

De combatientes a constructores de paz

Una defensa de las transiciones incluyentes,
participativas y holísticas hacia la seguridad

Veronique Dudouet
Hans J. Giessmann
Katrin Planta

Informe de políticas

En el año 2012 Berghof Conflict Research, Berghof Peace Support y el Institut für Friedenspädagogik, Tübingen (ift) se unieron para conformar el Berghof Foundation.

Imprint

Todos los derechos reservados.

Veronique Dudoue, Hans J, Giessmann y Katrin Planta:

De combatientes a constructores de paz: Una defensa de las transiciones incluyentes, participativas y holísticas hacia la seguridad. Informe de políticas.

Traducido por Rosario Casas Dupuy.

© Berghof Foundation 2012

ISBN: 978-3-941514-10-2

Este trabajo fue posible gracias al apoyo del International Development Research Centre Ottawa Canada.

Solicitud de copias:

Berghof Foundation

Altensteinstr. 48a

14195 Berlin, Alemania

Tel: +49 (30) 844154 - 0

Fax: +49 (30) 844154 - 99

Via Internet:

order@berghof-foundation.org

www.berghof-foundation.org

Contenido

- 1 **Acerca de este informe – 5**
- 2 **Resumen de los hallazgos claves – 6**
- 3 **Antecedentes – 8**
 - 3.1 Descripción del proyecto – 8
 - 3.2 Casos – 9
 - 3.3 Métodos – 9
- 4 **Definiciones – 12**
 - 4.1 Procesos de transición hacia la seguridad – 12
 - 4.2 Movimientos de Resistencia/Liberación – 13
- 5 **Planteamiento del problema: ¿Terroristas o constructores de paz?– 15**
 - 5.1 Dilemas en torno a las relaciones con grupos armados no estatales post 11 de septiembre – 15
 - 5.2 Riesgos y ventajas de las transiciones incluyentes – 18
- 6 **Problemas fundamentales de los procesos de transición hacia la seguridad – 20**
 - 6.1 Manejo de la transición – 20
 - 6.1.1 Los retos de una desmovilización prematura – 20
 - 6.1.2 Lecciones aprendidas en el campo: Cómo mantener la cohesión en transiciones precarias en períodos de posguerra – 21
 - 6.1.3 Recomendaciones – 23
 - 6.2 Gestión del armamento – 24
 - 6.2.1 Los retos del desarme en climas de inseguridad y desconfianza – 24
 - 6.2.2 Lecciones aprendidas en el campo: garantías recíprocas de seguridad y construcción de confianza – 26
 - 6.2.3 Recomendaciones – 29
 - 6.3 Los excombatientes como promotores del cambio – 29
 - 6.3.1 Los retos asociados a los programas de “reintegración” de combatientes – 30
 - 6.3.2 Lecciones aprendidas en el campo: enfoques holísticos del retorno a la vida civil – 32
 - 6.3.3 Recomendaciones – 36
 - 6.4 Justicia transicional: ¿Necesidades de seguridad vs. normas jurídicas? – 37
 - 6.4.1 Los retos de las transiciones responsables – 37
 - 6.4.2 Lecciones aprendidas en el campo: no hay justicia sin seguridad, ni seguridad sin justicia – 40
 - 6.4.3 Recomendaciones – 43
- 7 **Construcción de sistemas eficaces y legítimos de gobernanza política y de seguridad – 44**
 - 7.1 Transformación política: redistribución del poder y construcción de capacidades – 44
 - 7.1.1 Democratización del sistema político – 45
 - 7.1.2 Consolidación de las entidades civiles comprometidas con la ‘lucha’ a través de medios no violentos – 46

7.2	Transformación y desarrollo del sector seguridad — 48
7.2.1	Desmilitarización y ‘redimensionamiento’ — 49
7.2.2	Democratización del sistema de seguridad — 49
7.2.3	Construcción de instituciones de seguridad y de justicia responsables, imparciales y profesionales — 52
7.3	Garantías de implementación — 53
7.3.1	Garantías institucionales: consagración de las disposiciones de paz en la legislación nacional — 54
7.3.2	Vigilancia nacional e internacional — 54
7.4	Recomendaciones para un apoyo flexible pero sostenible para la construcción del estado — 56
8	Anexos — 57
8.1	Abreviaciones — 57
8.2	Bibliografía — 58
8.3	Lecturas adicionales — 59

1 Acerca de este informe

La ‘guerra contra el terrorismo’, lanzada por el gobierno de los Estados Unidos y sus aliados luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, transformó profundamente el entorno geopolítico de la última década. En particular, la preponderancia de los enfoques de línea dura en materia de seguridad respecto de los conflictos inter- e intra-estatales han llevado a que todas las formas de insurgencia armada en contra del orden sociopolítico establecido se interpreten, de manera general, a través del lente del ‘terrorismo’, sin tener en cuenta la naturaleza de esos actores, su grado de legitimidad social o sus roles y aspiraciones políticas. Esas tendencias han afectado severamente las dinámicas de los conflictos armados, así como el desarrollo de los procesos de paz y los entornos de posguerra. De hecho existe una tendencia creciente a considerar a todos los actores armados como ‘corruptores de la paz’ a quienes hay que combatir a toda costa, o al menos pacificar mediante el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR), en lugar de verlos como agentes de cambio que pueden desempeñar papeles constructivos en el logro de la paz y la construcción de estados más legítimos.

En este contexto, el objetivo de este informe es el de presentar los hallazgos claves relevantes para asuntos de políticas, derivados de un proyecto participativo de investigación de dos años acerca de las temporalidades, las secuencias y los componentes de las transiciones en el sector seguridad durante periodos de posguerra, desde la perspectiva y el auto-análisis de los participantes en el conflicto que han pasado de ser opositores del estado a ser agentes constructores de paz y del estado en Sudáfrica, Colombia, El Salvador, Irlanda del Norte, Kosovo, Burundi, Sudán del Sur, Nepal y Aceh. A menos que se indique lo contrario, los datos empíricos aquí presentados provienen de estudios de caso temáticos escritos por equipos locales integrados por investigadores y ex-combatientes, datos que fueron recolectados y analizados en un volumen publicado simultáneamente con este informe (Dudouet, Giessmann y Planta 2012).

Dentro de las comunidades dedicadas a las políticas de construcción de paz y a la investigación, se reconoce cada vez más que los procesos de DDR y de reformas en el sector seguridad (RSS) son mutuamente dependientes y se hallan condicionados fuertemente por el entorno político más amplio. Sobre esta base, el proyecto se propuso abordar las condiciones en las cuales los movimientos armados de resistencia/liberación (MRLs) generan y mantienen la voluntad política de restablecer el monopolio estatal sobre el uso de la fuerza y de participar en la construcción de paz durante la posguerra. Dicho propósito se llevó a cabo mediante la evaluación de las interrelaciones entre las transiciones individuales, organizacionales y estructurales en las esferas de la seguridad y la gobernanza. El informe presenta las conclusiones principales del proceso investigativo, así como sus implicaciones para los esfuerzos internacionales encaminados a apoyar las transiciones incluyentes, participativas, holísticas y sostenibles en periodos de posguerra. Se enfoca menos en la negociación de los acuerdos de paz, tema éste abordado más específicamente en informes anteriores (Dudouet 2008, 2009), que en los factores conducentes a su implementación efectiva. Con base en las lecciones comparativas aprendidas de nueve casos de transiciones exitosas de la guerra a la paz, el informe busca identificar los hallazgos comunes generalizables a varios tipos de conflictos armados intra-estatales y contextos de posguerra. Al mismo tiempo, se presentan resultados específicos al contexto en el caso de situaciones particulares tales como las transiciones hacia la seguridad en medio de un conflicto en curso (Colombia) o en contextos de formación del estado (Sudán del Sur, Kosovo).

La estructura del informe es la siguiente: tras resumir las principales recomendaciones de políticas resultantes del análisis, se presentan los antecedentes de la investigación, algunas definiciones esenciales y los problemas centrales que están en juego. Luego, se explican en detalle los retos temáticos, las lecciones aprendidas y las recomendaciones de políticas (destacadas en recuadros) para manejar transiciones volátiles de posguerra y construir instituciones políticas y de seguridad más legítimas, democráticas y responsables.

2 Resumen de los hallazgos claves

Los actores internacionales, nacionales y no-gubernamentales interesados en brindar apoyo en materia de negociación y construcción de paz en el contexto de sociedades polarizadas, afectadas por o en proceso de superar conflictos violentos prolongados, deben prestar especial atención a las siguientes tres dimensiones de las transiciones en el sector seguridad:

Carácter incluyente:

El presente informe recalca la necesidad de diálogos constructivos y compromisos para la construcción de paz con todas las partes involucradas en el conflicto que tengan la capacidad de obstaculizar o promover el cambio social constructivo. Esto es especialmente importante en el caso de los así llamados ‘movimientos de resistencia y liberación’ que tienen numerosos partidarios sociales o étnicos y representan intereses sociopolíticos legítimos, encarnan una visión incluyente y participativa de la sociedad y tienen interés en participar en la gobernanza. Muchos de esos actores ya desempeñan labores de gobernanza responsable y funciones de seguridad en las áreas que caen bajo su control durante el conflicto. Por ello cuentan ya con el potencial para desempeñar papeles vitales de liderazgo en la implementación de reformas políticas de posguerra, en la construcción de paz comunitaria y en brindar seguridad personal. Este involucramiento amplio con todos los intereses del conflicto y las partes afectadas ayuda a mantener la cohesión organizacional, a asegurar que se aborden las causas de fondo del conflicto y a convertir a los potenciales ‘corruptores de la paz’ en agentes de construcción de paz.

El enfoque incluyente en las transiciones de la guerra a la paz subraya también la necesidad de adoptar definiciones y criterios de identificación globales para las ‘insurgencias arraigadas’ y sus combatientes durante los programas de apoyo a los procesos de DDR. Entre los participantes en los movimientos rebeldes a menudo se hallan hombres, mujeres y jóvenes enraizados en sus comunidades, que incluyen combatientes alzados en armas así como cuadros políticos, personal de apoyo logístico y un grupo más amplio de simpatizantes y parientes. En consecuencia, los esquemas de facilitación socioeconómica deben prestar atención a las necesidades y aspiraciones divergentes al interior de y entre los grupos armados, y utilizar enfoques basados en la comunidad para la reintegración. Más aún, debe alentarse a los actores nacionales para que construyan instituciones estatales incluyentes, responsables y democráticas que integren a los excombatientes y los grupos sociales o étnicos marginados. Los esquemas localmente significativos que posibiliten dichos procesos podrían incluir disposiciones relativas al poder compartido en las estructuras encargadas de la toma de decisiones y las instituciones políticas y de seguridad, la reforma electoral o los organismos de vigilancia democrática y verificación.

Participación:

Mientras que los mecanismos incluyentes fortalecen la legitimidad de las transiciones políticas y de seguridad, los enfoques participativos garantizan su sostenibilidad. Esta segunda dimensión se concentra ya no en ‘con quién involucrarse’ sino en ‘cómo involucrarse’. Exige estrategias para el apoyo a la construcción de paz que enfatizan fuertemente el empoderamiento de los actores locales, entendiendo que éstos sólo se sentirán genuinamente comprometidos con el proceso de transición si se los involucra de manera significativa en impulsarlo. Los programas basados en las necesidades, los intereses y las prácticas locales tienen una mayor probabilidad de sostenerse una vez que se agote la ayuda extranjera y terminen las misiones internacionales. En particular, los movimientos de resistencia y liberación deben ser reconocidos como impulsores proactivos del cambio y alentados para que diseñen e implementen

esquemas auto-administrados para el manejo de las transiciones (por ejemplo, medidas provisionales de estabilización, manejo de armas, justicia transicional, transformación organizacional, etc.).

Este informe brinda numerosos ejemplos de formas constructivas de apoyo internacional ligero que empodera a los protagonistas locales, sin ignorar su apropiación de los procesos de transición hacia la seguridad, y que reconoce a los excombatientes como socios en la construcción de paz y no como meros receptores de asistencia para la reintegración o como corruptores de la paz que deben ser desarmados y desmovilizados lo más rápidamente posible. Dicho apoyo incluye especialmente programas que mejoren la seguridad en transiciones volátiles en la posguerra temprana, que alienten y mantengan la confianza de los protagonistas locales en las reformas necesarias en curso, que construyan capacidades y experticia mediante el apoyo técnico y financiero y, finalmente, que monitoreen la implementación efectiva de los compromisos adquiridos por las partes.

Amplitud:

Finalmente, las transiciones hacia la seguridad deben concebirse como procesos holísticos o sistémicos, insertando los programas de DDR y RSS en sus contextos políticos, sociales y económicos. Desde la perspectiva de los así llamados ‘grupos armados no estatales’, su cuestionamiento de la autoridad estatal mediante el uso de la fuerza no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para lograr sus objetivos sociopolíticos más amplios. En la mayoría de los casos, ellos están dispuestos a aceptar, o incluso podrían haber estado luchando por una genuina integración a las estructuras estatales transformadas. Por ende, les interesa el restablecimiento de un monopolio estatal verdaderamente legítimo sobre el uso de la fuerza, siempre y cuando se cumpla con garantías políticas y de seguridad. En consonancia con estas ideas, el presente informe se basa en un enfoque de la ‘transformación como totalidad’, centrándose en las interacciones entre la desmovilización y la conversión/integración de las fuerzas rebeldes a las entidades políticas o de seguridad convencionales, y en la planeación e implementación paralela de sus exigencias recíprocas de cambios más amplios (por ejemplo, estatales y sociales), incluida la transformación de los sistemas de gobernanza política, socioeconómica, jurídica y de seguridad. Así, la construcción de la paz debe entenderse como la interacción entre procesos recíprocos y mutuamente dependientes de construcción de la seguridad humana, la justicia y el desarrollo para todos los ciudadanos.

3 Antecedentes

3.1 Descripción del proyecto

Este informe presenta los hallazgos de un proyecto participativo de investigación iniciado en 2009 bajo la supervisión de la Fundación Berghof (Berghof Conflict Research) en Berlín, en colaboración con socios regionales en Sudáfrica, Colombia, El Salvador, Irlanda del Norte, Kosovo, Burundi, Sudán del Sur, Nepal y Aceh, financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (International Development and Research Center-IDRC) del Canadá. Fue diseñado conjuntamente con los participantes en un proyecto anterior (2006-2009), que representan una red de grupos que han experimentado la transición desde la resistencia armada hacia la participación no violenta en negociaciones y construcción de paz. Su objetivo principal es analizar sus papeles y enfoques en los procesos de transición hacia la seguridad en periodos de posguerra.

Varios son los supuestos que guían este proyecto. En primer lugar, aunque los grupos armados no estatales se han convertido en actores claves en los conflictos políticos contemporáneos, sus contribuciones cruciales a la terminación de la guerra y la implementación de la paz siguen siendo generalmente ignoradas e incomprendidas. Los diseñadores de políticas estatales e internacionales tienden a considerar a estos actores como molestos desestabilizadores o peligrosos ‘terroristas’ que deben combatirse y eliminarse, o como ‘objetos’ de operaciones de paz lideradas internacionalmente, que deben ser ‘educados’ y ‘socializados’, y no como agentes protagonistas de la transformación. No obstante, investigaciones anteriores han demostrado que en la mayoría de los casos los movimientos de insurgencia armada surgen a raíz de deficiencias en las estructuras para la prevención y resolución de conflictos en una sociedad. Además, cuentan con el apoyo de amplios sectores de la sociedad que los consideran los legítimos defensores de sus intereses y agravios. Comprometer de manera constructiva a estos actores como partes políticas en los procesos de paz incluyentes, logrando su auténtica apropiación del proceso, puede brindar mayores posibilidades de transformación del conflicto.

Un segundo supuesto importante es que los movimientos rebeldes tienden a ser bastante escépticos de los modelos de gestión de la seguridad que se enfocan principalmente (o exclusivamente) en el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes, dado que perciben esos modelos como sesgados, centrados en el estado, y desequilibrados. De hecho, mientras que los procesos de DDR se han convertido en un componente principal de la asistencia internacional para la construcción de la paz, el apoyo internacional a programas de RSS orientados hacia la legitimidad, responsabilidad y eficiencia del aparato estatal de seguridad es todavía limitado y de mínimo alcance. Más aún, a pesar del creciente reconocimiento de que los procesos de DDR son estrechamente interdependientes del entorno político (ONU 2006b, Swedish MFA 2006, Colletta et al 2009), el apoyo internacional durante la posguerra tiende a concentrarse en la disolución de las estructuras de las cuales provienen los excombatientes, mientras que hay poco apoyo disponible para su transformación en organizaciones políticas no violentas.

El objetivo investigativo general de este proyecto era, por lo tanto, el de comprender mejor los retos planteados por la negociación e implementación de transiciones relacionadas con la seguridad (es decir, procesos paralelos de DDR y RSS), dentro de un proceso interdependiente de transformación política y socioeconómica. Esto se logró mediante la investigación de las motivaciones, enfoques, estrategias y tácticas de las (antiguas) organizaciones de combatientes interesadas en comprometerse políticamente y en diseñar procesos de seguridad con el fin de superar el conflicto violento prolongado. La indagación se centró en un conjunto de preguntas investigativas claves que abordaban procesos complementarios de transición en términos de la agencia (trayectorias y re-capacitación de los combatientes), en términos

organizacionales (transformación de los MRL de entidades clandestinas a entidades legales) y en términos estructurales (reforma o construcción del estado).

Finalmente, uno de los temas de investigación que es particularmente relevante para este informe se relaciona con la evaluación por parte de los participantes de la intervención internacional en entornos propensos al conflicto y de posguerra. El nivel de involucramiento internacional ha sido muy desigual en los nueve países investigados. En algunos contextos, tales como Colombia y Sudáfrica, las negociaciones de paz y la posterior construcción de paz se llevaron a cabo con una interferencia o asistencia mínima (o nula) de actores extranjeros. En otras partes, los mediadores y las agencias dedicadas a la construcción de paz se han involucrado en distinta medida, desempeñando roles que van desde facilitar el contacto entre los opositores, a fortalecer las capacidades locales e incluso a remplazar las instituciones nacionales en ausencia de un estado operativo (el caso de Kosovo). Así, el proyecto se propuso identificar las formas apropiadas para los mecanismos de apoyo externo que promueven y apoyan las transiciones sostenibles y apropiadas localmente hacia la seguridad.

3.2 Casos

Los criterios para la selección de los casos de investigación se basaron en parte en contingencias prácticas e institucionales (por ejemplo, contactos establecidos en el curso de un proyecto anterior, y el nivel de interés expresado por los movimientos respectivos), y, por otra parte, reflejan el intento de cubrir un amplio espectro de tipos de conflicto y distribución geográfica. Más importante aún es el hecho de que los nueve movimientos estudiados comparten una serie de similitudes sobre cuya base intentamos identificar patrones comunes y atisbos generalizables. En primer lugar, se definen a sí mismos como movimientos de resistencia/liberación (ver tabla, a continuación). En segundo lugar, han estado involucrados de manera decisiva en la negociación e implementación de los acuerdos de paz que han producido resultados sostenibles de transformación del conflicto, aunque en la actualidad han llegado a diversos estadios de seguridad de posguerra y transición política. Finalmente, los nueve movimientos han llevado a cabo el paso exitoso de la insurrección armada a la política convencional de posguerra, y la mayoría ejerce actualmente el control del poder ejecutivo o legislativo nacional (o regional), o están participando en gobiernos de poder compartido nacionales o locales.

3.3 Métodos

A pesar de que hay un creciente interés académico en los roles de gobernanza política y de seguridad que desempeñan los grupos armados no estatales, los estudios existentes consisten en análisis científicos realizados por académicos externos, los cuales excluyen las perspectivas internas de los actores involucrados. Este proyecto, por el contrario, se propuso analizar los éxitos y las limitaciones de procesos de construcción de paz en curso o pasados, desde la perspectiva de los destinatarios, al incorporar las voces de los movimientos de insurgencia y sus militantes desmovilizados.

