobre el estatus final de las fuerzas y acuerdo de paz global. Los temas en disputa (como el estatus de la zona de las montañas de Nuba y la desvinculación, el redespliegue y la reducción de fuerzas en esta fase final) se vincularon directamente a la actividad del programa DDR propuesto.

Nuevos actores de la comunidad internacional que no habían sido parte de los equipos originales de observadores de mediación, como el Programa de Desarrollo de la ONU y muchas ONG internacionales entraban ahora en escena y buscaban acceso a las partes y al proceso de negociación.

Como parte de estas discusiones, organizamos una conferencia entre la Comisión de DDR Norte/Sur (y otros representantes de las dos partes negociadoras, más organizaciones de la sociedad civil del norte y sur de Sudán) y diversas agencias, ONG internacionales y donantes internacionales. Primero, los sudaneses presentaron su proceso, planes y visión de futuro. Luego se pidió a los donantes y agencias internacionales que expusieran sus planes potenciales y sus respuestas a los delegados de Sudán. Hubo muchas discusiones, como se puede imaginar, y no faltaban las promesas.

La parte más útil de la conferencia para los participantes de Sudán fue la final, aunque no fue muy apreciada por los donantes y agencias internacionales. Habíamos invitado a media docena de organizaciones africanas, incl. directores de comisiones de DDR y otros actores nacionales con experiencia en programación internacional posconflicto en asociación con organizaciones internacionales, para presentar las lecciones aprendidas. La dura realidad es siempre una parte importante del aprendizaje. Durante muchos meses y años seguimos recibiendo comunicados de participantes sobre temas de ayuda al desarrollo internacional, indicando que se les había advertido de tales problemas por sus homólogos africanos durante esa conferencia.

Resumen de la segunda parte: conceptos, herramientas y fases de la mediación de seguridad

Es útil ver la mediación de acuerdos de seguridad en tres fases: el proceso de cese al fuego, la gestión transitoria del cese al fuego y el estatus final de las fuerzas.

El proceso de cese al fuego quiere detener los combates y establecer un cese al fuego entre las partes. Hay diferentes conceptos recogidos por la expresión „cese al fuego“, cada uno con diferentes grados de especificidad y aplicabilidad. Un cese al fuego *sensu stricto* es un acuerdo formal entre dos o más partes, aplicable para un periodo especificado de tiempo, que separa las fuerzas y establece una detención verificable en las hostilidades. Por ello exige una gestión y verificación del cese al fuego.

Un acuerdo de cese al fuego debe incluir principios orientadores y aspiraciones globales para aclarar cómo encaja en el proceso de paz global. Debe incluir definiciones claras de términos, objetivos y partes, con roles y compromisos respectivos. Por último, exige un marco organizativo y operativo claramente definido. El marco conceptual de un cese al fuego puede entenderse como una idea básica que integra los diferentes elementos (mecanismos de prohibición y control, reducción mutua de amenaza, papel de terceros y sistema de gestión conjunta de seguridad).

La segunda fase implica la gestión conjunta del cese al fuego y la seguridad transitoria. Consolida lo logrado en la fase uno y es vital antes de iniciar la tercera fase final. Descuidar o acelerar en esta fase puede hacer que todo el proceso fracase. La segunda fase transitoria (y esencial) permite crear poco a poco confianza y relaciones de trabajo entre los antiguos combatien-

tes. Esto se logra, p. ej., haciendo que las partes y terceros gestionen, controlen y verifiquen de forma conjunta el cese al fuego („concepto tres en un jeep“). Ya que como consecuencia del cese al fuego puede haber un vacío de seguridad, las partes deben también estar activamente implicadas en la gestión de la seguridad transitoria. La fase transitoria es además importante porque en ella las partes preparan las negociaciones sobre estatus final de fuerzas.