Con el fin de promover el auto-análisis y las lecciones aprendidas ‘de adentro hacia afuera’, el proyecto se inspiró en la metodología de la investigación-acción participativa, que le permite a los participantes aportar su propia experiencia e ideas creativas al proceso de investigación. Se seleccionó este enfoque innovador de acuerdo con el supuesto guía del proyecto según el cual los enfoques incluyentes y participativos constituyen la mejor opción para una transformación sostenible y apropiada localmente del conflicto. En la práctica, esto significó que el proyecto fuera diseñado, conducido y evaluado en colaboración con los equipos locales de cada país, integrados por (antiguos) combatientes, en cuanto ‘expertos internos’, e investigadores independientes locales con una trayectoria de colaboración o estrecha asociación con los movimientos respectivos. Esta metodología específica implica ciertas advertencias.

Con base en la premisa de que no existe una ‘verdad’ única durante el conflicto o la paz, optamos deliberadamente por darle prioridad a la autenticidad y la precisión en vez de a la ‘objetividad’ científica, al pedirles a los participantes que reflexionaran sobre las experiencias directas de esos movimientos, observadas desde su propio y distintivo punto de vista. En consecuencia, al involucrar mutuamente a militantes internos y analistas externos en el proceso de recolección y análisis de datos, el proyecto se aleja de la clásica distinción académica entre ‘objetos’ y ‘sujetos’ de la investigación. Más aún, el proyecto acoge plenamente el ethos emancipador de la ‘praxis crítica’ (Gunning 2010) al pretender observar la realidad social y al mismo tiempo apoyar los procesos constructivos de cambio social que abordan las causas directas, estructurales y culturales de la violencia.

Durante una reunión preliminar de la red celebrada en Bangkok (mayo de 2009), se concertaron de manera colectiva el marco general y el alcance de la investigación, parcialmente sobre la base de la discusión de un documento de antecedentes que le fue encargado a un experto de alto nivel en DDR/RSS. En cada caso, los métodos para la recolección de información se escogieron localmente, e incluyeron el autoanálisis de las memorias personales, el uso de fuentes secundarias o material de archivo y la realización de entrevistas con actores claves. Los borradores de los estudios de casos se presentaron y discutieron de manera colectiva en una mesa redonda realizada en Bogotá (mayo de 2010), y luego fueron publicados sobre la base de la evaluación por pares. Luego, los coordinadores del proyecto redactaron la primera versión de un análisis comparativo que examinaba los elementos comunes entre los países así como las especificidades locales, el cual fue discutido en Ottawa (mayo de 2011), donde también se presentaron los principales hallazgos del proyecto ante un grupo selecto de diseñadores nacionales de políticas y expertos intergubernamentales y no-gubernamentales. Este informe, basado en esas discusiones, se dirige principalmente a la comunidad dedicada a las políticas, mientras que los hallazgos más completos de la investigación se encuentran en el libro publicado que compila todos los productos del proyecto, entre ellos la investigación de antecedentes, los casos de país el análisis comparativo (Dudouet, Giessmann and Planta 2012).

Tabla 1: Origen, naturaleza y posición actual de los actores objeto de investigación

País	MRL ¹	Tipo de conflicto	Comienzo del conflicto armado	Acuerdo de paz	Estatus político actual
Colombia	M-19	Gobernanza	1973	1990	En política ²
Sudáfrica	ANC/MK	Gobernanza	1961	1991	Encabeza el gobierno
El Salvador	FMLN	Gobernanza	1980	1992	Encabeza el gobierno
Irlanda del Norte	Sinn Fein/IRA	Territorial	1969	1998	En gobierno de poder compartido
Kosovo	KLA	Territorial	1997	1999	Encabeza el gobierno ³
Burundi	CNDD/FDD	Gobernanza	1993	2003 ⁴	Encabeza el gobierno
Sudán del Sur	SPLM/SPLA	Gobernanza / Territorial	1983	2005	Encabeza el gobierno
Aceh/Indonesia	GAM/AGAM	Territorial	1976	2005	Encabeza instituciones locales
Nepal	CPN-M/PLA	Gobernanza	1996	2006	Encabeza el gobierno

1 El nombre completo de estos actores se detallará en las secciones siguientes. Cuando se mencionan dos nombres, se refieren al movimiento político y a su brazo armado, respectivamente (o a una organización armada autónoma estrechamente asociada con aquél).

2 El M-19 no pasó exactamente de ser grupo guerrillero a partido político; más bien, algunos de sus miembros fundaron un nuevo partido político junto con otros actores sociales y políticos, el cual duró sólo unos pocos años. Muchos antiguos combatientes se hallan activos actualmente en la política nacional, regional o local como miembros de diversos partidos de izquierda.

3 Del KLA en Kosovo no surgió un partido político único; más bien, el nuevo estado independiente se encuentra gobernado actualmente por uno de los dos partidos que se formaron tras la disolución del KLA, en cabeza de un antiguo líder político del movimiento armado.

4 En el año 2000 se firmó un acuerdo de paz multi-partido que sentó las bases para la transformación política y de seguridad, pero el CNDD-FDD no lo firmó. En 2003, firmó con el gobierno un acuerdo aparte de cese al fuego.

4 Definiciones

Dadas las sensibilidades y los debates a que puede dar lugar la terminología utilizada en este informe, conviene empezar por la aclaración de la forma en que entendemos los términos claves en cuestión.

4.1 Procesos de transición hacia la seguridad

En conflictos intra-estatales asimétricos, todas las partes involucradas subrayan la importancia del mejoramiento de la seguridad para las transiciones exitosas de la guerra a la paz, pero el concepto de seguridad se refiere a intereses diversos según el lado del conflicto al que se pertenezca. Los actores estatales, cuya autoridad y legitimidad cuestionadas ocasionaron el conflicto, se interesan principalmente por restablecer su monopolio sobre el uso de la fuerza, hacer cumplir con la ley y el orden y proteger al país contra amenazas extranjeras. En contraste, para los grupos armados de oposición y su partidarios, la seguridad implica varias necesidades humanas, que van desde la seguridad personal hasta el bienestar socioeconómico o la libertad política, todas las cuales deben abordarse si se quiere lograr una construcción de paz sostenible.

Estos intereses diversos subrayan la necesidad de una comprensión holística de la ‘seguridad humana’ (PNUD 1994), acorde con la definición de seguridad establecida por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) como “una condición global en la que las personas y las comunidades viven libremente, seguramente y en paz, participan plenamente en el gobierno de sus países, gozan de la protección de sus derechos fundamentales, tienen acceso a los recursos y a las necesidades básicas de la vida y habitan en un ambiente que no es perjudicial para su salud y bienestar” (OCDE-CAD 2001).

Las instituciones estatales tienen la responsabilidad de garantizar el marco jurídico esencial y la protección de la seguridad humana, entre otras cosas mediante el manejo eficiente, controlado y responsable de un sector seguridad al servicio de la justicia y las necesidades de seguridad de todos los ciudadanos. Así, el establecimiento de un sector (o ‘sistema’) de seguridad legítimo es esencial para cualquier proceso de construcción de paz. De acuerdo con la definición del CAD, el sector seguridad incluye tres grupos principales: los actores legales e ilegales del sector seguridad (fuerzas armadas, policía, fuerzas paramilitares, guardias, servicios de inteligencia, fuerzas de reserva y unidades de defensa territorial, autoridades aduaneras, ejércitos de liberación y guerrillas, compañías privadas de seguridad, milicias); organismos de gestión y vigilancia de la seguridad (poder ejecutivo, organismos legislativos relacionados con la seguridad, ministerios relevantes y organizaciones de la sociedad civil); y, finalmente, las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley (poder judicial, ministerios de justicia, prisiones, servicios de investigación y enjuiciamiento, comisiones de derechos humanos, defensorías, comisiones de verdad y reconciliación, sistemas tradicionales de justicia).

Desde el punto de vista de los movimientos de resistencia y liberación, reconocer la ‘seguridad estatal’ de un régimen que ellos consideran ilegítimo constituye una contradicción de términos. De hecho, si sus motivaciones principales para optar por las acciones armadas derivan de estructuras que producen un clima endémico de inseguridad, entonces su voluntad de participar en la construcción de un orden político pacífico y legítimo de posguerra se halla inherentemente condicionada por la transformación de las estructuras (de seguridad, políticas y/o socioeconómicas) de opresión y desigualdad que originaron el conflicto. Por su parte, consideran profundamente viciado el concepto de DDR porque implica que la única amenaza para la seguridad proviene de actores no estatales. No obstante, desde la perspectiva de estos actores, su renuncia a la fuerza depende de la transición del poder hacia instituciones estatales más responsables y legítimas, capaces de brindar un entorno más seguro para todos, y, por ende, no puede

precederla. Por lo tanto, desde el punto de vista conceptual, el término ‘transición hacia la seguridad’ capta de manera más precisa lo que ellos consideran que debe cambiar.

Con respecto al tiempo, la transición hacia la seguridad se enmarca dentro del proceso de recuperación y preservación de la seguridad durante el período comprendido entre la negociación de un acuerdo de paz entre el estado y sus opositores hasta el establecimiento de un sistema democrático de gobernanza (es decir, un sistema de seguridad y justicia transformado, controlado por instituciones políticas elegidas democráticamente y obligadas a rendir cuentas). Efectivamente, este informe adopta un enfoque sistémico basado en la ‘transformación como totalidad’, que parte de la premisa de que las agendas de seguridad de los procesos de DDR (en los cuales los grupos armados no estatales voluntariamente renuncian a su capacidad de dedicarse a la rebelión armada) y RSS (construcción de la legitimidad, eficacia y responsabilidad del estado en su uso de la fuerza) son interdependientes con otros escenarios de construcción de paz, tales como el desarrollo político y la construcción democrática del estado, la regeneración y reforma socioeconómicas, la reconciliación y la justicia transicional.

4.2 Movimientos de resistencia/liberación

¿Qué tienen en común los antiguos grupos armados no estatales en El Salvador, Nepal o Sudán del Sur? Los nueve movimientos a los que se hace referencia en este informe comparten una serie de elementos comunes, que, en línea con la descripción que hacen de sí mismos, los clasifican como ‘movimientos de resistencia y liberación’. Estos elementos comunes se resumen de la siguiente manera:

- Los grupos han estado involucrados en una lucha política en contra del régimen o gobierno que detenta el poder, el cual consideran ilegítimo, y su objetivo era el de adquirir su parte de responsabilidad política, ya sea mediante un estado aparte o un sistema de gobernanza más democrático e incluyente. Para estos actores, es especialmente relevante el reconocimiento de su caso y sus motivaciones políticas, dado que consideran que la violencia dirigida se justifica como medio necesario para un fin legítimamente político. Esto explica también por qué estos movimientos suelen rechazar calificativos como los de ‘grupos no estatales’ o ‘grupos armados’. Dichos grupos no ven su naturaleza no estatal ni su posesión de armas como ‘características típicas’ de su rol y de su misión.
- Gozan del apoyo de una gran parte, y, con frecuencia, de la mayoría de sus comunidades étnico-políticas o sociales, que los consideran los representantes legítimos de sus intereses y agravios. En algunos casos, su rebelión representa el poder de la mayoría oprimida frente al poder de la minoría gobernante. Para la población marginada, es el gobierno el que ha perdido su derecho moral y legal de representar los intereses del pueblo, y su apoyo a los rebeldes armados se basa en la convicción de que el gobierno no cambiará sus políticas y su política sin presión y, de ser necesario, a través de la insurrección.
- No consideran el uso de la fuerza como opción deseable, sino como el último recurso legítimo frente a las permanentes y graves violaciones de los derechos humanos y la negación de la democracia por parte del régimen gobernante. Su estrategia es a menudo mucho más compleja de cómo la presentan sus opositores. Con frecuencia brindan gobernanza local y apoyo social, compensando así la carencia de servicios en aquellos casos en que el gobierno no desea o es incapaz de proporcionárselos a la población, especialmente en territorios que están bajo el control de estos grupos. Dichas iniciativas les traen un mayor apoyo popular.
- Están organizados formalmente y cuentan con estructuras jerárquicas y responsables. A diferencia de las organizaciones formadas en torno a un propósito único, las pandillas criminales o los bandidos, estos movimientos son organizaciones operativas que funcionan sobre la base de regulaciones internas fijas o concertadas de manera informal. Están integrados por hombres y mujeres que desempeñan distintas funciones, entre ellas el combate, el trabajo político o de inteligencia, la recolección de fondos y las comunicaciones. La organización formal proporciona también un marco para iniciar o materializar la transformación de las estructuras y políticas.

- ≡ Están dispuestos, o al menos declaran estarlo, a respetar el imperio de la ley y un monopolio transparente del estado sobre el uso de la fuerza una vez que el cambio político por el cual luchan se haya logrado. Es importante señalar que la mayoría de los MRL no trazan una distinción clara entre el uso de medios violentos o no violentos si la política escogida sirve para el fin propuesto. Mientras que los estados y gobiernos suelen ver esto como un riesgo dado que no puede esperarse la renuncia a la fuerza por parte de los rebeldes antes de que se de una transformación política sustancial, también podrían considerarlo como una oportunidad. Es probable que los mismos actores estén abiertos a alternativas no violentas a su dura vida de combatientes, llena de privaciones.

Debe anotarse que el análisis y las recomendaciones contenidos en este informe solamente son válidos para actores que cumplan con estos criterios, aunque algunas de las lecciones podrían aplicarse a participantes en otros tipos de conflictos dentro del estado.

5 Planteamiento del problema: ¿Terroristas o constructores de paz?

5.1 Dilemas en torno a las relaciones con grupos armados no estatales post 11 de septiembre

La conmemoración de la primera década de los atentados del 11 de septiembre de 2001 ha producido una oleada de comentarios y reflexiones acerca del posible impacto de corto y largo plazo de este evento sobre los esfuerzos tendientes a la transformación de los conflictos políticos violentos. En retrospectiva, las siguientes tendencias post 11 de septiembre y la ‘guerra contra el terrorismo’ liderada por los estados Unidos parecen ser particularmente relevantes para nuestro análisis:

- ≡ Por primera vez se señaló el terrorismo como una amenaza global para la paz y la seguridad mundiales, y el contraterrorismo se volvió prioritario en la mayoría de las políticas nacionales alrededor del mundo. Esta tendencia general produjo una política ‘enfocada en la seguridad’ (Wæver 2011: 466), que se basa y resulta en perspectivas simplificadoras y polarizadas de los conflictos intra-estatales, especialmente en lo que se refiere a la legitimidad del uso de la violencia por parte de actores no estatales.
- ≡ Los movimientos de resistencia y liberación involucrados en conflictos políticos intra-estatales han sido denominados y denunciados, de manera uniforme, como terroristas e ilegítimos corruptores de la paz, negándole así la legitimidad a los casos políticos o sociales que subyacen a la insurgencia. En muchos conflictos intra-estatales, el objetivo del ‘contraterrorismo’ se ha convertido en la justificación ‘comodín’ para la utilización de la fuerza del estado en contra de cualquier forma de agitación política y resistencia (especialmente la violenta).
- ≡ El enfoque en el contraterrorismo ha puesto la contrainsurgencia de poder duro (desde la criminalización hasta la intervención militar) en la primera línea de las políticas de seguridad de muchos países afectados por conflictos internos. Esto tiende a hacerse a expensas de formas no violentas de resolución del conflicto y enfoques intencionalmente transformativos como la diplomacia preventiva, el diálogo y la utilización del ‘poder blando’ civil.

La estigmatización de casi todos los insurgentes como terroristas, sin importar su naturaleza o sus motivaciones, ha dado lugar a nuevos dilemas y agravado otros en el escenario del manejo de los conflictos y de las estrategias de construcción de paz. A continuación se esbozan sus efectos más sobresalientes.

El dilema de la simplificación

El paradigma del contraterrorismo, aplicado por muchos gobiernos, tiende a concebir los conflictos intra-estatales principalmente como conflictos por el uso legítimo de la fuerza entre la autoridad gobernante y los opositores no estatales al poder. Esto limita seriamente el problema de la utilización de la fuerza al reducirlo a un simple contraste entre ‘actores estatales legítimos’ y fuerzas ilegales ‘ilegítimas’, sin importar su naturaleza o el desempeño del gobierno que detenta el poder. Esta distinción simplificadora entre estatal y no estatal, que protege y privilegia a las autoridades legales simplemente porque tienen el estatus de legales, no tiene en cuenta que en casos de regímenes corruptos, autocráticos y opresores (o de ocupación ‘extranjera’ civil/militar ‘), la legitimidad podría estar del lado de quienes oponen resistencia a la burocracia estatal existente y sus fuerzas de seguridad legales.

El ‘dilema de la simplificación’ tiene también otra cara. En aquellos casos en los que la secesión no es una opción, si los opositores al poder rechazan la autoridad estatal como tal en vez de rechazar el tipo de gobierno estatal existente, es difícil que la rebelión armada sea considerada legítima por muchos sectores de la sociedad, y el recurso a la violencia podría incluso ahondar la polarización existente.

El dilema de la no discriminación

La estigmatización uniforme de todos los tipos de resistencia armada y de insurgencia como ejemplos de ‘terrorismo’ y las sanciones concomitantes (por ejemplo, las listas negras y la proscripción), obstaculizan las posibilidades de ofrecer alternativas políticas constructivas al uso de la fuerza. No se distingue entre los diferentes grupos armados no estatales y sus razones para recurrir al uso de la fuerza, y se dejan de lado las múltiples acusas socioeconómicas y políticas de los conflictos. El viejo adagio de que el terrorista de uno es el combatiente por la libertad de otro ilustra perfectamente el dilema causado por la estigmatización de los actores, sin importar el tipo de acciones que realicen y su grado de legitimidad social o política.

Una ilustración muy dicente de este paradigma cambiante la proporciona el caso de la organización guerrillera Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en **El Salvador**. Aunque fue reconocida en 1981 por los gobiernos de Francia y México como legítima ‘fuerza política representativa’ que debía ser invitada a la mesa de negociación, el FMLN fue incluido posteriormente en las bases de datos de organizaciones terroristas, tales como la base de datos sobre “terrorismo global” establecida por el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos en la Universidad de Maryland,⁵ o el estudio estadístico de la Corporación RAND, “Cómo terminan los grupos terroristas” (RAND 2008).

Calificar cualquier tipo de resistencia violenta como ‘terrorismo’ y justificar así cualquier utilización de fuerza opresora por parte del estado como ‘contraterrorismo’ no sólo disminuye las posibilidades de que los grupos del estado y la oposición se comprometan mutuamente a procesos de transformación, sino que va en detrimento de la flexibilidad del estado para la toma de acción. Al señalar públicamente el ‘contraterrorismo’ como asunto central de las políticas de seguridad, se ejerce presión sobre el gobierno para que le cumpla a la sociedad entera la promesa de eliminar la amenaza terrorista detectada. Así, el gobierno correría el riesgo de perder apoyo público si llegara a entablar un diálogo constructivo con aquellos actores que antes había estigmatizado como ‘terroristas’. Este dilema explica también por qué es tan difícil lograr que los actores proscritos sean retirados de las listas cuando demuestren que están listos para alejarse del uso de la fuerza (Dudouet 2011).

El ‘dilema de la no discriminación’ ocasiona también serios problemas en lo referente a las temporalidades y secuencias de la ‘des-radicalización,’ las transiciones hacia la seguridad y la reforma del estado. De hecho, al calificar de ‘terroristas’ a los MRL, simplemente por sus anteriores o presentes estrategias armadas, los estados asumen lógicamente que la desmovilización y el desarme deben imponerse de manera unilateral, por fuera del marco de acuerdos negociados que aborden las preocupaciones y los agravios de todas las partes. Sin embargo, tal como se argumentará en este informe, los MRL consideran la posesión de armas y el uso de la fuerza como instrumento de presión indispensable para la resolución de los conflictos políticos. Por ende, no pueden considerar seriamente la renuncia a esos ‘instrumentos de negociación’ sin que el estado se comprometa de manera recíproca a llevar a cabo transformaciones sustanciales en el sector seguridad y reformas sociopolíticas.