La tercera fase final se centra en el acuerdo sobre el estatus final de las fuerzas. Esto incluye acuerdos sobre cómo hay que adaptar la gobernanza y legislación de seguridad del Estado. También sobre qué nuevas estructuras de mando se necesitan y cómo integrar las fuerzas. Se pueden acordar elementos de un programa DDR e iniciar los primeros pasos DDR. El acuerdo sobre el estatus final de las fuerzas puede además implicar poner los cimientos de una reforma futura del sector de seguridad, dando margen para la revisión y adaptación futura del mismo. Mientras que el cese al fuego en la primera fase se suele llamar „cese al fuego preliminar“ (para parar los combates y permitir negociaciones políticas), los acuerdos de seguridad relativos al estatus final de fuerzas suelen denominarse „cese al fuego definitivo“ (ya que deberían parar los combates definitivamente). Con frecuencia son los acuerdos de seguridad de un acuerdo de paz global. Es esencial descifrar los distintos vínculos entre los acuerdos de seguridad y los elementos políticos, sociales y económicos del acuerdo de paz global. Los terceros juegan a menudo un rol clave en la implementación de las disposiciones de seguridad en un acuerdo de paz. Esto debe detallarse en el acuerdo sobre el estatus final de las fuerzas.

La distinción entre estas tres fases puede orientar a los mediadores sobre qué hacer en cada fase y qué herramientas son adecuadas en cada secuencia.

3. Rematar los detalles

No se puede completar este resumen sobre la mediación de acuerdos de seguridad sin tratar un problema común: prestar atención a los detalles es tan importante como la estrategia en los procesos de negociación. En lo que toca a temas militares y de seguridad, los detalles tienen mucho que ver con las preguntas „quién, qué, cómo, dónde y cuándo“.

Las organizaciones militares y de seguridad suelen cuidar mucho las cuestiones organizativas. Incluso los movimientos irregulares tipo guerrilla tienen sus propias estructuras, funciones y mecanismos complejos de organización. Negociar las diferentes fases de los acuerdos de seguridad en un proceso de paz exige mucha atención a este detalle.

Sin embargo, no es fácil afrontar este importante aspecto de los acuerdos de seguridad, en gran parte porque hay mucha reserva sobre la disposición de capacidades militares y de seguridad. Las partes siempre pensarán que abordar estos detalles es problemático. El equipo de mediación debe entender estos problemas y crear procedimientos y procesos para identificar los desafíos y ayudar a las partes a avanzar hacia los detalles, de forma sistemática pero segura. En general, esto implica un enfoque secuenciado: abordar grandes cuestiones con un detalle general permite un acuerdo de principios básicos para que las partes avancen hacia cuestiones y contenido más específico. Esto lleva a los principios básicos de la implementación sobre el terreno.

Tanto la capacidad como la confianza juegan papeles clave en este proceso. Todas las partes, sobre todo los ejércitos irregulares, afrontan serios desafíos para desarrollar las capacidades concretas de planificación precisas para negociar e implementar acuerdos sobre disposiciones de seguridad. Es preciso desarrollar nuevas habilidades y formas de planificación para contener el conflicto, no para combatir o ganar la guerra. En este nuevo entorno hay tanto factores prácticos como psicológicos. Los mediadores deben considerar ambos. En cuanto a la psicología, es crucial crear confianza entre las partes y en el proceso global. La planificación y la preparación juegan un papel esencial para asegurar que los temas surjan solo cuando las partes sean capaces de abordarlos constructivamente, sin dañar todo el proceso.

3.1. ¿Quién? El ORBAT

La cuestión „quién“ se refiere sobre todo a quiénes son las partes y en términos militares esto se centrará en el “Order of Battle” (ORBAT). El ORBAT se refiere a la „identificación, fuerza, estructura de mando y disposición del personal, unidades y equipos de cualquier estructura militar“¹⁷. Un ORBAT no es una mera tabla organizativa de una fuerza armada. Más bien refleja la disposición inmediata de la capacidad de fuerza en un momento dado. Está sujeto a cambios continuos por las operaciones de combate o la ejecución de las órdenes de los comandantes.

Desvelar el ORBAT (normalmente un secreto celosamente guardado en cualquier organización militar) es desde luego necesario para la planificación, ejecución y verificación de los acuerdos de seguridad o militares. Sin embargo, pocos negociadores militares revelarán todo su ORBAT en una negociación militar. Y desde luego no al inicio de las negociaciones preliminares de cese al fuego.