5 Ver <http://www.start.umd.edu/start/>

El dilema del apoyo

Si el terrorismo es un crimen, entonces la colaboración con los terroristas también lo es. Esta conclusión fue apoyada por la jurisdicción de la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso *Holder vs. Proyecto de Ley Humanitaria* en junio de 2010,⁶ confirmando así la aseveración de la Ley Patriota de los EE.UU. de 2001 según la cual todo tipo de servicio suministrado a los ‘terroristas’, incluidas las asesorías y consultorías, es punible conforme a la ley estadounidense, así se haya prestado en los Estados Unidos o en el extranjero. Mientras que esta sentencia de la Corte pretendía evitar el aumento potencial de la legitimidad política de las acciones criminales, su resultado fatal es que criminaliza implícitamente cualquier participación en la preparación, el apoyo o el acompañamiento para la realización e implementación de procesos de paz participativos con individuos o grupos considerados ‘terroristas’ por el gobierno de los Estados Unidos. Este marco legal puede convertirse en un obstáculo dramático para el apoyo por parte de terceros al establecimiento y la construcción de la paz, aun cuando las partes en conflicto han expresado en detalle su interés de iniciar una colaboración constructiva, ya sea firmando una tregua o un acuerdo de paz. Aunque esta legislación es vinculante solamente para los residentes de los Estados Unidos o los proyectos financiados por instituciones estadounidenses, podría sentar un precedente para que otros estados y organizaciones internacionales (por ejemplo, la UE) introduzcan leyes similares y con ello disminuyan aún más el alcance del apoyo directo o indirecto a la transformación de los conflictos alrededor del mundo.

En **Nepal**, el Partido Comunista de (maoísta) (CPN-M) fue incluido en la Lista de Exclusión de Terroristas y la Lista de Nacionales Especialmente Designados de los Estados Unidos en 2003, luego del fracaso de las negociaciones de paz bilaterales con el gobierno del monarca. Aunque el movimiento renunció a la violencia, firmó un acuerdo de paz en 2006 e ingresó al campo de la política convencional en 2008 (en la actualidad está en el poder y es el partido más grande representado en la asamblea constituyente), el gobierno de los Estados Unidos todavía no ha revocado su designación de terrorista. Esta designación ha creado muchos impedimentos para que los diplomáticos y ciudadanos estadounidenses, así como las iniciativas financiadas por los EE.UU., puedan interactuar de manera constructiva con el movimiento rebelde y posteriormente con el partido maoísta y el gobierno con el fin de apoyar el proceso de paz y la implementación de las reformas necesarias (Gross 2011).

El dilema de la soberanía

La práctica de la intervención en los conflictos bajo los auspicios de la comunidad internacional, especialmente si tiene el respaldo de las Naciones Unidas, revela que los estados y los gobiernos ya no están protegidos simplemente por su estatus legal según el derecho internacional. La norma emergente de la ‘responsabilidad de proteger’ ha aconsejado y guiado varias decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU relativas a la intervención ‘humanitaria’. Hoy día, la vinculación de la soberanía de un estado a su obligación ineludible de cumplir con las normas y reglas del derecho internacional tiene el efecto de brindarle a los MRL un punto de referencia cuando un gobierno no está dispuesto a o es incapaz de cumplir con sus obligaciones de proporcionar seguridad humana a todos los ciudadanos. El reconocimiento y la asistencia internacional ofrecida a los rebeldes convertidos en líderes del estado en los estados escindidos de Kosovo y Sudán del Sur, así como en Libia, dan testimonio de que en circunstancias favorables, es posible que los grupos de oposición cuestionen exitosamente la legitimidad del estado, obtengan respaldo internacional y se conviertan en interlocutores políticos con credibilidad ante los gobiernos y las agencias internacionales.

6 Ver www.justice.gov/osg/briefs/2009/3mer/2mer/2008-1498.mer.rep.pdf

Del lado opuesto de esta nueva oportunidad, debe tenerse en cuenta que si los MRL cuestionan la soberanía de un estado, éste casi nunca adoptará enfoques incluyentes para la reforma de la gobernanza por temor a perder autoridad y poder. También es posible que los rebeldes convertidos en gobernantes no estén dispuestos a adoptar enfoques incluyentes respecto de los representantes del régimen que han derrocado con el consentimiento, y a veces con el apoyo, de terceros. Esto recalca una vez más la ventaja comparativa de las transiciones negociadas sobre las resoluciones unilaterales del conflicto.

5.2 Riesgos y ventajas de las transiciones incluyentes

Los dilemas anteriores destacan los enormes retos que plantea la transformación de conflictos asimétricos en el contexto de una práctica política centrada en el estado, retos que se ven reforzados por el paradigma de seguridad de la ‘guerra contra el terrorismo’. El análisis presentado en este informe se basa en el supuesto de que la interacción con grupos armados no estatales es un componente esencial de cualquier estrategia de apoyo a un proceso de paz y un ingrediente clave para la implementación de un acuerdo de paz. En particular, los movimientos armados de resistencia y liberación que representan a amplios sectores sociales o étnicos con reclamos colectivos legítimos y que poseen la capacidad de obstaculizar o facilitar el cambio social constructivo deben involucrarse en la resolución de los conflictos. Este punto de vista plantea varias preguntas respecto de la definición y los límites de la interacción con los MRL.

Interacción con representantes de la ‘línea dura’ en los procesos de paz

Tanto los actores estatales como los internacionales tienden a dirigirse a los así llamados ‘moderados’ como interlocutores principales entre los MRL, es decir a aquellos representante que parecen estar más dispuestos a llegar a un acuerdo sobre la renuncia a la fuerza. No obstante, cabe hacer algunas advertencias respecto de este enfoque:

- Según los MRL, los esfuerzos por llegar a un acuerdo respecto de su utilización de la fuerza comienzan el proceso de instrucción de paz desde un punto de partida equivocado al no abordar las causas de fondo del conflicto y la necesidad política de cambio. La evidencia empírica de décadas anteriores muestra que es más probable que la moderación (es decir, el cambio de la política violenta a la pacífica) resulte de negociaciones sustantivas y no que las preceda.
- Es posible que los ‘moderados’ no representen a los actores claves de los MRL y que su voto no sea lo suficientemente importante como para ser atendido y respetado por todos los partidarios. Por el contrario, una interacción amplia con todas las facciones relevantes puede ayudar a preservar la cohesión organizacional durante el período de transformación, evitando así la formación de grupos disidentes que se apropien del proceso, o la pérdida de un liderazgo efectivo que controle a los elementos más radicales que se sienten excluidos o no comprometidos con los acuerdos negociados.

El carácter incluyente de los procesos subraya también la necesidad de asegurar que los elementos de ‘línea dura’ no monopolicen la agenda y que los elementos marginados tengan acceso a la mesa de negociación. Esto implica, por ejemplo, que se fomente la participación equilibrada en cuanto a género en los diálogos de paz y seguridad, invitando a la mesa a las mujeres, o que se abran los foros de negociación sobre los lineamientos para la reforma del estado a otros partidos políticos y actores de la sociedad civil. Estas plataformas amplias podrían contribuir a que las causas de fondo del conflicto se incluyan en la agenda de construcción de paz y a que los partidos generen y mantengan la voluntad política de realizar las reformas necesarias para desmilitarizar, democratizar, desarrollar y reconciliar al país.

Inclusión y apropiación en el contexto de la asistencia para la construcción de paz durante la posguerra

En este mismo sentido, puede asumirse que es más probable que la construcción de paz durante la posguerra sea sostenible si es apropiada e impulsada por todos los actores relevantes del conflicto y sus partidarios, y si aborda sus necesidades e intereses respectivos. Según la agenda de transformación que ellos mismos se han adjudicado, los MRL casi nunca renunciarán a su capacidad para la acción armada antes de que reciban garantías serias de su inclusión en la seguridad y la gobernanza política post-conflicto. De hecho, las agencias internacionales de construcción de paz han reconocido ampliamente esta exigencia participativa de ‘apropiación local’, la cual se entiende cada vez más como un proceso que incluye un amplio espectro de actores, entre ellos organizaciones de la sociedad civil y antiguos combatientes. En particular, los informes recientes de la ONU indican una valoración de la significación potencial del hecho de que las organizaciones ilegales de combatientes participen como actores de cambio positivo en los procesos de construcción de paz durante la posguerra. Por ejemplo, el Consejo de Seguridad de la ONU reconoce que “después de un conflicto interno reciente, los acuerdos de paz también pueden asignar roles paralelos legítimos... a algunos actores de seguridad no estatales, tales como las antiguas fuerzas o milicias rebeldes” (UNSC 2007).

Por otra parte, todavía falta mucho para que estos principios ampliamente reconocidos realmente se implementen. La revisión de las misiones para la construcción de paz llevadas a cabo por organizaciones regionales, tales como la Unión Europea (UE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la Unión Africana (UA), ha demostrado que sus mandatos no hacen referencia explícita a los grupos armados no estatales, incluso aunque hayan sido los principales signatarios de los acuerdos de paz (Schnabel 2009). A nivel de la ONU y a pesar del antes mencionado reconocimiento de los roles de los antiguos combatientes en escenarios de posguerra, con frecuencia las misiones con mandato han dejado de incluirlos como actores principales en la construcción de paz.

Sin embargo, es posible asumir lógicamente que cuando las reformas o decisiones relativas al poder compartido se imponen desde fuera o excluyen a los actores locales claves de la toma de decisiones, estos actores no se sentirán genuinamente comprometidos con el proceso. Los MRL desean desempeñar un papel activo en la construcción del estado y de la paz cuando negocian los términos de los procesos de DDR y de reforma del estado, y ser los agentes principales de su implementación mediante transiciones gestionadas por ellos mismos y una gobernanza de poder compartido. En todos los casos estudiados durante nuestra investigación, esos movimientos desempeñaron un papel central en los diálogos de paz así como en su implementación, lo cual condujo al restablecimiento efectivo del monopolio estatal sobre el uso de la fuerza y al otorgamiento de garantías de que dicho monopolio se ejercería de manera legítima. En las dos secciones siguientes, se presenta un análisis más detallado de los retos que enfrentaron dichos grupos, así como de las lecciones aprendidas mediante su participación en el logro de la paz y en la construcción de instituciones políticas y de seguridad más responsables y democráticas.

6 Retos fundamentales de los procesos de transición hacia la seguridad

En esta sección se presentan los retos planteados por las transiciones en la posguerra temprana desde la perspectiva de los combatientes en movimientos de resistencia y liberación. Dichos retos derivan de sus experiencias negociando y estableciendo mecanismos provisionales para mantener la seguridad y la cohesión en contextos volátiles, restablecer el monopolio estatal sobre el uso de la fuerza, brindar perspectivas profesionales relevantes para la desmovilización de las tropas y abordar imperativos relativos a la justicia transicional. Nos enfocamos aquí principalmente en transiciones basadas en la agencia (individual, colectiva y organizacional), mientras que en la sección 7 se abordará la perspectiva macro de la reforma estructural del estado y el desarrollo. Cada sub-sección presenta lecciones aprendidas y recomendaciones para transiciones efectivas, justas y equilibradas que aborden los dilemas centrales de seguridad de las partes. Finalmente, se hacen algunas recomendaciones de políticas para la intervención constructiva por parte actores internacionales (terceros).

6.1 Manejo de la transición

Las transiciones realizadas inmediatamente después de la guerra son propensas a la inestabilidad. Esta es una conclusión ampliamente conocida, tal como lo demuestran las estadísticas citadas a menudo según las cuales en más de la tercera parte de los conflictos que han desemboscado en acuerdos de paz desde 1990 se ha observado un retorno a la violencia dentro de los cinco años posteriores al acuerdo (Human Security Center 2008). El motivo de dicha inestabilidad se explica por la falta de conexión entre las altas expectativas surgidas a raíz de la firma del acuerdo de paz y el a menudo lento inicio de su implementación, en un contexto en el que los combatientes frustrados esperan ansiosamente los beneficios de los ‘dividendos de la paz’. Por lo tanto, el primer reto de las transiciones en períodos de posguerra tiene que ver con la enorme tarea de dismantelar las estructuras irregulares de combate y al mismo tiempo mantener la disciplina entre los combatientes en proceso de desmovilización, evitando el surgimiento de nuevos ‘corruptores de la paz’.

6.1.1 Los retos de una desmovilización prematura

Los lineamientos internacionales para las desmovilizaciones tempranas contrastan fuertemente con las experiencias en el campo de la mayoría de las organizaciones de combatientes aquí estudiadas.

Por una parte, entre las agencias estatales e internacionales prevalece la idea de que los ejércitos rebeldes deben ser dismantelados lo más pronto posible tras el cese de las hostilidades para que sus miembros puedan desmovilizarse y recuperar su estatus de civiles o integrarse a las fuerzas legales de seguridad. Según los Estándares Integrados de DDR de la ONU (UNIDDRS), la desmovilización consiste en “la baja oficial y controlada de los combatientes activos de las fuerzas y otros grupos armados”, junto con la disolución de las estructuras de las organizaciones de las cuales se les da de baja (UN 2006a, 2.1: 4). Este proceso puede lograrse voluntariamente o mediante medidas militares, con el fin de “acabar

con el dominio de las fuerzas y los grupos y debilitar sus estructuras” (UN 2006a, 2.10: 6). Según los analistas, “es importante organizar un proceso para romper la cadena de mando y eliminar los juramentos de obligación”, puesto que “si las cadenas de mando permanecen intactas, se pueden desarrollar redes criminales o terroristas” (Liesinen and Lahdensuo 2007).

Por otra parte, la desmovilización abrupta conlleva el riesgo de suscitar un vacío de seguridad que conduce al desorden y a la desorientación entre los antiguos combatientes cuando se ven apartados de sus grupos y su identidad colectiva se derrumba. Los cada vez mayores sentimientos de impaciencia y descontento, sumados a la lentitud del proceso de construcción de paz, pueden desencadenar también la fragmentación del movimiento y el retorno a la violencia de grupos disidentes insatisfechos. Este podría ser el caso especialmente si el proceso de paz llevó a una mayor polarización entre las facciones ‘pragmáticas’ y ‘radicales’ (ver sección 5.2.). Simbólicamente, una desmovilización unilateral de fuerzas ilegales (mientras que se mantienen intactos el ejército y la policía estatales) podría también suscitar la sensación de injusticia y desequilibrio. Por ende, los grupos de oposición son reacios a desbandar sus tropas y dismantelar sus estructuras de mando antes de recibir señales tangibles de que sus reclamos van a ser atendidos y sus exigencias de reforma o de gobernanza van a ser implementadas.

En **Nepal**, el proceso de paz en curso ilustra los nexos entre la desmovilización, la transformación del sector seguridad y la reforma constitucional. Los maoístas consideran que el marco de DDR respaldado por la comunidad internacional (por ejemplo, la ONU y los gobiernos de EE.UU y de la India) “empieza la casa por el tejado”, porque pretende dismantelar las fuerzas rebeldes antes de concertar modalidades de integración al sector seguridad para los combatientes. Con respecto a los nexos con las negociaciones políticas, los líderes maoístas han puesto la redacción de una constitución como condición para y proceso paralelo a la desmovilización de las tropas, utilizando así su fuerza armada como instrumento de negociación para influenciar la agenda de reforma del estado en la Asamblea Constituyente.

6.1.2 Lecciones aprendidas en el campo: Cómo mantener la cohesión en transiciones precarias en períodos de posguerra

Los retos arriba señalados subrayan la necesidad de que las estructuras transaccionales de apoyo prevengan la creación de vacíos de seguridad, guíen a los combatientes durante su reorientación profesional y mantengan su confianza y buena disposición a lo largo del proceso de transición. Las experiencias comparativas en distintos países resaltan la importancia de tener canales abiertos de coordinación y comunicación durante el acantonamiento temporal de las tropas en sitios de concentración para conservar el control sobre los combatientes, preservar las estructuras de mando en el corto y el mediano plazo y formar órganos interinos como ‘medidas de estabilización provisionales’ (Colletta et Muggah 2009) para supervisar una (re)conversión civil o militar ordenada.

Acantonamiento temporal de las tropas

Aunque los manuales de DDR consideran la concentración de combatientes en áreas de acantonamiento como el prelude (o la primera etapa) de la desmovilización, también puede servir el propósito de mantener unidas y disciplinadas a las tropas rebeldes durante las frágiles transiciones post-conflicto.

En **Colombia**, las tropas guerrilleras del Movimiento 19 de abril (M-19) de manera proactiva tomaron la iniciativa de converger en un área de concentración única (el campamento de Santo Domingo), rodeada por una zona desmilitarizada, donde se llevaron a cabo las negociaciones con el gobierno en 1989-90. El campamento fue utilizado también como sitio de deliberación, donde los combatientes se involucraron en discusiones estratégicas sobre sus trayectorias de posguerra y recibieron visitas de otras fuerzas sociales, políticas y de seguridad con el fin de preparar la formación de un partido político incluyente e iniciar un proceso de reconciliación con el ejército colombiano.

En **Nepal**, las tropas rebeldes maoístas están concentradas desde el acuerdo de paz de 2006 en cantones construidos por ellos mismos, respetando las instrucciones de sus líderes de esperar pacientemente hasta que se lograra un acuerdo político acerca de su integración militar y/o rehabilitación socioeconómica (tal como se señala abajo, las negociaciones concluyeron a finales de 2011). A pesar del lento avance de las negociaciones de seguridad, todos los combatientes entrevistados para esta investigación expresaron su plena confianza en que los líderes de su partido tomarían las decisiones correctas en representación suya, así como su disposición a permanecer acantonados el tiempo que sea necesario. Este alto nivel de compromiso se explica en gran parte por la estricta disciplina e ideología política que existe dentro del movimiento, así como por el entrenamiento intensivo a lo largo de la cadena de mando llevado a cabo por los comandantes en los cantones.

Preservación de las estructuras de mando de los militantes durante la transición

La temporalidad y secuencia de implementación de las diversas disposiciones de los acuerdos de paz son un factor que influye de manera crucial sobre la voluntad política de las partes involucradas de cumplir con las obligaciones acordadas. Esto es especialmente cierto en el caso del desmantelamiento de las estructuras militantes y los órganos de toma de decisiones.

En **Sudáfrica**, sólo se desmantelaron los ejércitos ilegales una vez que se habían cumplido las principales exigencias políticas de sus miembros mediante la organización de las elecciones democráticas de 1994.

En **Sudán del Sur**, luego del acuerdo de paz de 2005, el Movimiento / Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán (SPLM/A) insistió en mantener intacto su ejército hasta que se aclarara el estatus político del territorio mediante el referendo sobre la independencia de 2011, desmovilizando solamente los ‘elementos no esenciales’ tales como los combatientes menores de edad, los viejos y los discapacitados.

En **Irlanda del Norte**, las estructuras de mando del Ejército Republicano Irlandés (IRA), incluido el Consejo del Ejército del IRA que detentaba el poder, se mantuvieron básicamente intactas desde la declaración del primer cese al fuego en 1994 y durante las negociaciones que llevaron al acuerdo de paz de 1998 y al subsiguiente proceso de construcción de paz. Incluso sus opositores políticos (a saber, los partidos y paramilitares unionistas) han llegado a aceptar implícitamente la lógica pragmática según la cual era necesario mantener una estructura de mando para supervisar la transición y desmovilización de la organización. De hecho, el IRA admitió haber seguido reclutando nuevos militantes y realizando actividades de entrenamiento y recolección de inteligencia hasta 2006/7, aunque la trayectoria de la organización hacia la lucha desarmada era ya irreversible para ese entonces. La medida se justificó por la necesidad de mantener disciplina dentro del movimiento más amplio, evitando que los jóvenes se unieran a facciones disidentes que se oponían al proceso de paz. En noviembre de 2009, la Comisión Independiente de Monitoreo (IMC) reconoció que estas acciones habían contribuido al apoyo del proceso de paz e informaron que “por decisión deliberada, se estaba dejando que el Consejo del Ejército cayera en desuso; y que... de esta manera, el IRA había renunciado por completo al liderazgo y a otras estructuras apropiadas para tiempos de conflicto” (IMC 2009: 10).