Para los mediadores en negociaciones de acuerdos de seguridad, la revelación realista y secuenciada por las partes del ORBAT es un mecanismo esencial para apoyar el proceso de negociación. La clave es asegurar que la secuencia de negociación se ajuste a una secuencia de revelación aceptable para las partes. En términos generales, esto exige un movimiento secuenciado desde la revelación general a la específica, según exijan los requisitos inminentes de los acuerdos de seguridad.

Para cuando se aborde el acuerdo sobre el estatus final de las fuerzas, es probable que las partes hayan llegado a la revelación (casi) completa necesaria para que puedan acordar temas como la composición de las fuerzas integradas finales y las cifras de desmovilización.

En el proceso de revelación del ORBAT, los mediadores deben entender que la información revelada es delicada. Y mantener una seguridad interna muy eficaz en la revelación del ORBAT. Deben estar seguros de no perder la confianza de las partes y de maximizar la probabilidad de una revelación efectiva y exacta. El ORBAT es un componente esencial de la mediación de seguridad. Su revelación durante el proceso de mediación da el detalle necesario para llegar a acuerdos realistas y eficaces.

17 Glosario de términos para preservación de la paz de la ONU, <http://www.un.org/ar/peacekeeping/sites/glossary/o.htm> Preparado por el Departamento de Operaciones de Preservación de la Paz, última actualización: septiembre de 1998 [27 de marzo de 2018].

3.2. ¿Qué? Las obligaciones y responsabilidades de las partes

La cuestión „qué“ cubre las obligaciones y responsabilidades derivadas de los acuerdos alcanzados por las partes. Es sumamente importante que estos temas se definan con atención en los acuerdos. ¿Qué están acordando hacer las partes exactamente?

Muchos acuerdos de seguridad se formulan en términos generales e imprecisos. Esto se puede entender, dada la reticencia de las partes a quedar arrinconadas, sobre todo por acuerdos que regulan las primeras fases del proceso. Sin embargo, aunque las partes solo alcancen aún acuerdos generales preliminares para permitir un cese al fuego, el lenguaje y estructura de los acuerdos deben procurar dar una comprensión clara de las obligaciones y responsabilidades acordadas. Los mediadores deben procurar establecer las pautas, animando a las partes a decir y acordar solo lo que quieren y sean capaces de implementar en cada fase del proceso. La ambigüedad no es nada útil en los acuerdos de seguridad.

3.3. ¿Cómo? Las normas que regulan la implementación del acuerdo

La cuestión „cómo“ se refiere a las normas y regulaciones acordadas que permitirán a las partes implementar con éxito sus obligaciones y responsabilidades. Esto se deja con frecuencia fuera de los acuerdos de seguridad y es una causa principal de disputas posteriores. Es muy importante que las partes consideren cómo implementarán sus acuerdos y acuerden mecanismos para permitir que esto tenga éxito. Por ejemplo, durante un cese al fuego, las partes pueden acordar que sus fuerzas podrán ser abastecidas con suministros militares normales, pero sin aumentar sus capacidades militares. Otros ejemplos son un acuerdo de que sus fuerzas podrán rotar y tomar permisos durante este periodo, o realizar ejercicios normales de entrenamiento militar, o que no podrán reforzarse o redesplegarse de forma ofensiva.

¿Cómo se pueden implementar y controlar de facto estos distintos elementos de un acuerdo de cese al fuego?

Para abordar estos desafíos con eficacia, las partes deben acordar cómo deben realizarse estas distintas actividades. Y también cómo pueden controlarse de forma satisfactoria para la otra parte. Además de sus obligaciones y

responsabilidades, por tanto, las partes deben también acordar distintas normas para estas actividades. Esto puede incluir una cláusula que estipule que el equipo de verificación y control, al igual que la otra parte, debe ser informado 72 horas antes de todo reabastecimiento, rotación de tropas o ejercicio de entrenamiento. Además, pueden acordar que el equipo de verificación y control y/o el representante de la fuerza oponente podrán inspeccionar o estar presentes en estas actividades.

Este nivel de detalle en el paradigma „cómo“ es crítico para una implementación eficaz de los acuerdos de seguridad. Es muy importante para crear confianza entre las partes. Requiere una preparación detallada y crear los instrumentos necesarios que fijen cómo implementar los acuerdos y cómo deben incluirse en anejos a los acuerdos de seguridad.

3.4. ¿Dónde? Mapas y lugares

Todo cese al fuego y posterior acuerdo de seguridad deben ir acompañados de un mapa detallado de las áreas cubiertas por el acuerdo, firmado por las partes. De forma sorprendente, con frecuencia no es así. En muchos casos se añade al acuerdo un mapa oficial impreso, con fronteras, lugares o nombres cuestionados por una u otra de las partes.

Es extremadamente importante que las partes acuerden una cartografía. Esto a menudo exige un soporte técnico adicional y trabajo extra para las partes y el mediador. En especial, es probable que las fuerzas irregulares y rebeldes tengan menos capacidades en este campo. Pueden necesitar formación para leer y usar bien este tipo de mapas formales. Acordar los nombres y ubicaciones de lugares en mapas básicos de las áreas afectadas por los acuerdos de seguridad es un cimiento esencial de la planificación e implementación. Las partes deben acordarlo formalmente. Las partes denominan con frecuencia los nombres y lugares de forma distinta. Los mapas antiguos a menudo no incluyen cambios recientes.

Una vez acordados los mapas básicos, puede ser necesario abordar la ubicación y despliegue de fuerzas en el terreno. Esto puede que sea conflictivo y delicado. Puede que este aspecto del ORBAT deba dejarse en manos de los equipos de verificación y control. En esto, como en otros aspectos, los mapas básicos exactos y acordados serán esenciales para una verificación y control eficaces.

3.5. ¿Cuándo? El cronograma de implementación

Muchos cese al fuego y otros acuerdos de seguridad carecen de un programa (o cronograma) consensuado de implementación, o el mismo no está bien detallado. No basta con que las partes acuerden acciones y mecanismos que regulen estas acciones sin consensuar cuándo deben hacerse. Es un proceso complejo que exige mucho trabajo técnico para hacer las cosas bien.

En las negociaciones Norte/Sur de Sudán, los donantes no querían financiar esta parte de la negociación. Dijeron: „Ustedes ya tienen un acuerdo. Ellos han consensuado todo. Hay que dejar las cosas aquí. ¡Ustedes están complicando las cosas!“ El equipo de mediación tuvo que resistirse mucho a que los donantes cerraran las negociaciones en el punto crítico final. Discutimos mucho y vivamente: las partes podían haber acordado qué había que hacer, pero no cómo iban a implementarlo y con qué escala temporal (algo crucial).

Al final nos dimos a regañadientes otros tres meses para ayudar a las partes a poner todo lo acordado (no solo sobre seguridad) en un programa de implementación acordado. Fue un trabajo agotador y muchos de los problemas que aparecieron después en la implementación se crearon con estas prisas.

3.6. ¿Qué pasa si...?

La cuestión „qué pasa si“ es esencial para la sostenibilidad y efectividad. Los acuerdos de seguridad deben diseñarse para superar su violación. Esto precisa unas estructuras de supervisión claramente acordadas para implementar acuerdos y mecanismos plenamente consensuados para afrontar las violaciones.

Entre los muchos defectos que pueden darse en los acuerdos de cese al fuego (la serie de acuerdos de Darfur es un buen ejemplo), está que los mediadores no insistan en que las partes discutan, acuerden y fijen mecanismos adecuados para afrontar y resolver con eficacia violaciones del cese al fuego.

Aquí es esencial la asignación adecuada de responsabilidades, no solo de la propia violación, sino especialmente de su rectificación. Las partes deben entender que ellas mismas son al final responsables de su propia implementación de su propio acuerdo. Esto no es fácil si las violaciones simple-

mente se trasladan a terceros para abordarlas unilateralmente, como con frecuencia es el caso. Son esenciales sistemas y estructuras que establezcan la responsabilidad de las partes. El rol de terceros debería ser secundario en este aspecto.

3.7. Redactar borradores de acuerdo

El contenido técnico de los acuerdos de seguridad es casi siempre complejo. Dos aspectos principales del borrador técnico, el militar y el legal, puede que necesiten o se beneficien del asesoramiento de expertos/as.

Como se mencionó previamente, es importante que las partes creen sus propios acuerdos para que luego los consideren suyos. Pero puede que no tengan la capacidad y conocimientos militares y legales para llegar al nivel de detalle preciso.