Establecimiento de estructuras de seguridad interinas auto-gestionadas

El tercer mecanismo para mantener la cohesión y la estabilidad durante el período inmediatamente posterior a la guerra es la formación de órganos interinos auto-gestionados que también desempeñan un papel simbólico a los ojos de los partidarios del movimiento.

En **Kosovo**, el acuerdo de paz de 1999 dispuso el retiro del ejército yugoslavo, junto con el despliegue de tropas de la OTAN, encargadas de brindar seguridad en el territorio. Por ello, los negociadores internacionales argumentaron que el Ejército de Liberación de Kosovo (KLA) era innecesario y debía desmantelarse rápidamente. No obstante, la disolución del movimiento de liberación victorioso podría generar oposición y alienar a la población local. Así, se logró un compromiso mediante el cual se transformaba el KLA en una entidad más pequeña de seguridad civil, el Cuerpo de Protección de Kosovo (KPC). Hasta cierto punto, el establecimiento del KPC satisfacía las aspiraciones de los combatientes de ‘seguir con el uniforme puesto’, así fuera dentro de una organización civil desarmada con la tarea específica de reaccionar en casos de emergencia y brindar protección civil. Según la percepción pública, el KPC tenía también un estatus simbólico importante como sucesor directo del KLA y posible precursor del futuro ejército de Kosovo. Una vez formado el nuevo ejército de Kosovo, el KPC fue desmantelado ordenadamente.

En **Aceh**, el ala militar de GAM se transformó en un Comité Transitorio (KPA) de civiles luego del acuerdo de paz de 2005, con el fin de supervisar la desmovilización ordenada de sus combatientes, asegurar su bienestar económico durante la transición a la reintegración civil y mantener una estructura cohesiva hasta que se formara un partido político.

Aunque la preservación de estructuras de combatientes es útil en las primeras etapas de una transición de posguerra, en el largo plazo la desmovilización de las fuerzas de seguridad ilegales debe ir acompañada de la consolidación de entidades civiles incluyentes y democráticas. En la mayoría de los países estudiados, la disolución de estructuras guerrilleras coincidió con la formación de un partido político. Dichos procesos se analizarán más adelante.

6.1.3 Recomendaciones

Los terceros mediadores deben:

- ≡ Fomentar la unidad y la cohesión de las partes en conflicto durante los procesos de paz promoviendo formatos de negociación incluyentes e interactuando con un amplio espectro de representantes (entre ellos, las facciones ‘radicales’ y marginadas y los líderes pragmáticos);
- ≡ Aconsejar a los negociadores estatales que no insistan en desmantelar las organizaciones rebeldes y estructura de mando de manera prematura, ya que pueden desempeñar importantes papeles simbólicos y de seguridad en contextos volátiles de posguerra;
- ≡ Recomendar que los combatientes dispersos de todas las partes en el conflicto se agrupen en sitios de concentración auto-gestionados;
- ≡ Diseñar, junto con todos los actores del conflicto, mecanismo interinos relevantes al contexto para mantener la cohesión y la disciplina durante la fase temprana de la implementación de la paz.

6.2 Gestión del armamento

Por lo general, los gobiernos evalúan la eficacia de los procesos de paz de acuerdo con el restablecimiento efectivo del monopolio estatal sobre el uso de la fuerza. No obstante, para los grupos rebeldes, la posesión y utilización de las armas puede desempeñar varias funciones complementarias, tales como un rol estratégico en la lucha por la supremacía militar en el campo de batalla; un rol de seguridad al brindarles protección física a los combatientes y el entorno circundante; un rol de gobernanza al ejercer funciones policiales en la comunidad; un rol político en cuanto ‘instrumento de negociación’ para lograr concesiones políticas y un rol simbólico e incluso ‘místico’ con base en el cual los combatientes crean su identidad colectiva o son definidos por otros. Por ende, su voluntad política de adoptar esquemas de desmilitarización depende en gran medida de que se ofrezcan garantías efectivas de seguridad e ‘incentivos de gobernanza’ (Sriram 2008). En esta sección se examinan los retos de seguridad durante los procesos de paz, se presentan algunas lecciones aprendidas acerca de la temporalidad de los ceses al fuego y la gestión del armamento, y se identifican los roles de apoyo constructivos que puede desempeñar la comunidad internacional en el sentido de mejorar la seguridad y confianza de las partes durante las transiciones de la guerra a la paz.

6.2.1 Los retos del desarme en climas de inseguridad y desconfianza

La gestión del armamento constituye una preocupación central para los actores estatales en los procesos tempranos de construcción de paz. Esto se debe no sólo al papel de dicha gestión en el restablecimiento de la estabilidad y el imperio de la ley, sino también al reto de crear confianza en el hecho de que los antiguos opositores están genuinamente comprometidos con el proceso de transición hacia la seguridad y a implementar su parte del acuerdo. Sin embargo, del otro lado del conflicto, existen agudas preocupaciones estratégicas y de seguridad que deben tenerse en cuenta.

Desequilibrios de poder inherentes a la terminología sesgada y a los esquemas unilaterales de desarme

Los Estándares Integrados de DDR de la ONU (UNIDDRS) definen el desarme como “la recolección, documentación, control y eliminación de armas de corto alcance, municiones, explosivos y artillería pesada y liviana utilizadas por los combatientes y, en algunos casos, por la población civil (UN 2006a). No obstante, esta definición se refiere por lo general a las tropas ilegales solamente, mientras que las fuerzas de seguridad del estado simplemente se someten a esquemas de ‘desmilitarización’ o ‘racionalización’ mediante retiros parciales o reducción de tropas, mientras que su aparato y su arsenal permanecen intactos. Es probable que las tropas rebeldes no estén de acuerdo con esta disparidad, pues consideran que el ‘desarme’ connota derrota y rendición, mientras que los acuerdos de paz negociados típicamente son firmados por partes que se hallan en situaciones de paridad relativa de poder y luego de haber llegado a un “punto muerto mutuamente perjudicial” (Zartman 1996). Por ello, en la mayoría de los contextos se prefirieron denominaciones alternativas: en Irlanda del Norte y Aceh, el término ‘desmantelamiento’ se refirió al proceso voluntario de ‘dejar de utilizar las armas’ en vez de ‘entregarlas’, mientras que los términos ‘gestión del armamento y de los ejércitos (Nepal), ‘desmilitarización’ (El Salvador, Kosovo) o ‘reducción de fuerzas’ (Sudán) subrayan la importancia de los procesos simultáneos e iguales de disminución de armamento y/o reducción de tanto las fuerzas legales como las ilegales.

Seguridad de los combatientes y dilemas políticos

El proceso de DDR se programa convencionalmente como el primer paso de la construcción de paz durante la posguerra y precede la implementación de reformas estructurales encaminadas a resolver las causas de fondo del conflicto, tales como la reforma del aparato de seguridad del estado. “Tanto la academia como la

práctica asumen generalmente que el proceso de DDR es relativamente rápido y que va seguido del proceso de RSS, el cual se prolonga en el tiempo” (McFate 2010: 3). Un informe del Consejo de Seguridad de la ONU confirma que “la mayoría de las misiones actuales tratan el proceso de DDR como una disciplina aparte cuya llevada a término es la condición previa para el inicio de una estrategia futura de RSS” (UNSC 2007).

Sin embargo, mientras que los gobiernos consideran la existencia de actores armados ilegales como una amenaza para la seguridad del estado, los MRL ven la posesión y utilización de las armas como un prerrequisito indispensable para su propia seguridad y la de las personas a quienes representan. Por ello, las exigencias prematuras por parte de los gobiernos de que los rebeldes depongan las armas en ausencia (a antes) de una reforma estructural más amplia representan un problema grave para los combatientes.

En **Sudáfrica**, los miembros de las fuerzas de liberación fueron convocados para que se presentaran, desarmados, a las áreas de concentración, mientras que al ejército del apartheid se le permitió conservar las armas para defender el país. Esto suscitó un fuerte resentimiento, pues los rebeldes temían ser el blanco de la ultraderecha, temor que se exacerbó debido a que durante el período de negociaciones se presentó una violenta campaña de ataques criminales por parte del ejército y otros grupos armados, cuyo propósito era frustrar el proceso de paz.

De hecho, en algunos casos, los negociadores de los MRL han sido arrestados tras el fracaso de los diálogos de paz o han perdido la vida mientras estaban detenidos (como en Aceh), mientras que en otros casos, los combatientes fueron asesinados tras haber entregado las armas.

En **Colombia**, Carlos Pizarro, el comandante en jefe del M-19, fue asesinado durante la campaña presidencial que siguió rápidamente a la transformación de la guerrilla en partido político, y otros 160 miembros (o sea el 18% del movimiento en su totalidad) también fueron asesinados luego de los acuerdos de paz de 1989. Este récord desastroso puede explicarse en parte por la penetración de las instituciones de seguridad estatales por parte de organizaciones criminales que se oponían al proceso de paz y la ausencia de medidas para la reforma del sector seguridad, así como por la preponderancia de una violencia política y social endémica que involucra a otros actores armados (a saber, carteles del narcotráfico, paramilitares y otras guerrillas) a lo largo y ancho del país.

Además de las cuestiones de seguridad, los actores no estatales consideran que el desarme temprano no es aconsejable desde el punto de vista estratégico ya que equivale a sacrificar su principal medio de presión contra un estado formalmente legítimo. Dado que las negociaciones en contextos de posguerra pueden enfrentar escollos políticos, la pérdida de las armas deja a los MRL en una posición vulnerable para la negociación cuando no hay concesiones recíprocas que respondan a sus principales exigencias y reclamos.

En **Irlanda del Norte**, el fracaso del primer cese al fuego del IRA (1994-6) se debió principalmente a la insistencia del entonces gobierno conservador de Gran Bretaña de que la entrega de las armas debía iniciarse antes de las negociaciones políticas multipartidistas. En contraste, la posición del IRA a lo largo de las negociaciones fue la de recalcar que dicha entrega sólo podría hacerse voluntariamente y en el contexto (y no como precondition) de un acuerdo global.

Adicionalmente, los estudios sobre la reducción de armas pequeñas y ligeras (SALW) han resaltado también las limitaciones de tratar el desarme como una empresa técnica, aislada de su entorno estructural o cultural. La proliferación de armas en muchos contextos de posguerra no puede afrontarse únicamente mediante esquemas de entrega de corto plazo, sino que debe tenerse en cuenta su estrecha relación con

determinantes más amplio de nivel micro y macro, tales como las percepciones individuales y culturales de seguridad, el desarrollo socioeconómico y la creación de empleo, o las dinámicas del entorno geopolítico regional (Colletta and Muggah 2009).

En **Sudán del Sur**, el SPLA les suministró armas a muchas comunidades durante la guerra, como medida de protección, y, en consecuencia, los civiles se acostumbraron a encargarse de su propia seguridad. A su vez, la negativa de los jóvenes armados pertenecientes a diferentes grupos étnicos a desarmarse tras la firma del acuerdo de paz de 2005 exacerbó la incapacidad de las agencias de seguridad de garantizar la seguridad. Esto destaca la necesidad de medidas de DDR basadas en la comunidad (ver más adelante), así como de un enfoque regional al desarme civil que funcione en estrecha colaboración con los países vecinos y las organizaciones regionales.

Así, los retos del desarme temprano indican que los programas enfocados exclusivamente en privar a los combatientes del acceso a las armas están condenados al fracaso, pues la habilidad técnica o los medios económicos para adquirirlas no se pueden eliminar. Más bien, el objetivo de esos programas debería ser el de generar entre los combatientes el interés en renunciar a su utilización, mediante el abordaje del entorno más amplio en el que operan. Por lo general, las tropas rebeldes sólo aceptarán el desarme formal una vez que estén seguros de poder garantizar la seguridad de sus combatientes desmovilizados, que se hayan logrado acuerdos amplios respecto de las cuestiones sustanciales del conflicto, y que estén convencidos de que sus fines políticos se lograrán, o al menos de que podrán luchar efectivamente por ellos a través de medios no violentos.

6.2.2 Lecciones aprendidas en el campo: garantías recíprocas de seguridad y construcción de confianza

Los nueve países estudiados ofrecen una serie de atisbos interesantes respecto de las modalidades, temporalidades y secuencias de la gestión del armamento durante los procesos de negociación e implementación de la paz.

Integración de la gestión del armamento a esquemas más amplios de reforma estructural

En muchos contextos, la evidencia empírica contradice los supuestos convencionales según los cuales la disposición de los grupos armados ilegales a desarmarse de manera unilateral es una precondition necesaria para iniciar los diálogos, o los procesos de DDR deben preceder a los de RSS. Por el contrario, los esquemas de gestión del armamento se han incorporado cuidadosamente a los acuerdos de paz amplios dirigidos a resolver las causas de fondo del conflicto mediante la transformación de las instituciones estatales y el ofrecimiento de incentivos de gobernanza a los antiguos opositores del estado.

En **El Salvador**, se organizó el proceso de paz en torno a una serie de acuerdos incrementales, comenzando por acuerdos sobre reformas en los sectores socioeconómico, político, de derechos humanos y de seguridad y terminando con un acuerdo para la desmovilización y la desmilitarización tanto de las tropas del FMLN como del ejército.

En **Aceh**, el principio de que ‘nada está acordado hasta que todo esté acordado, adoptado por el gobierno indonesio y el Movimiento para la Liberación de Aceh (GAM), bajo la influencia decisiva del mediador finlandés Ahtisaari, significaba que todos los componentes del acuerdo de paz estaban incluidos en un

único acuerdo amplio, respondiendo así a las preocupaciones de seguridad del estado indonesio y los reclamos de GAM, mediante la introducción de extensas medidas para la devolución del poder.

En **Burundi**, el acuerdo de Arusha de 2000, negociado por los principales partidos políticos, expuso en detalle las modalidades de democratización en el sector político y el de seguridad, mientras que la gestión del armamento se dejó para negociaciones posteriores, una vez que las principales tropas rebeldes se hubieran unido a la mesa de negociación. Al proponer soluciones que abordaban las raíces del conflicto, el acuerdo convenció al principal movimiento de oposición, el Consejo Nacional para la Defensa de la Democracia-Fuerzas para la Defensa de la Democracia (CNDD-FDD), de que firmara un acuerdo conjunto de cese al fuego en 2003. Después de evaluar las capacidades de absorción del sector seguridad y las modalidades de integración, las tropas rebeldes que habían pasado los criterios de selección se integraron, con sus armas, al ejército y a la policía que habían sido reformados.

La implementación de disposiciones políticas y de seguridad recíprocas también se programó cuidadosamente con el fin de alentar a los MRL a que cumplieran con su compromiso de restablecer el monopolio del estado sobre la fuerza.

En **Irlanda del Norte**, los republicanos insistieron en hacer concesiones graduales sobre asuntos de armamento solamente si al mismo tiempo se daba un ‘progreso tangible’ en el retiro de las tropas del ejército británico, el establecimiento de un gobierno de poder compartido y la creación de algunas instituciones políticas para toda la isla. En el año 2000, el IRA comenzó a abrir algunos de sus depósitos de armamento a la inspección internacional, como medida para construir confianza, y eliminaron el resto del armamento en varias etapas que culminaron con una declaración final en 2005 anunciando que se había completado el proceso e instando a sus miembros para que utilizaran medios exclusivamente pacíficos.

Desmilitarización paralela o recíproca

En varios contextos, la desmovilización paralela de las fuerzas legales e ilegales se programó cuidadosamente, con estricta reciprocidad y a menudo simultáneamente. Este fue el caso de Nepal, donde se recolectó y registró un número similar de armas del ejército rebelde y del nacional, así como de El Salvador, donde la entrega de armas por parte de las fuerzas ilegales estuvo acompañada de un proceso paralelo y conjuntamente escalonado de reducción de las fuerzas armadas regulares. En Aceh, la entrega del armamento de GAM se programó cuidadosamente, con un proceso paralelo y conjuntamente escalonado de retiro de la Provincia de las tropas no autóctonas del ejército.

Esquemas individuales, colectivos e internacionales de protección

Además de planear cuidadosamente la temporalidad de la gestión del armamento, es posible introducir garantías adicionales de seguridad para los combatientes desmovilizados. Estas pueden incluir disposiciones de amnistía (ver sección 6.4), retiro de las listas negras de terroristas y otras medidas para legalizar su estatus, sistemas de investigación de antecedentes en derechos humanos y de rendición de cuentas dentro del aparato de seguridad (ver sección 7), o esquemas de protección individual para disminuir el temor de los combatientes a ser atacados una vez que hayan depuesto las armas.

En **Colombia**, se establecieron una serie de medidas de seguridad para proteger la vida de los combatientes desmovilizados, incluidas su reubicación en regiones consideradas más seguras y menos afectadas por la violencia, y el despliegue de guardaespaldas y carros blindados (según una jerarquía de riesgo de cuatro niveles). Sin embargo, tal como se señaló antes, estas medidas no lograron evitar el asesinato de antiguos guerrilleros.

Otros movimientos han utilizado tácticas adicionales de precaución en caso de posibles fracasos en el proceso de paz o de construcción de paz, como por ejemplo, declarar un número menor al real de tropas y de armas, durante las negociaciones. Tal fue el caso de El Salvador, donde el FMLN conservó caletas de armas, o de Aceh, donde GAM declaró una cifra oficial de 3.000 combatientes en la mesa de negociación, cuando se calculaba que el tamaño real del movimiento era de 20.000 a 30.000 combatientes.

Finalmente, el despliegue de fuerzas internacionales de paz y equipos de monitoreo juega también un papel crucial en el mejoramiento de la seguridad para los combatientes, por ejemplo mediante su presencia física en los sitios de acantonamiento, como en Nepal.

Desmantelamiento auto-gestionado

Cuando se trata de la verificación y el monitoreo de la gestión del armamento, los MRL subrayan su rechazo al control estatal del proceso, insistiendo más bien en la importancia de su propia agencia respecto del desmantelamiento de sus tropas. Como se señaló en Sudáfrica, el principio guía era que los protagonistas del conflicto eran responsables tanto de armar como de desarmar a sus soldados.

En **Colombia**, la decisión de desarmarse fue tomada unilateralmente por el comando del M-19 y luego aprobada colectivamente mediante voto democrático. El proceso fue implementado mediante la agencia del propio movimiento, el cual fundió sus armas en presencia de una comisión internacional en lugar de entregárselas al estado.

En **Nepal**, el Ejército Maoísta de Liberación Popular (PLA) ha mantenido pleno control sobre su armamento desde el acuerdo de paz de 2006, asignando a sus combatientes la responsabilidad de custodiar las llaves de los contenedores donde fueron almacenadas (mientras que las tropas de la ONU ejercían control las 24 horas). El armamento del PLA fue entregado finalmente a un comité técnico nacional integrado por personal mixto de seguridad (incluidos comandantes del PLA) en agosto de 2011, unos pocos meses después de la partida de la misión de monitoreo de la ONU. Pasarán a ser propiedad del gobierno una vez comenzado el proceso de reintegración del ejército.

Medidas para construir confianza por parte del gobierno

A pesar de las preocupaciones de seguridad que aquejan a todos los actores armados durante las transiciones frágiles, los MRL tienen que tomar medidas para construir confianza en el proceso por parte del gobierno o de las fuerzas nacionales de seguridad, así como asegurar su voluntad política de hacer las reformas necesarias.

La mayoría de los procesos de paz aquí estudiados fueron precedidos inmediatamente o acompañados por demostraciones de la disposición de las partes a renunciar al uso de la fuerza. En algunos casos, el cese al fuego unilateral y oportuno ayudó a fomentar el avance político y a construir confianza por parte del gobierno en que el MRL estaba comprometido con las negociaciones.

En **Sudáfrica**, la suspensión unilateral de la lucha armada por parte del Congreso Nacional Africano (ANC) en mayo de 1990, en respuesta a la liberación de Mandela y de otros prisioneros políticos, fue recibida con escepticismo por muchos cuadros, que temían que fuera sólo una táctica para lograr un respiro en la lucha política y militar. En retrospectiva, el cese al fuego unilateral ayudó a convencer al gobierno del apartheid de que el movimiento de liberación estaba comprometido con las negociaciones.

También se ha solicitado la intervención de actores externos para verificar el proceso de desmantelamiento como medida de construcción de confianza por parte de las instituciones estatales. En Aceh, El Salvador, Kosovo, Nepal e Irlanda del Norte, se encargó a misiones internacionales de supervisar el proceso de gestión del armamento. En el caso de Irlanda del Norte, la Comisión Internacional Independiente para el Desarme (IICD) desempeñó un papel crucial en lograr la confianza de todos los actores y del público en general en que el IRA estaba genuinamente comprometido a “abandonar el uso de las armas de manera verificable”.

6.2.3 Recomendaciones

Los terceros mediadores deben:

- aconsejar a los actores estatales que no hagan del desarme unilateral una precondition necesaria para acuerdos sustanciales sobre las causas de fondo del conflicto;
- Ser conscientes de las sensibilidades específicas al contexto (y de las connotaciones simbólicas o políticas) respecto de la terminología referente a la gestión del armamento y alentar a las partes para que adopten un enfoque holístico que incluya medidas recíprocas de desmilitarización por parte de los ejércitos estatales y no estatales;
- Fomentar la implementación de cronogramas paralelos y recíprocos para el desarme y la reforma del estado, como medidas para la construcción de confianza mutua;
- Diseñar esquemas individuales y colectivos de protección para garantizar la seguridad de los combatientes desmovilizados.

Las misiones internacionales de paz y agencias de construcción de paz deben:

- Apoyar la apropiación de los esquemas de gestión del armamento por parte de los combatientes;
- Coordinar el trabajo de las distintas agencias encargadas de apoyar los procesos de DDR y RSS, con el fin de asegurar su planeación coherente e implementación paralela;
- Si las partes lo solicitan como medidas para construir confianza, monitorear o verificar el cumplimiento con los compromisos concertados respecto de los procesos de desarme y desmilitarización.

6.3 Los excombatientes como promotores del cambio

Según los Estándares Integrados de DDR de la ONU (UNIDDRS), “los antiguos combatientes reintegrados son potenciales ‘corruptores’ de la paz. Por este motivo, aunque otros grupos afectados por la guerra, tales como los refugiados y las personas desplazadas internamente (PDI), pueden superarlos en número, los excombatientes necesitarán por lo general un apoyo enfocado y sostenible para lograr la transición de la vida militar a la civil ” (UN 2006a, 4.30: 6). En esta sección se describe cómo las percepciones erróneas acerca de la naturaleza de los MRL y de los antiguos combatientes moldean la práctica de construcción de paz, y se sugieren áreas claves de mejoramiento.

6.3.1 Los retos asociados a los programas de ‘reintegración’ de combatientes

La reintegración se refiere a los procesos de facilitar la transición de los combatientes hacia la condición de civiles y su acceso al mercado laboral. Según los UNIDDRS, “la reintegración es esencialmente un proceso social y económico con un cronograma abierto, que se realiza principalmente en las comunidades de nivel local. Forma parte del desarrollo general de un país y de una responsabilidad nacional y a menudo requiere ayuda externa de largo plazo” (UN 2006a, 1.10: 2).⁷ No obstante, muchos combatientes ven el término ‘reintegración’ con bastante escepticismo porque sugiere una distinción entre una sociedad ‘normal’ imaginada y los ‘marginados’, quienes deben ser ‘re-socializados’ una vez que hayan reconocido los errores de su proceder violento. El primer paso hacia la consideración de los excombatientes como agentes y no como beneficiarios pasivos de programas de asistencia podría ser el de usar terminologías que reflejen mejor las preferencias locales y que subrayen la dignidad y autoafirmación de los individuos involucrados en estos esquemas (tales como la ‘facilitación socioeconómica’ o la ‘re-capacitación’).

El rebelde arraigado: concepciones erróneas de los criterios para identificar a los ‘combatientes’

El término ‘excombatiente’ se utiliza extensamente en los círculos académicos y políticos para referirse a las personas involucradas en actos de violencia durante un conflicto. La selección de los criterios de definición de los combatientes e identificación de los candidatos elegibles para programas de reintegración constituye el primer gran reto para los diseñadores de programas (inter)nacionales de DDR. Mientras que es fácil distinguir a los miembros de las fuerzas armadas legales de los civiles mediante su registro oficial o el uniforme, es mucho más difícil establecer criterios claros en el caso de los combatientes no estatales. Con frecuencia, esos combatientes están muy arraigados en sus comunidades e incluyen tanto alzados en armas como cuadros políticos, personal de apoyo logístico, y un grupo más amplio de simpatizantes y parientes. Tal como argumentaba un antiguo combatiente de Aceh, “la relación entre los combatientes y la población era tan estrecha que la distinción entre los dos era prácticamente inexistente.” Además de esos límites fluidos, pocos grupos armados cuentan con registros oficiales de membresía.

En **Sudáfrica**, se les solicitó a los movimientos de liberación que suministraran un Registro Certificado de Personal de los soldados que iban a ser integrados al nuevo ejército nacional. Esto resultó ser muy difícil dado que el brazo armado del ANC, Umkhonto We Sizwe (MK), nunca había establecido listas de miembros debido a las exigencias de la clandestinidad, el carácter disperso del comando y el control a lo largo de varios países, y el hecho de que la mayor parte del personal utilizaba seudónimos.

La solución simplista de vincular la identidad del combatiente a la posesión de armas no refleja la diversidad de funciones que se desempeñan dentro de los grupos armados, las cuales van mucho más allá de tareas militares, y, por ello, podría llevar a la exclusión de una porción significativa de los miembros de los movimientos. En Kosovo, sólo aproximadamente el 50% de los reclutados poseía armas durante el conflicto, mientras que en Aceh la proporción oficial de combatientes-armas (tal como se estipuló en el acuerdo de paz) era de 3:1.

Esta falta de vinculación entre la posesión de armas y la pertenencia a un grupo armado es especialmente relevante en el caso de las mujeres combatientes, quienes a menudo sostienen los movimientos de resistencia mediante funciones de apoyo logístico, de comunicaciones y de consecución de fondos. Las mujeres representaban entre el 20 y el 30% de los MRL en Colombia, Nepal y El Salvador, y algunos movimientos tenían batallones de mujeres como el ala Inong Bale de GAM en Aceh. Finalmente,

⁷ La ‘reinserción’ o primera etapa de la reintegración, se refiere a la ayuda ‘transicional’ de corto plazo ofrecida a los excombatientes para satisfacer sus necesidades inmediatas, e incluye subsidios de seguridad para la transición, alimentos, ropa, alojamiento, servicios médicos, educación de corto plazo, entrenamiento, empleo y herramientas.

los prisioneros políticos, que con frecuencia siguen trabajando por su movimiento (incluidas las funciones políticas) desde la cárcel, representan otro grupo ignorado cuando se define el estatus de combatiente exclusivamente con la posesión de armamento. De hecho, en Irlanda del Norte, el IRA nunca hizo pública su lista de miembros y los antiguos prisioneros fueron tratados como combatientes.

“¿Reintegración a qué?": El difícil entorno de posguerra

La mayoría de las situaciones de posguerra se caracterizan por una infraestructura física deteriorada, la falta de oportunidades de empleo en la economía normal y el la desintegración de las redes sociales. Por ende, los esquemas de reintegración están condenados al fracaso si se enfocan exclusivamente en los individuos registrados como combatientes, dejando de lado al grupo amplio de sus partidarios y al resto de la población afectada. Tal como se señaló en el caso de Colombia, “encontrar un trabajo decente y estable es un problema estructural típico de una sociedad que carece de la capacidad de absorber rápidamente la fuerza de trabajo disponible... Es decir, que no se trata de un problema de reinserción; se trata de un problema social que la reinserción de los excombatientes no soluciona sino que intensifica.”

En el contexto de condiciones económicas difíciles, los programas enfocados exclusivamente en los excombatientes individuales corre el riesgo de producir una ‘sensación de ghetto’ entre los antiguos combatientes. Más aún, pueden suscitar reacciones negativas entre la población necesitada, que podría ver los programas de apoyo como un privilegio injusto otorgado a quienes defendieron sus intereses mediante las armas. El enfoque excesivo en la compensación económica individual puede llevar también al resentimiento, la disparidad social y las oportunidades económicas desiguales entre los antiguos combatientes cuando los recursos no se distribuyen equitativamente sino (como en la mayoría de los casos) según el rango y las jerarquías. Este reto subraya la necesidad de acompañar las medidas socioeconómicas con la creación de conciencia y las actividades que promuevan la reconciliación.

En **El Salvador**, se diseñó un programa de transferencia de tierras para afrontar tanto el problema de tenencia de tierras en el país como la reinserción económica de los excombatientes del FMLN y las fuerzas armadas. No obstante, su implementación se vio obstaculizada por la escasez de tierras aptas a buen precio, deficientes iniciativas gubernamentales de divulgación, y demoras en la implementación. Además, el esquema no era sostenible en el largo plazo pues los agricultores enfrentaban dificultades de acceso a los créditos agrícolas, carecían de asistencia técnica, y no podían entrar el lucrativo mercado de las exportaciones en el contexto más amplio de la liberalización económica. Finalmente, puesto que dicho esquema favorecía solamente a los excombatientes y no fue complementado con un programa más amplio de reforma agraria, fue incapaz de sentar las bases de perspectivas económicas para la mayoría de los ciudadanos del país.

En **Sudan del Sur**, el esquema de reintegración realizado con apoyo de la ONU está enfrentando una serie de dificultades. La alta tasa de analfabetismo entre los combatientes limita el tipo de capacitación que puedan recibir, y su dificultad para ingresar al mercado laboral se ve exacerbada por las precarias condiciones económicas del país. Además, la gran extensión del territorio, junto con la falta de infraestructura, crea necesidades monumentales de tipo logístico y operativo. Finalmente, no hay equilibrio y coordinación suficiente entre el esquema oficial DDR para los veteranos del SPLA y los programas de desarme de civiles, y la reintegración enfocada en los individuos ha creado competencia por los recursos entre los excombatientes y las comunidades anfitrionas que a menudo carecen ellas mismas de los servicios básicos.

Esquemas de DDR que no tienen en cuenta el género

Por último, los programas de DDR tienden con frecuencia a manejar un estándar doble para los combatientes hombres y mujeres, dándoles prioridad a los hombres como ‘riesgo de seguridad’, mientras que las mujeres son ubicadas en el rubro de desarrollo y programación social, ajeno a las preocupaciones de seguridad (Dietrich Ortega 2009). Mientras que la capacitación vocacional basada en ocupaciones femeninas estereotipadas refuerzan los tradicionales roles de género, condiciones estructurales como los derechos masculinos a la tenencia de la tierra y a la herencia pueden obstaculizar aún más la independencia económica de las mujeres combatientes en el periodo post-acuerdo. Aunque es importante que los planificadores de la reintegración tengan en cuenta a las mujeres, también deben abordar el problema de que algunas mujeres resuelvan deliberadamente no inscribirse en los programas de DDR, ya sea por motivos de seguridad o para evitar la estigmatización. En esos casos, debe encontrarse un enfoque equilibrado para garantizar la seguridad física y la integridad personal de las mujeres combatientes. Los programas de apoyo no deben ignorar los códigos de masculinidad existentes en las sociedades frágiles, los cuales tienden a dejar de lado los intereses de las mujeres combatientes durante el proceso de paz. Tampoco deben facilitar, a veces inconcientemente, el que las mujeres sean relegadas a sus anteriores roles marginados.

En **El Salvador**, el desequilibrio de género en la distribución de los altos cargos dentro del FMLN y la categorización de la mayoría de las mujeres militantes como meras ‘partidarias’ condujo a una baja representación de las mujeres en el proceso de negociación y a su marginalización durante el proceso de desmovilización. En particular, las mujeres fueron víctimas de discriminación durante el establecimiento de las listas de beneficiarios del programa de transferencia de tierras creado para los combatientes desmovilizados. Inicialmente, las mujeres casadas o aquellas que tenían hijos hombres no aparecieron en esas listas dado que la tierra se le asignaba automáticamente al hombre de la familia. Esto sólo cambió luego de la fuerte presión ejercida por grupos femeninos. Adicionalmente, puesto que la mayoría de las mujeres combatientes ocupaban cargos inferiores a los de sus camaradas hombres dentro de la guerrilla, los beneficios económicos distribuidos de acuerdo al rango no cobijaron a muchas de ellas.

En **Burundi**, muchas mujeres que se habían unido a las filas del CNDD-FDD durante la guerra – especialmente las que habían padecido amputaciones, las víctimas de trauma y aquellas que tenían hijos o estaban infectadas con VIH/SIDA como resultado de la violencia sexual – no se presentaron en los sitios de acantonamiento sino que regresaron furtivamente a casa, perdiendo así todos sus derechos de reintegración. Aquellas que sí se presentaron se vieron expuestas a la violencia sexual y a la violación de su privacidad. Rara vez se escucharon los reclamos acerca de la violencia que padecieron y sus hijos, nacidos durante la guerra y abandonados por sus padres, casi nunca fueron reconocidos legalmente.

En **Sudan del Sur**, el propósito de la creación de la categoría de ‘mujeres asociadas con las fuerzas armadas’ (WAAF) era el de aumentar la inclusión en las listas de beneficiarios a las mujeres que no habían combatido en la guerra sino ayudado al SPLA en actividades no relacionados con el combate. Sin embargo, las mujeres excombatientes enfrentaron dificultades particularmente severas al regreso porque el término WAAF equivalía a ‘mujer licenciosa’ en muchas de las comunidades receptoras.

6.3.2 Lecciones aprendidas en el campo: enfoques holísticos del retorno a la vida civil

Una vez examinados los principales retos enfrentados por los programas de reintegración oficiales (con frecuencia bajo dirección internacional), en esta sección se esbozan las lecciones aprendidas claves para mejorar la identificación de los combatientes, diseñar los programas de reintegración e implementar metodologías.

Revisión de los criterios de selección para los combatientes y adaptación de la ayuda a las necesidades individuales

En varios de los países estudiados, se han explorado estrategias alternativas para la selección de candidatos a los programas de desmovilización y reintegración, que descarten el criterio de ‘un combatiente-un arma’ para identificar a los miembros de los MRL.

En **Nepal**, el Acuerdo para el Monitoreo de la Gestión de Armamento y de Ejércitos definió a los “combatientes armados maoístas” como “miembros regulares y activos del ejército maoísta que se habían enrolado con anterioridad al 25 de mayo de 2006, que no [fueran] menores de edad y que pudieran demostrar su estatus de combatientes mediante la tarjeta de identidad del CPN-M u otros medios acordados por las partes”. Esta disposición les otorgó en parte a los comandantes maoístas los medios para que ellos mismos identificaran a los combatientes, aunque muchos de ellos se quejaron de que se había puesto demasiado énfasis en atributos físicos tales como la edad.

En **Burundi**, el gobierno inicialmente insistió en aceptar solamente a los individuos portadores de armas en los esquemas de reintegración, pero luego acordó una gama más amplia de criterios de selección. Los combatientes debían demostrar su habilidad para manejar un rifle de asalto, presentar evidencia de su aptitud y competencia militar básica o poder citar los lugares donde habían combatido.

Los procesos de registro de combatientes tienen como propósito la identificación de los individuos con derecho a recibir los beneficios de la reintegración, pero también funcionan como el primer paso para la evaluación de las necesidades específicas de los sub-grupos (por ejemplo, niños soldados, combatientes discapacitados y mujeres combatientes) y la orientación de los individuos hacia sus opciones preferidas de trabajo. Los programas de capacitación certificados son particularmente importantes ya que abren puertas y otorgan status en el mundo social y el laboral. Las necesidades de capacitación pueden variar bastante, desde la capacitación vocacional básica hasta la continuación de los estudios universitarios interrumpidos.

Enfoque integrado de la (re)conversión política, socioeconómica y de seguridad

Mientras que la reintegración, tal como se concibe dentro del modelo preponderante de DDR, se ubica decididamente dentro de la esfera del desarrollo como una empresa de tipo socioeconómico, es un hecho que las trayectorias de los combatientes en la posguerra difieren sustancialmente de movimiento a movimiento y dentro de los movimientos. En realidad, el retorno a la vida civil puede adoptar muchas formas que van desde la (re)conversión a la política a la (re)integración a las instituciones de seguridad, o al regreso al mercado laboral o al trabajo comunitario. Por ende, los programas de reintegración deben ser planeados de manera holística, integrando los distintos sectores de absorción de los antiguos combatientes y prestando especial atención a las especificidades del conflicto y del contexto, así como a los perfiles individuales, a las actividades anteriores a la guerra y a los deseos de los combatientes.

Integración al sector seguridad:

Dependiendo de la naturaleza del conflicto y al rol desempeñado por las instituciones de seguridad durante la guerra, la integración al ejército (o a la policía) podría ser algo absolutamente vedado, o, por el contrario, podría ser la primera opción. En los casos en que unas fuerzas de seguridad elitistas, mono-étnicas y/o altamente represivas constituyeron un punto central de controversia durante la guerra, la integración al sector seguridad adquiere un carácter altamente simbólico y los combatientes en los MRL tienden a optar por ella como primera opción de trabajo. El proceso de selección de los combatientes idóneos para ingresar al aparato de seguridad legal representa un verdadero reto debido al choque entre un sentimiento colectivo

de merecimiento y las limitadas oportunidades profesionales. En Kosovo, 17.000 de los 20.000 miembros estimados del KLA se presentaron para cargos en el KPC, mientras que en Burundi, menos del 10% de los antiguos miembros de grupos armados se inscribieron en la desmovilización voluntaria.

En **Nepal**, la mayor parte de los hombres y las mujeres combatientes entrevistados en sus sitios de acantonamiento maoístas indicaron que su “única esperanza era trabajar en el ejército nacional”. Cuando las mujeres embarazadas o madres de pequeños fueron sacadas a la fuerza de los sitios de acantonamiento, expresaron un fuerte descontento y preocupación de que no fueran a ser consideradas para la reintegración al ejército. En noviembre de 2011 se inició un proceso de selección para escoger los candidatos del PLA que se integrarían a una nueva división del ejército nacional, la cual se encargaría principalmente de tareas no bélicas tales como la construcción y la respuesta a emergencias. Las dos terceras partes de los 19.000 combatientes acantonados se presentaron a los 6.500 cupos disponibles en vez de aceptar un generoso paquete de ayuda para la rehabilitación como civiles.

Los criterios de selección para la integración al ejército o a la policía se basaron en parte en la evaluación de necesidades respecto de la capacidad de absorción del aparato de seguridad (en el caso de que los procesos de DDR y RSS fueran concomitantes), así como en el nivel de educación, la edad y las aptitudes físicas de los candidatos. En la mayoría de los casos, los reclutados fueron seleccionados de manera individual de acuerdo con los criterios establecidos por una comisión creada por ley nacional o por una comisión ad-hoc, a menudo con la asistencia de organismos asesores internacionales. En Sudáfrica, la selección fue realizada por los líderes de cada ejército de liberación, mientras que en Burundi y Sudán, fue manejada ‘por descarte’, luego de seleccionar los candidatos a la desmovilización (tales como voluntarios, personas discapacitadas, niños, individuos mayores, elementos ‘indisciplinados’, combatientes con bajo nivel de educación o ‘mujeres asociadas con las fuerzas armadas’).

En los conflictos por la autodeterminación o la identidad, resueltos mediante la devolución del poder y no mediante la formación del estado, las antiguas tropas de liberación no suelen demostrar interés alguno en integrarse a un ejército controlado aún por las ‘fuerzas imperialistas’ o la mayoría étnica. Por cuestiones de principio y de dignidad, los combatientes de GAM en Aceh se han negado unánimemente a integrarse a las fuerzas contra las que lucharon durante décadas, aunque ese derecho haya sido consagrado en el acuerdo de paz. En Irlanda del Norte, no existen casos documentados de antiguos combatientes republicanos que se hayan integrado a la policía y mucho menos el ejército británico.