Se pueden asignar asesores técnicos a una o ambas partes para ayudar a preparar borradores de propuestas. De forma alternativa, una vez claramente expresada, la intención global de las partes se puede interpretar en detalle por equipos técnicos. En cualquier caso, el propósito no es dar borradores de acuerdo desarrollados externamente. Más bien se trata de dar el contenido técnico preciso que permita a las partes expresar de facto sus intenciones de negociación, con claridad y con opciones realistas de implementación.

Los borradores de acuerdo deben expresarse en lenguaje simple y claro. Deben contener toda la información básica para abordar las cuestiones quién, qué, cómo, dónde, cuándo y qué pasa si. Deben ser lógicas y coherentes, es decir, deben vincular la intención con la responsabilidad, el proceso con el resultado y la forma con la función. Deben reforzarse con los anejos técnicos precisos, con el detalle suficiente para que los procesos globales puedan ser explicados y regulados. Todo esto requiere una notable capacidad técnica.

El trabajo técnico para los acuerdos de seguridad exige tiempo, esfuerzo y mucha atención. Los atajos aquí pueden ser fatales para una implementación eficaz y sostenible.

3.8. Cierre

Este es un enorme problema que a menudo se deja fuera de la planificación. En un momento dado, el proceso de mediación acabará. Los mediadores se irán. Las partes quedarán para implementar su acuerdo. Por ello es vital que lo consideren algo propio.

La estrategia de mediación debe haber considerado claramente el contenido de „cierre“. El mismo será distinto según las circunstancias. Puede incluir un compromiso limitado a más largo plazo, o algún tipo de traspaso a terceros que ayudarán en la implementación. Los asesores y gente de recursos que han apoyado al equipo de mediación pueden jugar un papel importante ayudando en esta destacada transición. Puede que tengan que apoyar el establecimiento de una nueva fase de implementación. Con frecuencia, lo ideal es que la confianza de las partes (tan difícil de lograr) se ponga en las funciones de asesoramiento del equipo de mediación. Este importante activo no debe descartarse sin más. Las partes y agencias internacionales que llegan para apoyar la implementación del acuerdo deben crear nuevas capacidades y relaciones con las partes. Como mínimo, debería haber un solape para permitir el apoyo del inicio de la nueva fase del proceso de paz. El cierre del equipo de mediación debe sin duda incluir una entrega cuidadosa de documentos y materiales técnicos adecuados, desarrollados para apoyar las negociaciones. Esto incluye obviamente manejar documentos delicados y garantizar la seguridad del material confidencial.

El proceso de cierre de mediación es tan importante como el proceso de inicio, ya olvidado. Hay que asegurarse de tener un plan bien pensado y de que las partes lo entiendan y lo aprueben. Por último, hay que intentar incluir una evaluación seria de las lecciones aprendidas en el proceso. Así otros podrán aprender de los éxitos y errores.

Resumen de la tercera parte: rematar los detalles

La primera parte del documento examinaba problemas estratégicos clave en la mediación de acuerdos de seguridad. La segunda parte se centraba en las herramientas y fases de dichos acuerdos. Esta tercera parte final explicó cómo abordar bien los detalles específicos y el nivel „táctico“. En resumen, los puntos clave son:

- *¿Quién?* Los mediadores deben prestar atención a cómo apoyan la revelación gradual de información sobre quién está dónde y cuándo (esto es, el ORBAT). Deben respetar que la información es sensible y a la vez fomentar la confianza y entendimiento entre las partes.
- *¿Qué?* Los acuerdos de cese al fuego deben ser claros en sus detalles organizativos y operativos. Hay que aclarar las ambigüedades en el acuerdo antes de terminarlo. Así los actores sabrán qué se espera de ellos.
- *¿Cómo?* Los detalles sobre implementación del acuerdo de cese al fuego se aclaran a menudo en los anejos. Por ejemplo, la formación de una organización conjunta de control, y las aclaraciones sobre qué información se comparte y cómo, hacen menos probable que una mala comunicación rompa el cese al fuego.
- *¿Dónde?* La claridad sobre ubicaciones y nombres de lugares y sitios aceptables mutuamente en mapas consensuados es esencial para evitar malentendidos, p. ej. en un despliegue/redespliegue de fuerzas. Esto también es importante para verificación y monitoreo.
- *¿Cuándo?* Una vez que las partes han acordado el contenido, es crucial que también consensúen las modalidades de implementación en detalle, esto es, cuando se verificarán los distintos pasos. Es útil una matriz de implementación, como en el CPA de Sudán.
- *¿Qué pasa si?* Los ceses al fuego deben diseñarse para superar las violaciones. Por eso son tan importantes las cláusulas „qué pasa si“. Un error común es asignar demasiada responsabilidad a terceros en el manejo de violaciones.
- *Redactar borradores de acuerdo:* las partes deben hacer sus propios borradores de acuerdo, pero en aspectos militares y legales el asesoramiento de expertos/as es útil. Los acuerdos deben tener un lenguaje simple y llano. Deben respetar las consideraciones listadas antes (p. ej. evitar ambigüedades). Esto lleva tiempo.
- *Cierre:* el papel de terceros cambia al cerrar el proceso que condujo al cese al fuego o acuerdo de paz, a menudo coincidiendo con la firma del acuerdo. Un traspaso claro de los mediadores a otros terceros implicados en la implementación ayuda a evitar pérdidas de información y permite que siga el apoyo en la fase de implementación.

4. Conclusión

Mediar acuerdos de seguridad en procesos de paz es un desafío. Exige vincular distintos aspectos que con frecuencia se tratan por separado. Aquí se destacan tres de estos destacados vínculos:

Vincular los aspectos estratégicos/políticos y los técnicos/militares de los acuerdos de seguridad: los aspectos estratégicos y políticos de la mediación de seguridad son importantes, al igual que los temas técnicos y militares.

Ignorar los temas políticos significa perder la oportunidad de usar la dimensión de seguridad de un proceso de paz para apoyar todo el proceso y perder los vínculos entre la seguridad y otros varios asuntos. El grado en el que se aborden las preocupaciones sobre seguridad de las partes decidirá muchas veces cuánto se puede avanzar en otros temas: la propia supervivencia de las partes depende de cómo se gestione la seguridad. Por otra parte, los avances en temas de seguridad pueden también depender del proceso de negociación en otras áreas, como reparto del poder político o reforma legislativa. Si las dimensiones de seguridad se delegan solo en comisiones técnicas/militares, se ignoran otros aspectos al no reconocer su importancia.

Ignorar la importancia de un proceso y acuerdo de cese al fuego técnicamente sólido es también un error grave. La calidad técnica afecta directamente a en qué medida el proceso y acuerdo pueden lograr sus objetivos, p. ej., para detener los combates de forma verificable. Esto puede pasar cuando los actores políticos (y mediadores) comprenden mal la necesidad de diseñar e implementar un proceso de seguridad de forma técnicamente sólida. También es el caso cuando los actores internacionales o regionales buscan una solución rápida: ven el acuerdo de cese al fuego como un peldaño para un acuerdo político. Asumen que la calidad técnica real del acuerdo de cese al fuego es irrelevante. Esto denota miopía, ya que este tipo de acuerdos de cese al fuego de solución rápida (impuestos políticamente y sin un mínimo de calidad técnica) suelen fracasar.

Ya que los aspectos políticos y técnicos de los acuerdos de seguridad son importantes y deben vincularse, los mediadores políticos y expertos técnicos de seguridad deben conocer lo suficiente los métodos y enfoques mutuos para trabajar juntos con eficacia. Bajo esta perspectiva, y como experto de seguridad que ha trabajado muchos años con mediadores políticos, he escrito este documento para ayudar a los mediadores políticos a lograr una

comprensión básica de los acuerdos de seguridad, para mejorar los vínculos entre aspectos políticos y técnicos de seguridad en un proceso de paz.

Vincular el proceso y contenido: uno de los principios estándar de la mediación es que el proceso y contenido están vinculados¹⁸. Ambos tienen la misma importancia y cada uno conforma al otro. Al mismo tiempo, es útil ver por separado el proceso y el contenido, para observar cómo cada uno da forma al otro. En general, los mediadores se centrarán en conformar el proceso, dejando las decisiones de contenido a las partes. Los expertos en temas, como un asesor de seguridad, darán consejos sobre contenido, pero no quitarán la responsabilidad de decidir a las partes. Así, los mediadores, expertos de seguridad (y otros expertos en temas) y las partes deben comprender el contenido y el proceso, pero en un grado distinto y para un propósito diferente.