Facilitación socioeconómica basada en la comunidad:

Dada la con frecuencia borrosa distinción entre los combatientes y su entorno circundante, se necesitan urgentemente enfoques colectivos mediante los cuales la comunidad entera se beneficie del apoyo socioeconómico y los programas de re-capacitación que se ofrecen a las fuerzas desmovilizadas (por ejemplo, compensación económica, servicios de salud o capacitación educativa). Los programas de apoyo a los excombatientes también deben insertarse dentro de reformas estructurales más amplias que proporcionen una distribución más equitativa de los recursos entre la población (por ejemplo, reforma agraria, descentralización, políticas de reconstrucción), con el fin de enfrentar las necesidades de desarrollo durante la posguerra y transformar las estructuras de desigualdad y explotación que desencadenaron el conflicto. Esto podría ayudar no sólo a mantener la voluntad política de los antiguos combatientes, sino también a la reconciliación entre comunidades, mediante la rehabilitación de todas las regiones afectadas por el conflicto. Por lo tanto, es importante que la programación del DDR se vincule a políticas nacionales de desarrollo más amplias. Dichas políticas deben involucrar al sector privado como socio para que ofrezca oportunidades de empleo a los excombatientes, sobre la base de un sólido análisis del mercado que identifique las necesidades de la fuerza de trabajo y las capacidades de absorción. Mientras que varios de los movimientos estudiados

habían apoyado ese tipo de enfoques, las dificultades que surgieron durante la implementación demuestran la necesidad de mejorar el enfoque centrado en la comunidad para el retorno a la vida civil.

En **Colombia**, se creó un Fondo Nacional de Paz para apoyar la rehabilitación de las regiones y comunidades afectadas por el conflicto armado, y sus recursos fueron distribuidos entre 50 comunidades sugeridas por el M-19. Aunque estaba bien concebido, el fondo fue cuestionado por el gobierno y por otros partidos políticos que lo veían como una herramienta que le serviría al M-19 para consolidar el apoyo popular durante las campañas electorales.

En **Sudán del Sur**, el SPLA está desarrollando un nuevo marco de DDR que incluye sitios de acantonamiento autogestionados que se utilizarán no sólo para sus propias tropas, sino como sitios de desarrollo comunitario que mejorarán las capacidades y la seguridad de los excombatientes y sus comunidades. Por ejemplo, podrían servir de ‘hogar de paso’ para las personas desplazadas internamente y los refugiados, donde podrían fortalecer sus capacidades y al mismo tiempo reintegrarse a sus comunidades. También es posible que los campamentos funcionen conjuntamente con esquemas de desarme de civiles al ofrecerles a las comunidades la oportunidad de entregar sus armas pequeñas y ligeras a cambio del fortalecimiento de capacidades civiles. Más aún, se planea que la comunidad entera se pueda beneficiar de los centros de salud y las escuelas establecidas en o cerca de los sitios de acantonamiento, así como del desarrollo general que resultará de la reintegración de los excombatientes.

Conversión política y fortalecimiento de capacidades:

La elección del antiguo miembro del M-19 Gustavo Petro como Alcalde de Bogotá, la capital de Colombia, en 2011 llevó al Presidente Juan Manuel Santos a afirmar que la “reintegración trae frutos y las transformaciones sociales se logran mediante el voto y al democracia y no mediante las armas”.⁸ Ciertamente, los casos estudiados han demostrado que el activismo político es un camino de vida al que aspiran mucho antiguos combatientes durante la posguerra. Las conversiones más veloces de rebelde a político suelen emprenderlas los líderes de los movimientos; las conversiones más dramáticas han sido las de los comandantes centrales que se lanzan como candidatos presidenciales, tales Pierre Nkurunziza en Burundi, Nelson Mandela en Sudáfrica, Schafik Handal en El Salvador y Carlos Pizarro en Colombia. Otros veteranos de la guerra también han asumido importantes cargos políticos. El jefe del estado mayor del KLA, Agim Çeku, lideró el primer gobierno transicional de Kosovo, mientras que el actual primer ministro, Hashim Thaci, era la cabeza del Directorio Político del KLA. El ya fallecido líder del SPLM/A, John Garang, se convirtió en presidente de Sudán del Sur y vicepresidente de Sudán. El gobernador de Aceh, Irwandi Yusuf, es un antiguo miembro del GAM. En Nepal, el líder maoísta, Prachanda, se convirtió en primer ministro en 2008-9, mientras que su vicepresidente, Baburam Bhattarai, encabeza el actual gobierno. Finalmente, el viceprimer ministro de Irlanda del Norte, Martin McGuinness, es un antiguo comandante del IRA.

Muchos cuadros también se han candidatizado para cargos en el parlamento o las administraciones locales, y, de hecho, es a este nivel que las mujeres han contribuido de manera más directa a la conversión política de sus movimientos. Sin embargo, muchas mujeres líderes encuentran que la transición de la rebelión a la política es particularmente difícil, y su conversión podría facilitarse mediante la introducción de medidas estructurales tales como las cuotas de género.

En **El Salvador**, en 1997 el FMLN introdujo una cuota del 30% para las mujeres en las estructuras internas del partido, la cual fue aumentada luego al 35%. Hoy día, la tercera parte (13 de 35) de los diputados del FMLN en la Asamblea Nacional son mujeres, varias de ellas antiguas combatientes.

8 Ver www.eltiempo.com/politica/petro-es-el-mejor-ejemplo-de-que-la-reintegraci_10677784-4

Mejoramiento de la apropiación y la autogestión en los esquemas de apoyo a la re-capacitación de excombatientes

Cuando los esquemas de reintegración son concebidos por ‘tecnócratas’ extranjeros pertenecientes a agencias internacionales (tales como el PNUD, la OIM o el Banco Mundial) que tienen una escasa comprensión de las realidades locales (como se criticó en el caso de Burundi), a menudo carecen de sostenibilidad más allá de la fase de financiación del ‘proyecto’. Puesto que no hay una auténtica apropiación local al nivel conceptual o financiero, los actores locales no se involucran seriamente en esos proyectos. En contraste, en muchos contextos los excombatientes han creado sus propias redes de apoyo organizacionales para facilitar sus (re)conversiones durante la posguerra, en la forma de asociaciones de veteranos, proyectos comunitarios u organizaciones no-gubernamentales privadas (ONG). Por ejemplo, este fue el caso de la organizaciones independientes de mujeres (co-)fundadas por veteranas de la guerra en Aceh (Liga de Mujeres de Aceh, LINA) y El Salvador (Las Dignas), las cuales, entre otras actividades, brindaron capacitación política a las mujeres excombatientes que deseaban seguir una carrera política.

En **Irlanda del Norte**, los grupos de antiguos prisioneros y otros proyectos afiliados recibieron financiación de la Fundación Comunitaria para Irlanda del Norte y el Programa de Apoyo Especial para la Paz y la Reconciliación de la Unión Europea, para apoyar su trabajo en una amplia gama de temas, entre ellos la consejería, el fortalecimiento de capacidades y la capacitación, resolución de conflictos basada en la comunidad y desarrollo de relaciones con víctimas de la violencia.

Dichos proyectos destacan el potencial de liderazgo comunitario de los antiguos combatientes así como las oportunidades de poner sus destrezas administrativas y políticas al servicio de sus colegas, familias, partidarios y la comunidad en general.

6.3.3 Recomendaciones

Los diseñadores internacionales de programas de reintegración deben:

- ≡ Realizar extensos análisis de la naturaleza y las especificidades de las organizaciones en proceso de desmovilización, tener en cuenta la especificidad de las insurgencias ‘arraigadas’ y ampliar los criterios para la identificación de combatientes, de manera que tengan en cuenta la diversidad de roles y funciones dentro de y entre los MRL;
- ≡ Diseñar esquemas de reintegración personalizados que tengan en cuenta la proveniencia, las necesidades y las aspiraciones divergentes de los combatientes, y adoptar un enfoque amplio para la ‘re-capacitación y (re)conversión durante la posguerra mediante la vinculación de los esquemas de integración socioeconómica, política y de seguridad y al evaluación de la capacidad de absorción de cada sector;
- ≡ Incluir a las organizaciones de combatientes en la planeación e implementación de los programas con el fin de lograr verdaderamente el principio de ‘apropiación local’, brindar fortalecimiento de capacidades y apoyo para esquemas autogestionados, y revisar la terminología genérica relativa a la ‘reinserción’ y la ‘reintegración’ a la luz de conceptos alternativos que sean significativos y aceptables localmente;
- ≡ Fomentar la sensibilidad en materia de género dentro de los criterios para la identificación de combatientes, la selección de esquema apropiados de re-capacitación, y la revisión de disposiciones de seguridad dentro y por fuera de los sitios de acantonamiento; y dedicarse más a la creación de conciencia dentro de la población receptora;

- ≡ Promover y apoyar los enfoques basados en la comunidad que vinculen la facilitación socioeconómica con los esquemas más amplios de rehabilitación regional o nacional enfocados en la población necesitada, tales como programas de vivienda de interés social, salud y educación;
 - ≡ Involucrar al sector privado alentando a las compañías de dicho sector para que apoyen la reintegración de los excombatientes a través de proyectos productivos o de emprendimiento;
 - ≡ Complementar, cuando sea del caso, las medidas de reintegración con asistencia psicológica y desarrollo de sensibilidad personal y cultural hacia los antiguos combatientes y las comunidades anfitrionas, con el fin de minimizar las sospechas y percepciones negativas, fomentando así las condiciones para la reconciliación social.
-

6.4 Justicia transicional: ¿Necesidades de seguridad vs. normas jurídicas?

El campo de la justicia transicional (JT) ha tenido un verdadero auge en las últimas dos décadas, tanto entre investigadores como practicantes. La JT de posguerra, centrada en la necesidad que tienen las víctimas de la guerra de una rendición de cuentas, abarca diferentes tipos de mecanismos jurídicos u no jurídicos, tales como el enjuiciamiento penal extraordinario (por ejemplo, tribunales internacionales ad hoc), inmunidad (parcial) mediante amnistías (condicionales), comisiones de verdad y reconciliación, justicia reparativa para las víctimas, incluidas la compensación económica y los esfuerzos de conmemoración, y el retiro del personal responsable de las violaciones de los derechos humanos mediante procesos de investigación. En esta sección se analizan la interdependencia y la complementariedad de los procesos de implementación de la seguridad y garantía de la justicia en las transiciones de la guerra a la paz. Estos dos procesos comparten el objetivo de largo plazo de fortalecer la confianza en el proceso de paz y en las instituciones estatales nuevas (o recientemente reformadas), especialmente si se entiende la JT como un imperativo válido y un reto para todas las partes en el conflicto, incluidas las fuerzas legales.

6.4.1 Los retos de las transiciones responsables

A pesar de que el giro desde la mentalidad de ‘voltear la página’ hacia aquella de ‘enfrentar el pasado’ ha sido bien recibida en teoría, todavía quedan cuestiones sin resolver respecto de la implementación de transiciones responsables hacia la seguridad en la práctica.

Incorporación de las cambiantes normas internacionales

Ha sido común que los facilitadores de los procesos nacionales de paz dejen de lado o al menos pospongan la discusión de los mecanismos de JT, por temor a que las consecuencias jurídicas para los participantes en el conflicto pongan en peligro la culminación exitosa de las negociaciones, atentando así contra los temas de seguridad prioritarios. Este dilema plantea grandes retos para las transiciones responsables. En el pasado, las amnistías fueron el método preferido para ofrecer incentivos para la desmovilización y el desarme a los combatientes, puesto que les brindaba seguridad (judicial). En Colombia, la Ley de Amnistía (Ley 77 de 1989) ordenó la suspensión de los procesos judiciales contra los miembros del M-19, y en El Salvador y Aceh, se les otorgaron amnistías plenas a los antiguos combatientes sin exigirles nada a cambio. Los presos políticos también fueron liberados en Irlanda del Norte, Aceh y Sudáfrica, según los términos de acuerdos de cese al fuego o de paz firmados por sus organizaciones.

No obstante, la conjunción de varios factores, particularmente el impulso creciente de los movimientos de derechos humanos, la presión de la opinión pública (especialmente de las organizaciones de víctimas) a favor de una ‘paz con justicia’, y las limitaciones impuestas por el derecho internacional, sugieren que es poco probable que los actos de inmunidad sean aceptados en el futuro.

Las múltiples identidades de los veteranos de la guerra: ¿héroes, perpetradores y/o víctimas?

La idea de los antiguos combatientes como luchadores por la paz, “considerados héroes” por sus partidarios locales (Colletta et al. 2009: 73), contrasta fuertemente con la percepción ampliamente difundida de aquellos como ‘perpetradores’ cuya reintegración social será difícil debido a sus supuestas violaciones de los derechos humanos en el pasado. Los excombatientes que participaron en nuestro proyecto señalaron que su decisión de unirse a los MRL había sido con frecuencia motivada por su experiencia de la violencia directa, ya sea contra ellos mismos o contra sus familias, y que por eso, debían ser reconocidos también como ‘víctimas’. En la mayoría de los casos, los combatientes rebeldes también creían representar la superioridad moral en su lucha contra la violencia estructural de un aparato estatal opresor, no democrático e ilegítimo.

¿Quién debe rendir cuentas acerca de la violencia?

Los llamados a la rendición de cuentas a menudo se basan en la observación de que “la impunidad real y percibida de los excombatientes que han perpetrado graves actos de violencia y otras violaciones de los derechos humanos pueden afectar de manera significativa las tensiones y el potencial para la reintegración al nivel de la comunidad” (Bell and Watson 2006: 27). Mientras que el argumento es válido en muchos casos, surge un problema cuando se les atribuyen las violaciones de los derechos humanos solamente a los antiguos combatientes rebeldes, ocultando el hecho de que las fuerzas legales son en muchos casos los perpetradores. Por ejemplo, la proporción de matanzas atribuidas al estado o a sus aliados durante el conflicto fue del 85% en El Salvador (Comisión de Verdad de la ONU para El Salvador 1993) y del 63% en Nepal (ICG 2010). Mientras que en muchos contextos las medidas tendientes a la rendición de cuentas sí constituyen una amenaza para los excombatientes, quienes temen tanto la penalización individual como la deslegitimación de su movimiento, en la mayoría de los casos en cuestión los antiguos combatientes abogaron activamente por que se implementaran mecanismos para garantizar la justicia y establecer la verdad, con el fin de poner al descubierto la responsabilidad del estado y de sus fuerzas armadas en el desencadenamiento del conflicto y la perpetración de violaciones a los derechos humanos.

La implementación de la rendición de cuentas: Falta de voluntad política y/o incapacidad institucional

Si bien el dejar de las cuestiones de justicia durante las negociaciones es una estrategia cuestionable, la inclusión de mecanismos de justicia transicional en los documentos oficiales tampoco basta, ya que en muchos casos se quedan en meras palabras vacías.

En **Burundi**, el Acuerdo de Arusha dispuso la creación de una Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR) para investigar los crímenes, identificar a los perpetradores y hacer claridad sobre la historia entera de Burundi. Aunque se garantizó el apoyo internacional, las negociaciones entre la ONU y el gobierno de Burundi no proporcionaron pasos concretos a seguir, y hasta hace poco había fracasado por completo la implementación de mecanismos para la rendición de cuentas y la reparación. Tras los permanentes enfrentamientos entre la exigencia presidencial de ‘perdón’ incondicional y la insistencia en medidas de amnistía para todos aquellos que confesaran sus crímenes, y la exigencia de ‘justicia antes que reconciliación’ de las organizaciones de derechos humanos, el gobierno del CNDD-FDD finalmente estableció una comisión técnica para que creara la CRV antes de finalizar el año 2011.

En **Nepal**, un año después de que el acuerdo de paz de 2006 exigiera la creación de una CVR (así como una Comisión para las Desapariciones), el Ministerio de Paz y Reconstrucción pasó la legislación necesaria para establecer la CVR del país, aunque hasta el momento no se ha tomado ninguna acción al respecto.

En **Aceh**, el Memorando de Entendimiento (MoU) contenía cláusulas referentes al establecimiento de un Tribunal de Derechos Humanos y una CVR para Aceh. Sin embargo, la ley que aprobó el gobierno indonesio para legalizar la implementación del Memorando limitaba la jurisdicción del Tribunal a los crímenes cometidos después de la fecha del MoU, y declaraba la CVR como “parte inseparable” de una futura CVR nacional. El parlamento aprobó un marco legal nacional para la CVR, pero fue anulado por la Corte Constitucional en 2006, creando gran incertidumbre respecto de la posibilidad de crear una CVR especial para Aceh.

La falta de voluntad política entre los actores políticos no es el único obstáculo que enfrenta la implementación de la JT. En algunos casos, la dificultad principal para mejorar los mecanismos de justicia es la capacidad deficiente. La violencia a gran escala y las cantidades enormes de casos por resolver pueden sencillamente sobrecargar las sociedades frágiles de posguerra cuyo sistema jurídico nacional ha sido afectado por la guerra y que carecen de la infraestructura necesaria para abrir oficinas o llegar a regiones remotas. Adicionalmente, es posible que los empleados de la rama judicial hayan estado activamente involucrados en el conflicto y que por ello, carezcan de credibilidad para juzgar a otros. En Sudán del Sur, por ejemplo, muchos de los nombramientos en altos cargos del sector judicial se hicieron por razones políticas o étnicas, y no con base en la habilidad o la experiencia. En casos así, los procedimientos de investigación y depuración del sector judicial pueden ayudar a restablecer la credibilidad de una institución. Finalmente, los mecanismos judiciales establecidos a la ligera no sólo pueden ser de baja calidad y credibilidad, sino que en situaciones de seguridad precaria podrían también poner en peligro a los testigos y al personal de la justicia que revele y enjuicie las violaciones cometidas en el pasado.

¿Qué tan holísticos podemos ser? Justicia tradicional, social y de género

Si bien tiene que haber puntos de referencia para evitar que la justicia caiga en el relativismo absoluto, los antiguos combatientes han subrayado que la ‘arrogancia jurídica’ del enfoque de ‘talla única’ en la implementación de los mecanismos de justicia transicional en los países que están emergiendo de la guerra no alcanza a reflejar las diversas comprensiones y los diversos modos de implementación de la justicia transicional alrededor del mundo. La brecha entre procedimientos legales ‘tradicionales/locales’ y ‘occidentales/ (inter)nacionales’ se vio claramente en el caso de Sudán del Sur, donde la mayor parte de la población está acostumbrada a resolver las disputas legales en tribunales tradicionales, por lo general de jefes o consejos de ancianos. Otro punto de debate es la exigencia de procesos de transición más justos con respecto al género, en los que haya una mayor participación de las mujeres en los procesos de negociación, se reduzca la impunidad en casos de violencia sexual o de género y se garantice el acceso igualitario de las mujeres a la toma de decisiones políticas en la posguerra. Así debe buscarse una interpretación holística de la justicia que vincule el concepto de seguridad humana e incluya la justicia social mediante reformas estructurales que aseguren la igualdad de derechos y oportunidades para todos. Por lo tanto, debe quedar claro que la JT es un mecanismo de transición que no debe sobrecargarse de expectativas inmediatas sino más bien vincularse de manera eficaz a las reformas institucionales y las políticas de largo plazo.

6.4.2 Lecciones aprendidas en el campo: no hay justicia sin seguridad, ni seguridad sin justicia

El actual debate de justicia vs. seguridad se enfoca demasiado en el hecho de que se está favoreciendo la seguridad de corto plazo, entendida como el ponerle fin a la violencia y lograr la estabilidad. Este debate algo unidireccional no refleja la naturaleza verdaderamente interdependiente de seguridad y justicia. Mientras que la justicia es la condición previa para la seguridad de largo plazo, la seguridad personal y la estabilidad institucional constituyen, a su vez, las condiciones previas para la implementación de la justicia. Los retos descritos arriba indican la necesidad de que las transiciones hacia la seguridad sean sensibles al tema de justicia y equilibren la necesidad de normalización judicial de los excombatientes y la rendición de cuentas por violaciones a los derechos humanos cometidos por todas las partes en el conflicto.

Rendición de cuentas y responsabilidad mutua: amnistías condicionales y comisiones de verdad

Aunque el informe del Secretario General de la ONU sobre el Estado de Derecho y la Justicia Transicional en Sociedades en Conflicto y Posconflicto establece claramente que “no se puede permitir que las amnistías excusen el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad o las graves violaciones de los derechos humanos”, al mismo tiempo alienta las “amnistías cuidadosamente diseñadas” para facilitar el retorno y la reintegración de los civiles desplazados y los antiguos combatientes (Secretario General ONU 2004: 11). En el contexto de los procesos de transición de la guerra a la paz de los MRL, las amnistías judiciales podrían condicionarse a la colaboración en los esfuerzos por establecer la verdad, proporcionando así incentivos para la desmovilización y contribuyendo al establecimiento de la historia del conflicto.

En **Sudáfrica**, la legislación que estableció la CVR reconoció que todas las partes habían realizado algún tipo de acción armada que podría considerarse como una violación grave de los derechos humanos. En lugar de otorgar una amnistía general, el Comité de Amnistías de la CVR revisó las solicitudes de amnistía hechas por los perpetradores de actos ilegales. Los solicitantes tenían que revelar por completo sus acciones armadas y probar que eran políticamente aprobadas, o por el liderazgo político del estado o por un partido político. Sobre esta base, se les negó la amnistía a varios operativos del apartheid por no haber cumplido con la revelación plena o por no haber podido demostrar que esas acciones se hallaban políticamente motivadas y aprobadas.

Equilibrio de los esquemas de compensación para veteranos y víctimas de la guerra

En algunos países se diseñaron programas incluyentes para proporcionarles ayuda económica y técnica (o compensación) tanto a los combatientes como a las víctimas de la guerra, con el fin de evitar el problema de los esquemas injustos de reintegración que benefician a los antiguos combatientes a expensas de otros grupos poblacionales afectados por el conflicto (ver sección 6.3.1).

En **Aceh**, los esquemas de ‘facilitación económica’ del comité de reintegración se orientaron hacia varios grupos de beneficiarios, entre ellos 3.000 excombatientes registrados, 3.500 antiguos detenidos políticos, 6.200 miembros no combatientes de GAM, 6.500 miembros de milicias, 62.000 civiles, víctimas del conflicto (dándole prioridad a las mujeres cabeza de familia, las viudas y los discapacitado), y 30.000 miembros de la familia inmediata de víctimas civiles (‘indemnización por muerte’). Estos esquemas económicos fueron complementados con algunas medidas no económicas, tales como 16.000 becas para los huérfanos del conflicto en edad escolar, 70 becas universitarias para los hijos de los excombatientes y tratamiento médico para quienes aún padecían a causa de heridas ocasionadas durante la guerra.

En **Nepal**, en noviembre de 2011, los principales partidos políticos firmaron un acuerdo de siete puntos que reiteraba su compromiso con la implementación de algunas de las disposiciones restantes de los acuerdos de paz de 2006 que estaban pendientes, entre ellos la entrega de paquetes de ayuda para “los parientes de los muertos y desaparecidos, lisiados, desplazados, y aquellos cuyas propiedades habían sufrido daños durante el conflicto”.

Procesos incluyentes de investigación de antecedentes:

Un factor clave para la transformación del sector seguridad

“Desde la perspectiva jurídica, la RSS debe apuntarle a la construcción de la integridad del sistema de seguridad, promover su legitimidad, y empoderar a los ciudadanos con el fin de transformar un sistema general abusivo en uno que respete y promueva los derechos humanos” (Patel 2010: 278). Uno de los métodos principales para asegurar la integridad y legitimidad del sistema de seguridad y restablecer la confianza del público son los procesos de depuración, mediante los cuales se les prohíbe el acceso a cargos militares o policiales a los responsables de crímenes de guerra o violaciones de los derechos humanos. Una lección clave aprendida de casos pasados es que todas las fuerzas deben participar por igual en estos procesos de investigación de antecedentes, supervisados por comisiones independientes, con el fin de brindar reparación por las violaciones de derechos humanos y los crímenes de guerra (incluida la violencia sexual) cometidos en el pasado, aumentar la confianza del público en el nuevo aparato de seguridad y fomentar la cohesión entre los antiguos ejércitos enemigos que ahora deben trabajar conjuntamente.

En **El Salvador**, se estableció una Comisión Ad-Hoc integrada por tres comisionados nacionales y dos oficiales del ejército en calidad de observadores para investigar graves actos de violencia cometidos durante los años de guerra. El resultado fue la remoción o traslado de 103 oficiales de alto rango en el ejército. Dicha exclusión tuvo un significado altamente simbólico en el contexto de una larga historia de impunidad militar. Un año después, una Comisión de Verdad de la ONU, integrada por personal internacional, publicó un informe que condujo a la ‘jubilación’ de aproximadamente 100 miembros adicionales de los altos mandos del ejército. La significación de estas medidas se vio un tanto opacada por los rumores de un golpe militar, lo cual presionó a la legislatura para que aprobara una ley de amnistía general que cubría todos los crímenes relacionados con la guerra civil.

Este ejemplo ilustra el peligro de provocar la resistencia violenta por parte de los funcionarios públicos y miembros de las fuerzas de seguridad. En estas situaciones, deben considerarse los enfoques ligeros, tales como los traslados, la jubilación temprana o el nombramiento de nuevos funcionarios en cargos estratégicos, con el fin de asegurar el reemplazo de los oficiales no confiables (Theissen 2004: 425).

Enfrentando el pasado desde abajo:

Participación de los antiguos combatientes en las iniciativas locales de justicia

Los antiguos combatientes se ven sometidos no sólo a mecanismos de justicia transicional sino que también implementan y participan activamente en dichas iniciativas. En algunos casos, su experiencia personal como participantes en la guerra les otorga una autoridad particularmente fuerte para enfrentar cuestiones relativas a la construcción de paz.

En **Irlanda del Norte**, en ausencia de una institución formal encargada del análisis holístico del pasado, los excombatientes (es decir, los antiguos prisioneros) han contribuido a los procesos de justicia restaurativa y abordaje del pasado con un enfoque de abajo hacia arriba. Entre otras cosas, han contribuido a la construcción de relaciones con otros grupos de excombatientes y líderes comunitarios pertenecientes a distintos bandos para calmar las tensiones sectarias en áreas de interfaz o durante las marchas polémicas. Precisamente por su pasada experiencia con la violencia, los antiguos combatientes han llegado a constituirse en autoridades creíbles capaces de transmitir un mensaje de consolidación de la paz.

En **Sudán del Sur**, el SPLA ha propuesto la creación de un Servicio de Verdad y Reconciliación dentro de sus sitios de acantonamiento con el fin de incrementar la confianza dentro de la población local y dedicarse a esfuerzos de conmemoración mediante el registro de los testimonios de los combatientes, preservando así el recuerdo público de los abusos pasados.

Enfoques de largo plazo: Del imperio de la fuerza al imperio de la justicia

Tal como se señaló arriba, debido a la falta de seguridad y de capacidad institucional en los contextos de posguerra, los interventores internacionales deben evaluar de manera realista el desempeño y los resultados que se pueden esperar de mecanismos rápidos de justicia transicional. El establecimiento de períodos de tiempo orientados hacia el largo plazo para los procesos judiciales podría aumentar la probabilidad de que los procesos de JT sean respetados e implementados por instituciones capaces, sobre la base de consultas participativas con grupos relevantes de la sociedad civil. En algunos de los casos estudiados aquí, se comprobó que la justicia verdaderamente tiene bastante resistencia.

En **Irlanda del Norte**, dado que el Acuerdo de 1998 no incluyó un mecanismo formal de JT para enfrentar el pasado, las campañas lideradas por las familias de los muertos y heridos durante ‘el conflicto’ condujeron a la apertura de una segunda investigación de los eventos del Domingo Sangriento de 1972, conocida como la “Investigación Saville”. Las conclusiones del Informe Saville, publicado en 2010, tras 12 años de trabajo y 38 años después de la confrontación violenta, llevaron al Primer Ministro británico David Cameron a reconocer que paracaidistas militares habían disparado sobre los civiles desarmados que trataban de huir, y a pedir excusas en nombre del Gobierno Británico.

En **Colombia**, veinte años después de la tragedia del Palacio de Justicia⁹, la investigación abierta por la Fiscalía General de la Nación ha resultado en el enjuiciamiento de tres militares de alto rango. Uno de ellos, el coronel en retiro Alfonso Plazas Vega, fue sentenciado a treinta años de prisión por su papel en las desapariciones forzadas que sucedidas tras la toma.

Finalmente, la promoción de la ‘paz con justicia’ no tiene que ver solamente con la rendición de cuentas individual sino con la revisión crítica y la reforma de las instituciones y políticas responsables de la implementación de la justicia. Si bien los escenarios de posguerra se caracterizan con frecuencia por la poca capacidad institucional y la escasa voluntad de respetar e implementar el imperio de la ley, las leyes mismas pueden ser una de las causas principales del conflicto. Por ello, la responsabilidad individual debe ir de la mano de la reforma de las instituciones y de las leyes y políticas injustas a nivel macro, tal como se detallará en la Sección 7.

⁹ El 6 de noviembre de 1985, 35 miembros del M-19 se tomaron el Palacio de Justicia en señal de protesta contra el incumplimiento por parte del gobierno del acuerdo negociado previamente. No obstante, la toma se convirtió en una gran tragedia dado que las fuerzas del estado contraatacaron e incendiaron el Palacio, causando la muerte de casi 100 personas.

6.4.3 Recomendaciones

Los mediadores deben:

- ≡ Asegurarse de que se tengan en cuenta las comprensiones locales de ‘justicia’ antes de importar experiencias de JT de otros lugares;
- ≡ Condicionar las amnistías a la colaboración con los mecanismos de justicia, por ejemplo, la revelación de la verdad y las disculpas;
- ≡ Proponer que se introduzcan disposiciones y mecanismos relevantes para que todas las partes involucradas en el conflicto reconozcan su responsabilidad mutua en los abusos cometidos en el pasado.

Las agencias de construcción de paz deben:

- ≡ Brindar consejería técnica para la introducción de mecanismos adecuados de investigación de antecedentes en derechos humanos y depuración (bajas, traslados o jubilación temprana) para restablecer la confianza en las instituciones de seguridad y de justicia, y ofrecer supervisión internacional de dichos procesos, en caso de que se solicitaran;
 - ≡ Apoyar a los antiguos combatientes comprometidos con el abordaje del pasado, la reconciliación u otros proyectos de JT mediante el fortalecimiento de capacidades y el apoyo económico.
 - ≡ Condicionar las amnistías a la colaboración con los mecanismos de justicia, por ejemplo, la revelación de la verdad y las disculpas;
 - ≡ Proponer que se introduzcan disposiciones y mecanismos relevantes para que todas las partes involucradas en el conflicto reconozcan su responsabilidad mutua en los abusos cometidos en el pasado.
-

7 Construcción de sistemas eficaces y legítimos de gobernanza política y de seguridad

Los miembros de MRL explican y justifican el surgimiento de la lucha armada como una respuesta al abuso de autoridad por parte de las instituciones estatales, así como a su incapacidad para solucionar los problemas de pobreza, i justicia, exclusión y discriminación. En esta sección se analizan las condiciones estructurales que garantizan la voluntad política de los MRL de restablecer el monopolio de la fuerza por parte del estado y de someterse a procesos de DDR y JT, es decir, la transformación de las instituciones estatales para abordar las causas fundamentales de la violencia.

En la última década ha surgido una literatura crítica que cuestiona los supuestos básicos que apuntalan la agenda ‘liberal’ occidental de construcción del estado en países que están emergiendo de la guerra. Destaca la tendencia de los ‘expertos externos’ a “seguir modelos tecnocráticos basados en supuestos normativos acerca de cómo debe ser el [nuevo] estado”, sin consultar a los actores locales acerca de las dinámicas que están en juego en el país anfitrión (Mehler 2009: 59). Dicha literatura cuestiona también si el estado es el referente más adecuado para fortalecer la seguridad después de conflictos violentos prolongados (Colletta y Muggah 2009, Sedra 2010). En esta sección, presentamos una perspectiva desde dentro, enfocada en los actores locales que han llevado a cabo procesos de reforma estructural principalmente mediante su propia agencia, y al mismo tiempo sugerimos formas de asistencia económica y técnica externa que fomenten y apoyen, en vez de obstaculizar, la apropiación nacional de las transiciones políticas y de seguridad.

Aunque enfatizamos la importancia de los factores contextuales y la necesidad de programas hechos a la medida en cada país, también identificamos los principios comunes de la transformación estructural, centrada en la redistribución del poder en la gobernanza política y de seguridad, mediante la democratización y el poder compartido, y en el fortalecimiento de la capacidad, la eficiencia y la responsabilidad al interior de las instituciones nacionales. En esta sección se examinan algunas de las lecciones aprendidas respecto de los componentes políticos y de seguridad de la reforma estatal, antes de pasar a abordar la necesidad de garantías de implementación.¹⁰

7.1 Transformación política: redistribución del poder y construcción de capacidades

La reforma o la construcción del estado ocupa un lugar central en las agendas políticas que persiguen los MRL durante la lucha armada y que eventualmente llegan a la mesa de negociación. La participación en estructuras de gobernanza más democráticas y su transformación en organizaciones incluyentes no violentas son los dos componentes claves de la ‘desmilitarización de la política’ (Lyons 2009).

¹⁰ No se trata aquí el tercer sector de la reforma estatal, a saber, la transformación socioeconómica y el desarrollo, debido a que no se abordó lo suficiente en la investigación empírica. De hecho, en la mayoría de los casos, parece haber recibido poca atención en la mesa de negociación. Este hecho refleja una paradoja interesante: aunque por lo general los problemas de pobreza, desigualdad económica e injusticia social eran prioritarios en la agenda revolucionaria o separatista de los MRL, los procesos de paz no los abordaron y se centraron más bien en la participación política y la transformación del sector seguridad.

7.1.1 Democratización del sistema político

En el contexto de las luchas por la democracia, uno de los elementos centrales de los acuerdos de paz tiene que ver con la reestructuración del régimen político con el fin de establecer o fortalecer la democracia multipartidista. Estas reformas pueden incluir tanto mecanismos transicionales de poder compartido como cambios constitucionales de largo plazo.

Mecanismos transicionales de poder compartido

En los últimos años, el tema del poder compartido se ha convertido en un área fundamental de interés para los sectores académicos y de políticas, y actualmente los mediadores externos lo recomiendan a menudo como modelo para ponerle fin a la violencia inter-partidista durante los procesos de paz. No obstante, los expertos brindan apreciaciones ambivalentes de su efectividad como apoyo a la estabilización, la democratización y la justicia transicional (Hoddie y Hartzel 2007, Sriram 2008). Sin embargo, en los países estudiados, los mecanismos de poder compartido, tanto transicionales como de largo plazo, fueron evaluados muy positivamente ya que hicieron posible la apertura de los sistemas de gobernanza para la inclusión de fuerzas políticas excluidas hasta el momento.

En casos como los de Sudáfrica, Nepal, Burundi y Sudán, se establecieron gobiernos interinos de ‘unidad nacional’ inmediatamente después de los acuerdos de paz, con el fin de administrar el estado hasta que se pudieran organizar elecciones democráticas o entrara en vigor una nueva constitución. Dichos mecanismos les dieron la oportunidad a representantes de los antiguos gobernantes y de sus opositores de poner a prueba su capacidad de trabajar juntos en la reconstrucción y administración del país. Los antiguos opositores, en particular, se vieron enfrentados por primera vez a las realidades de la gobernanza política y al esfuerzo de superar los desequilibrios técnicos respecto de sus opositores políticos mediante la construcción de capacidad y experiencia en preparación para las futuras campañas electorales.

Reforma institucional

Además de los mecanismos de poder compartido temporales, deben instaurarse medidas más permanentes para fortalecer la democracia multipartidista. Por ejemplo, en los nueve casos estudiados, se introdujeron reformas de procedimiento para facilitar los procesos electorales abiertos y transparentes.

En **El Salvador**, una de las exigencias políticas del FMLN fue la promoción de elecciones democráticas y transparentes. Por ello, el acuerdo de paz incluyó disposiciones para la reforma de procedimientos que abolían el uso de recursos estatales para las campañas electorales, introducían la financiación pública para todos los partidos proporcionalmente a su éxito electoral, y cambiaban la composición del Tribunal Supremo Electoral (que ahora incluiría representantes de todos los partidos).

El ejemplo más dramático de democratización lograda a través de un acuerdo de paz fue la transformación de Nepal de monarquía en república. En otros países, también se institucionalizó la democracia incluyente a nivel del ejecutivo mediante un sistema permanente de poder compartido. Por ejemplo, en Irlanda del Norte todos los partidos principales exigieron representación en el ejecutivo, mientras que en Burundi, un sistema de cuotas garantizó la representación multiétnica y multipartidista en el gobierno, la asamblea y las administraciones locales.

Autogobierno y consolidación del estado

En las luchas separatistas o irredentistas, las reformas políticas se ocupan más de la redistribución del poder y los recursos desde el (antiguo) centro a la periferia. El autogobierno se logró en distinta medida en Aceh, Irlanda del Norte, Sudán del Sur y Kosovo, desde la autonomía extendida y la devolución del poder dentro del marco de un país unido, a la independencia absoluta.

En **Aceh**, el movimiento de liberación GAM renunció a su exigencia de un estado independiente a cambio del ‘autogobierno’ mediante la devolución de varias competencias al nivel provincial. Aceh ha logrado un poder significativo en materia de gobernanza política, economía y derechos humanos, mientras que Yakarta mantiene su autoridad en asuntos de defensa, política fiscal y monetaria, relaciones exteriores y libertad de culto.

En los nuevos estados independientes de Kosovo y Sudán del Sur hubo que crear instituciones desde cero, lo cual ha llevado a los nuevos líderes nacionales a depender más fuertemente del apoyo externo en materia de fortalecimiento de capacidades en todas las áreas de formación y consolidación del estado. Este tema se explorará en mayor profundidad más adelante en el contexto del desarrollo del sector seguridad.

7.1.2 Consolidación de las entidades civiles comprometidas con la ‘lucha’ a través de medios no violentos

La conversión de los MRL de ‘las balas a los votos’ es otra área que se ha vuelto de gran interés académico en los últimos años. Los politólogos han intentado identificar los factores que inciden sobre el desempeño político y la efectividad en la política convencional de los nuevos partidos de posguerra (e.g. Söderberg Kovacs 2007, Manning 2008, De Zeeuw 2008).

En efecto, la mayoría de los movimientos aquí estudiados han logrado un sorprendente éxito de largo plazo o reciente en su conversión de la insurgencia al campo de batalla electoral durante la posguerra (ver Tabla 1 en la sección 3). Cabe resaltar los resultados sobresalientes del ANC en Sudáfrica, que obtuvo el 63% de los votos en 1994 y ha sido reelegido en todas las elecciones subsiguientes, así como la inesperada victoria maoísta en las elecciones a la asamblea constituyente de 2008 en Nepal. Pero el éxito no fue siempre inmediato; en El Salvador, el FMLN siguió en la oposición durante varios años, antes de convertirse en la facción más fuerte de la Asamblea Nacional en 2000 y finalmente ganar las elecciones presidenciales de 2009.

El triunfo en el campo electoral es un factor importante que influye sobre el desarrollo de confianza en el proceso de paz por parte de los antiguos opositores del estado y sus partidarios, pues ayuda a convencerlos de que se puede luchar efectivamente por el cambio social mediante la política democrática. A su vez, las transiciones organizacionales efectivas desde la clandestinidad a la política convencional se hallan condicionadas por una serie de factores, de los cuales exploramos tres a continuación.