Creo que la mediación de acuerdos de seguridad ilustra de forma clara los vínculos entre proceso y contenido. Espero que también haga reflexionar sobre los vínculos proceso-contenido en otros campos. P. ej. ciertos pasos, como los relativos al desarme, no se pueden abordar hasta que no se hayan dado otros pasos, como desvincular fuerzas en un cese al fuego preliminar. Por dar otro ejemplo, intentar negociar el estatus final de fuerzas antes de que las partes hayan trabajado juntas un tiempo suficiente en la gestión del cese al fuego posiblemente no funcione, ya que habrá poca confianza entre ellas. La realidad de la seguridad sobre el terreno y la necesidad de que las partes ganen confianza entre sí significa que hay una secuencia lógica para una mediación de seguridad que destaque el vínculo proceso-contenido. Acelerar para llegar a un acuerdo de cese al fuego definitivo técnicamente sólido, sin definir un proceso que deje a las partes ser dueñas del contenido del acuerdo, reducirá su implementación efectiva.

Vincular lecciones del pasado con el contexto específico a mano: otro desafío es aprender del pasado, pero adaptándolo y contextualizándolo para un caso concreto. Al comenzar avisé de que no había que confiar en las plantillas. Como conclusión debo advertir al lector de los peligros de usar este documento como plantilla. Ningún proceso de paz será igual que este, ni seguirá todos los pasos que he explicado aquí. Cada contexto es diferente y cada proceso de cese al fuego sigue su propia ruta. Sin embargo, los mediadores (y asesores, observadores, expertos y otras partes interesadas) pueden y deben guiar el proceso y deben por ello entender y explorar las opciones y aprender

18 Punto señalado por Julian Thomas Hottinger, DFAE, en diversas ocasiones, p. ej. Peace Mediation Course 2016, en Oberhofen, Suiza.

de las experiencias pasadas. Por ello he intentado precisar las opciones y fases generales de las negociaciones de acuerdos de seguridad. No todos los pasos que he definido son necesarios en una negociación de cese al fuego en el mundo real. A veces las partes podrán avanzar rápidamente. Algunas fases del proceso de negociación de cese al fuego pueden ser innecesarias en ciertas condiciones. O puede que se piense que es mejor asumir un riesgo calculado omitiendo una fase. Aunque advierto de que saltarse la fase clave segunda transitoria del proceso de cese al fuego es a menudo un gran error, reconozco que incluso este vínculo estratégico entre el acuerdo de cese al fuego y el acuerdo sobre el estatus final de las fuerzas puede ser superfluo en ciertos casos. Incluso podría ser posible que un proceso de cese al fuego concluyera con éxito sin mapas o programas de implementación, aunque esto parece menos probable.

Lo que es esencial es aplicar las lecciones aprendidas de procesos previos de cese al fuego, de forma sensata y abierta. Y por ello, entender el proceso global y sus vínculos estratégicos y tácticos lo suficientemente bien para permitir la innovación creativa en cada nueva circunstancia. Es lo que he intentado hacer en este documento, sintetizando lecciones que he recibido en diferentes procesos de paz sobre mediación de acuerdos de seguridad. Estas perspectivas tienen su origen en la experiencia de campo, lo que se ha generalizado en este texto para comunicar mis experiencias con claridad y hacerlas útiles en otros contextos. El conocimiento aquí expuesto debe contextualizarse. No siempre se harán las cosas bien. Hay riesgos y opciones implícitas en crear un proceso de mediación con éxito. De lo que estoy seguro es de que podemos hacer las cosas mejor que en el pasado si aprendemos y adaptamos este conocimiento en cualquier contexto que encontremos. Los que queremos apoyar la paz y los procesos de paz tenemos la obligación al menos de hacer las cosas lo mejor que podamos. Espero que usar y contextualizar los puntos de vista de este documento ayudará en este esfuerzo.

CSS Mediation Resources es una serie que quiere dar una orientación y perspectiva metodológica a los mediadores, negociadores y profesionales de la paz que trabajan para resolver conflictos políticos violentos. Se produce por el Equipo de Apoyo a la Mediación del Centro de Estudios de Seguridad de la ETH de Zúrich, con contribuciones de autores invitados ocasionales. Las ediciones previas incluyen:

- Preventing Violence: Community-based Approaches to Early Warning and Early Response (2016)
- Gender in Mediation: An Exercise Handbook for Trainers (2015)
- Approaching Religion in Conflict Transformation: Concepts, Cases and Practical Implications (2015)
- Inside the Box: Using Integrative Simulations to Teach Conflict, Negotiations and Mediation (2015)
- Mediating Water Use Conflicts in Peace Processes (2013)
- Swiss Civilian Peace Promotion, Assessing Policy and Practice (2011)
- Mapping Mediators, A Comparison of Third Parties and Implications for Switzerland (2011)
- Mediating Tensions over Islam in Denmark, Holland, and Switzerland (2010)
- To Be a Negotiator, Strategies and Tactics (2009)
- Unpacking the Mystery of Mediation in African Peace Processes (2008)

Proyecto de Apoyo a la Mediación

El objetivo del Proyecto de Apoyo a la Mediación (MSP, por sus siglas en inglés) es mejorar la efectividad de la mediación para la paz suiza e internacional. El MSP se estableció en 2005 como una empresa conjunta de la Fundación Suiza para la Paz (swisspeace) y el Centro de Estudios de Seguridad (CSS) de la ETH de Zúrich. El MSP es un proveedor de servicios del Departamento Federal Asuntos Exteriores de Suiza (DFAE), y también de mediadores y partes en conflicto estratégicamente importantes para el DFAE.

Centro de Estudios de Seguridad (CSS) de la ETH (Escuela Politécnica Federal) de Zúrich

El CSS es un centro de competencia para política de seguridad suiza e internacional. Ofrece sus capacidades en investigación, formación y consultoría para política de seguridad y paz.

Publicado con el apoyo de:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA

“Conozco al luchador por la libertad, oficial y experto de mediación Jeremy Brickhill desde hace más de 15 años, del proceso de paz de Sudán, las conversaciones de paz de Darfur en Abuja y varios talleres y seminarios sobre mediación para la paz. También fue uno de los principales contribuyentes para iniciar el Curso de Mediación de Cese al fuego de las Naciones Unidas (UNCMC, por sus siglas en inglés): una empresa conjunta de la ONU, Suiza y Noruega. Me alegra mucho que Jeremy Brickhill haya escrito este cuaderno „Mediar acuerdos de seguridad en procesos de paz: perspectivas críticas de campo“ y con ello se preserve su experiencia, conocimientos y conceptos en mediación por la paz. Esta información será muy valiosa para la generación actual y las venideras“.

Jan Erik Wilhelmsen, BG/UN D-1 (ret.)

„De forma sutil y con estrategia, Brickhill defiende de forma convincente la necesidad de repensar cada contexto de conflicto para entender bien los temas de seguridad que subyacen al conflicto y que por ello deben ser centrales al negociar una paz duradera y real. Sus puntos de vista sobre entender la psicología de los acuerdos de seguridad van más allá de lo técnico y ayudan a que los mediadores se replanteen el tema. En una era de conflictos de evolución rápida y cada vez más complejos, Brickhill nos devuelve a los principios básicos de los acuerdos de seguridad, pero con una orientación esencial para aplicar dichos principios en cada caso. Una lectura obligada para todos los profesionales en mediación, pero sobre todo para los propios mediadores“. *Meredith Preston McGhie, Directora Regional, África, Centro de Diálogo Humanitario*

„Se contrató a Jeremy Brickhill para el proceso de paz de Sudán por su dominio de las áreas que ha tratado tan bien en este libro. Su ayuda y asesoramiento sobre mejores prácticas para mediadores, partes y terceros en el proceso de paz de Sudán fueron valiosísimos. En este libro ha ido más allá de su especialización en ceses al fuego, para ofrecer orientación en todos los aspectos de los acuerdos de seguridad en procesos de mediación. Lo recomiendo encarecidamente a cualquier persona que quiera iniciarse en la mediación“.

Teniente general (retirado) Lazaro K Sumbeiywo