Condiciones institucionales

Según los partidarios de la ‘institucionalización antes de la liberalización’ (Paris 2004), en las sociedades altamente polarizadas afectadas por el conflicto, los acuerdos de paz o las constituciones de posguerra deben incluir disposiciones que institucionalicen el papel de las antiguas organizaciones de combatientes dentro de las estructuras estatales antes de comenzar procesos electorales competitivos. En los casos de El Salvador, Aceh, Nepal y Colombia, los acuerdos de paz estipulaban explícitamente el derecho de los MRL a formar partidos políticos e ingresar al ámbito político local y nacional.

En **Colombia**, el M-19 recibió su nombre en memoria de la elección fraudulenta del 19 de abril de 1970, y por ello, el derecho a participar en unas elecciones abiertas y democráticas tenía un profundo significado ideológico y simbólico para sus miembros. Sin embargo, dada su inexperiencia en procesos políticos legales y el desequilibrio técnico en relación con los partidos políticos existentes, los negociadores del M-19 solicitaron la introducción de una cláusula especial que reservaba algunos escaños en la Asamblea para los guerrilleros desmovilizados en las primeras elecciones de posguerra. Aunque el Congreso rechazó esta medida y nunca se materializó, el entusiasmo popular generado por el proceso de paz fue para los guerrilleros desmovilizados en las primeras elecciones de posguerra. Aunque el Congreso rechazó esta medida y nunca se materializó, el entusiasmo popular generado por el proceso de paz fue muy favorable para el nuevo partido creado por los antiguos guerrilleros, la Alianza Democrática -M19 (AD-M19), que obtuvo el 27.3 por ciento de los votos en las elecciones a la Asamblea Constituyente. Según veteranos del M-19, este episodio les enseñó que la apertura democrática en sí misma puede ser más eficaz que la discriminación positiva.

Aprovechamiento de la experiencia política pasada

La institucionalización de estructuras políticas cohesionadas y eficaces representa un gran reto organizativo para los movimientos armados de oposición que aspiran a participar en la construcción del estado y las transiciones democráticas de posguerra, especialmente después de décadas de existencia ilegal, exilio u operaciones clandestinas. En este sentido, otra lección surgida de la investigación tiene que ver con las relaciones entre las estructuras militares y políticas dentro de los MRL. No fue una sorpresa hallar que los movimientos que tenían una historia como partidos políticos o ramas políticas definidas antes de la guerra podían aprovechar más fácilmente esta experiencia en un ámbito de posguerra. En contraste, los tres casos (M-19, KLA y FMLN) de grupos guerrilleros constituidos como 'organizaciones político-militares', con una estructura mixta de comando en la que los líderes militares tomaban las decisiones políticas y/o encabezaban los equipos de negociación, tuvieron dificultades para establecer un partido cohesivo tras el acuerdo de paz.

En **El Salvador**, sólo unos pocos miembros del nuevo partido del FMLN tenían experiencia previa en el activismo político (por ejemplo, en el Partido Comunista antes de 1980). Desde su nacimiento, el partido se vio afectado por luchas internas ideológicas y de poder que llevaron a divisiones importantes, aunque éstas acabarían por unificar a los miembros restantes del partido en torno a un liderazgo cohesivo y un programa coherente.

En **Colombia**, la AD-M19 logró resultados sorprendentes en la fase inmediatamente posterior al acuerdo (ver arriba), pero fue perdiendo su apoyo electoral inicial de manera sostenida hasta que finalmente se disolvió. Este fracaso a la hora de consolidar un partido eficaz se explica en parte por la falta de experiencia de los combatientes en el proceso electoral y el ámbito institucional. No obstante, algunos veteranos del M-19 se han unido a otros partidos políticos u organizaciones de la sociedad civil, a través de los cuales están incidiendo exitosamente sobre la política local y nacional.

Preparación para el cambio

Otro reto tiene que ver con el riesgo de la dispersión política a raíz de la pérdida de un objetivo unificado en las luchas revolucionarias, por la democracia o por la autodeterminación. La institucionalización política exige la adopción de una nueva cultura política, la formulación de un nuevo programa y el fortalecimiento de la capacidad para gobernar. El éxito en el ámbito político se halla también condicionado por la habilidad de las nuevas formaciones políticas para ampliar su base más allá de sus miembros iniciales y reclutar nuevos cuadros partidistas que no estuvieron involucrados en la lucha armada.

En **Burundi**, el CNDD-FDD pasó exitosamente de ser un movimiento rebelde dominado por los Hutu a ser un partido multiétnico que incluye muchos miembros Tutsi. Esto se debió en parte a un cambio de liderazgo, pero también fue impulsado por la estipulación de la nueva ley electoral según la cual máximo las tres cuartas partes del organismo de toma de decisiones de un partido político podía pertenecer al mismo grupo étnico.

En **Irlanda del Norte**, Sinn Féin se ha convertido en el partido político más grande que representa a la comunidad nacionalista/católica, pero sigue siendo un partido sectario enfocado en las exigencias de una parte del electorado, que no busca apoyo más allá de las fronteras de los antiguos partidos.

Finalmente, los partidos políticos que surgen de las formaciones de las épocas de guerra deben prepararse para adaptar su estructura de comando de acuerdo con las prioridades y agendas de los tiempos de paz. Aunque los movimientos rebeldes tienden a estar organizados jerárquicamente con una clara cadena de mando de arriba hacia abajo que es efectiva para las operaciones militares, los partidos políticos requieren estructuras más horizontales en las que el poder esté menos concentrado y más difundido democráticamente por toda la organización.

Dichos retos exigen el apoyo en materia de fortalecimiento de capacidades en política democrática por parte de expertos internacionales, tales como fundaciones políticas u ONG. Dicho apoyo debe adaptarse localmente y abarca la asistencia técnica o económica en el campo del desarrollo organizacional, el financiamiento legal, los asuntos parlamentarios, las campañas electorales, las destrezas administrativas o el buen gobierno.

En **Aceh**, la transformación de GAM en un partido cohesivo (Partai Aceh) condujo a sobresalientes logros políticos, tales como la obtención de la mayoría de los escaños en la asamblea legislativa local en 2009. No obstante, la transformación efectiva de los rebeldes en líderes políticos sigue siendo una prueba crucial en un contexto en el que las altas expectativas populares de logros y cambio entran en conflicto con el bajo nivel de experiencia en el manejo de las administraciones locales. Desafortunadamente, hay poca asistencia disponible para mejorar las destrezas de gobierno de los antiguos combatientes puesto que las agencias de construcción de paz y desarrollo que operan en Aceh tras el tsunami de 2004 se han mostrado reacias a apoyar el fortalecimiento de capacidades políticas y han preferido concentrarse en trabajo de socorro de corto plazo y en la facilitación socioeconómica, perpetuando así la fase 'compensatoria' de la reintegración.

Sin embargo, la construcción de capacidades políticas puede verse seriamente obstaculizada por la etiqueta de 'terrorista' y las sanciones relacionadas con ella a los antiguos movimientos insurgentes que se han convertido en partidos tradicionales, tal como se ilustra en la Sección 5 con el caso del partido maoísta de Nepal.

7.2 Transformación y desarrollo del sector seguridad

La transformación de las instituciones nacionales de defensa, seguridad y justicia luego de los conflictos violentos constituye un medio esencial para asegurar que el restablecido monopolio del estado sobre la fuerza se ejerza de manera democrática y legítima, y que las instituciones de seguridad realmente protejan y representen a la nación entera y no sirvan solamente a quienes detentan el poder. Así, estos procesos están intrínsecamente relacionados con los procesos de DDR examinados anteriormente, ya que ayudan a construir y mantener la confianza de los combatientes en su paso de opositores del estado a agentes constructores del estado.

Utilizamos aquí el término ‘transformación del sector seguridad’ (TSS) – o ‘desarrollo del sector seguridad’ en contextos de formación del estado (Kosovo, Sudán del Sur) – en lugar de la noción convencional de RSS de posguerra. Aquél abarca el proceso de ‘reparar’ las instituciones judiciales y de seguridad para hacerlas operativas, responsables y transparentes, así como la vigilancia civil por parte de las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno. Adicionalmente, implica también la integración de las antiguas fuerzas combatientes a un nuevo aparato de seguridad cohesivo, junto con la re-capacitación, la armonización y los cambios doctrinarios que ello implica.

En esta sub-sección se examinan los diversos componentes de la TSS, que incluyen las medidas de desmilitarización, la fusión de fuerzas legales e ilegales, y la democratización y profesionalización del sector de seguridad y de justicia con el fin de aumentar su responsabilidad, carácter incluyente, eficiencia e imparcialidad.

7.2.1 Desmilitarización y ‘redimensionamiento’

La desmilitarización constituye un elemento fundamental de la TSS. En el contexto de conflictos territoriales (Kosovo, Sudán del Sur, Aceh e Irlanda del Norte), consiste principalmente en el retiro de las fuerzas armadas de ocupación (es decir, las no autóctonas). Pero la desmilitarización se refiere más generalmente al proceso de reducción o ‘racionalización’ del aparato de seguridad que con frecuencia se aumenta durante la guerra o tras los procesos de integración, mediante la remoción del personal innecesario de acuerdo con las nuevas evaluaciones estratégicas.

En **Sudáfrica**, la reducción militar se cumplió en gran parte debido a la ‘atrición natural’ y al retiro voluntario, por ejemplo mediante ‘cláusulas de retiro’ que le permitían al personal del antiguo ejército jubilarse con generosas pensiones.

En **El Salvador**, el acuerdo de paz impuso una drástica reducción del 50% de un ejército demasiado grande, con base en un pacto entre la exigencia inicial del FMLN de disolver las fuerzas armadas por completo y las preocupaciones del gobierno respecto de la defensa y la seguridad. Los batallones de élite de la contrainsurgencia se desmovilizaron y todas las fuerzas policiales se desmantelaron, mientras que la división de policía civil de la misión de la ONU supervisó una fuerza de policía interina durante el período de transición y hasta que se desplegó plenamente el nuevo servicio de policía nacional.

7.2.2 Democratización del sistema de seguridad

La integración de las fuerzas militares y policiales ilegales y legales en un aparato nacional transformado de defensa y seguridad representa con frecuencia la forma en que los antiguos combatientes pueden participar en la construcción democrática del estado, así como una poderosa garantía de seguridad para todas las partes (Glassmyer y Sambanis 2008). Pero la democratización del sector seguridad también incluye medidas más amplias que permitan el acceso a las fuerzas militares o policiales de grupos sociales anteriormente excluidos o sub-representados.

Acuerdos transicionales de poder compartido

De manera similar a lo que ocurre en el ámbito político, los mecanismos tempranos de poder compartido pueden darle un impulso positivo a los procesos de integración de largo plazo. Dichos mecanismos ayudan a crear un espacio para el diálogo político y propician un entorno para las medidas integrales de reforma y consolidación. Representan también la primera prueba de la preparación de los antiguos enemigos

para coexistir y trabajar juntos en una institución única. Por ejemplo, los comités técnicos conjuntos establecidos para negociar los detalles de los mecanismos de TSS en Sudáfrica y Nepal constituyeron un poderoso y simbólico acto inicial de integración militar desde arriba (aunque en Nepal su efectividad se vio dificultada por las recurrentes disputas inter-partidistas sobre su composición y mandato). También se podrían crear cuerpos de seguridad mixtos, compuestos de tropas legales e ilegales en proporciones iguales, como ‘medidas provisionales de estabilización’ durante el período de transición o como preludio a procesos de integración más incluyentes de rebeldes y militares.

En **Sudáfrica**, el primer experimento para la realización de actividades conjuntas de seguridad se llevó a cabo mediante la creación temporal de una fuerza de paz transicional propia durante el proceso de paz, integrada por personal proveniente de las distintas fuerzas partidistas. Esta estructura se creó en el contexto de los ataques criminales ‘quintacolumnistas’ contra la población civil (especialmente en los municipios, cuyo objetivo era atentar contra el proceso de negociación). La fuerza de paz, sin embargo, no fue apoyada adecuadamente por el ejército y fue atacada por elementos no identificados (que luego fueron identificados como elementos recalcitrantes dentro del ejército y los servicios de inteligencia del apartheid) y finalmente tuvo que ser desmantelada.

En **Sudán**, tal como se estipuló en el acuerdo de paz de 2005, miembros seleccionados del SPLA y el ejército nacional fueron reclutados para formar parte de Unidades Integradas Conjuntas (JIUs) y asignados a regiones específicas a lo largo y ancho del país. Dichas unidades, cuyo número ascendió a 40.000, fueron concebidas como un mecanismo experimental de posguerra para llenar vacíos de seguridad en áreas donde el alcance del ejército era limitado. Más aún, debían servir como medio de construcción de confianza entre las antiguas facciones en conflicto, con miras a un posible (futuro) ejército integrado. No obstante, puesto que los sudaneses del sur optaron por la secesión, se disolvieron las JIU, sus miembros retornaron a sus formaciones de origen y es probable que se desmovilicen.

‘1+1=3’: Una fórmula para la integración de rebeldes y militares/policías

La fórmula ‘1+1=3’ fue propuesta por los líderes maoístas en Nepal como modelo para la fusión de los ejércitos estatales y rebeldes en una fuerza totalmente nueva, en contraste con la absorción de los combatientes individuales por las estructuras legales no reformadas. La inspiración provino en parte de las transiciones en Sudáfrica y Burundi, donde se crearon fuerzas cohesivas de defensa nacional que integraron a las principales partes en conflicto, con la excepción de los paramilitares y las milicias. Más aún, en Burundi, Sudán del Sur, El Salvador y Kosovo, se estableció un nuevo servicio nacional de policía que reunía elementos de los ejércitos de liberación (que representaban entre el 20% y el 33% del personal total), el ‘viejo’ sector seguridad y nuevos reclutas.

Una vez establecidas las modalidades de reclutamiento y selección, el primer paso en la integración al ejército/policía consiste por lo general en esquemas de re-capacitación tendientes a armonizar los diversos perfiles, experiencias y destrezas técnicas adquiridas durante el conflicto y asegurar el cumplimiento con los estándares profesionales adecuados. Esta es una cuestión particularmente sensible dado que los líderes políticos o militares a menudo se oponen a la integración de rebeldes y militares argumentando que entre los opositores del estado hay combatientes sin entrenamiento que no son aptos para la guerra convencional. Es cierto que las tropas insurgentes están compuestas en gran parte por voluntarios entrenados típicamente para el combate de guerrilla, aunque esto no significa que no puedan ser entrenados de acuerdo con las normas o los estándares profesionales. Tampoco implica que el personal de guerra del ejército y la policía,

con frecuencia mal entrenado o indoctrinado por años de guerra represiva contrainsurgente, deba estar exento de esos procesos de re-capacitación. Dadas las disputas y sensibilidades en torno a los procesos de integración, la ayuda externa es por lo general bien recibida por todas las partes para que brinde estándares y puntos de referencia 'objetivos'.

En **Sudáfrica**, donde todas las partes del conflicto se opusieron al involucramiento internacional durante el proceso de paz, la única forma de apoyo extranjero a la construcción de la paz que se solicitó explícitamente fue la consejería y asistencia proporcionada por el Equipo Militar Británico de Entrenamiento y Consejería, para que arbitrara el proceso de clasificación por rangos de acuerdo con los estándares internacionales de operaciones, antes de la integración formal de todas las fuerzas armadas.

Aumento de la inclusión

Además de las medidas de integración al ejército o a la policía que beneficien primordialmente a los antiguos combatientes, se deben implementar otros mecanismos que aumenten la inclusión y la representatividad del sector seguridad con respecto a la composición social o étnica de una sociedad.

En **Burundi**, se impusieron cuotas étnicas luego de los acuerdos de paz, según las cuales ningún grupo étnico podía representar más del 50% del ejército y de la policía.

En **Irlanda del Norte**, se creó el nuevo servicio de policía en 2001 con cuotas del 50% para los católicos, con el fin de representar mejor la composición de la comunidad. Esta fue una medida temporal dirigida a corregir el desequilibrio en la composición del servicio de policía, la cual sería revocada apenas se lograra una representación adecuada. Fue descontinuada tras la devolución de los sectores policiales y de justicia en 2010.

En el caso de los nuevos países independientes donde los ejércitos rebeldes se transformaron en (o fueron integrados a) servicios nacionales militares, policiales y de inteligencia, el reto principal fue el de abrir el nuevo sector seguridad (percibido interna y/o públicamente como el sucesor directo del ejército de liberación) a nuevos reclutas provenientes de otras fuerzas sociales y de seguridad.

En **Sudán del Sur**, la transición del SPLA de guerrilla a ejército profesional está enfrentando varios retos técnicos, entre ellos la enorme tarea de integrar a los miembros de Otros Grupos Armados (categoría utilizada para las milicias más pequeñas y otras fuerzas armadas ilegales diferentes los dos principales ejércitos en), los cuales deberían ser absorbidos por las Fuerzas Armadas Sudanesas o el SPLA, según el acuerdo de paz.

En **Kosovo**, donde las fuerzas de seguridad yugoslavas fueron remplazadas por instituciones kosovares albanesas, el reto mayor es el de reclutar serbios y miembros de otras minorías para el nuevo sector seguridad, en medio de la presión ejercida desde Belgrado y la falta de afinidad expresada por la mayoría de los serbios (que representan el 5% de la población de Kosovo) hacia el nuevo ejército, al cual perciben como sucesor del KLA. A pesar de estos obstáculos, la fuerza de seguridad de Kosovo está avanzando positivamente hacia la auténtica pluralidad étnica: las minorías representan actualmente el 8.2% de la fuerza.

Sin embargo, con respecto a la representación por género, las mujeres siguen siendo marginales en la mayoría de las instituciones de seguridad, a excepción de Sudáfrica, donde las mujeres integran el 29% de las fuerzas armadas nacionales, con muchas en unidades de combate y cargos de mando. Por el contrario, las mujeres sólo representan el 3% del ejército de Kosovo y de la policía de Burundi.

7.2.3 Construcción de instituciones de seguridad y de justicia responsables, imparciales y profesionales

La TSS incluye también la disposición de mecanismos de vigilancia democrática y al regulación de las relaciones civiles-militares, asociadas a la norma de no-partidismo del sector seguridad. También requiere un cambio de mentalidad y la redefinición de las antiguas alianzas e ideologías formadas durante la guerra. Después de los conflictos violentos, es necesario redefinir el objetivo y el papel de las fuerzas de seguridad, y ampliar el concepto de seguridad nacional de manera tal que tenga en cuenta las necesidades de los distintos grupos (por ejemplo, étnicos, de género) que integran una sociedad dada.

No-partidismo y vigilancia civil

Un correlato necesario de la desmilitarización de la política (ver sección 6.1) es el proceso paralelo de despolitización de la seguridad. Esto requiere un cambio de filosofía dentro del sector seguridad, que no debe concebirse como servidor del gobierno sino como servidor de la nación y protector de todos los ciudadanos. De hecho, la fusión de las fuerzas enemigas en nuevos organismos de seguridad puede desempeñar un papel fundamental en la construcción del carácter de nación y de una nueva identidad nacional multicultural y/o democrática.

En **Sudáfrica**, el Código de Conducta del nuevo ejército nacional incluía una regla estricta de no interferencia en la política. Esto no significa que los soldados debían ser apolíticos; según la Carta de Derechos, que subraya el derecho de asociación, todo individuo tiene el derecho a pertenecer a un partido político. No obstante, para evitar conflictos de interés, los miembros de las fuerzas armadas no deben expresar sus preferencias políticas durante el desempeño de sus deberes militares ni pueden ocupar un cargo público en un partido político.

En **Nepal**, el comando del ejército nacional ha venido rechazando firmemente la integración a sus filas de ‘combatientes adoctrinados ideológicamente’ por temor a que otros soldados se ‘contaminen’ con la ideología maoísta del PLA. Por su lado, los maoístas han venido separando gradualmente sus entidades políticas y militares, tal como lo solicitaron sus opositores políticos, pero siempre ha rechazado la idea de la despolitización de sus fuerzas armadas, argumentando que todo ciudadano, incluidos los soldados, tiene derecho a sus ideas políticas y que el ejército del estado también había sido entrenado ideológicamente para servirle a la monarquía.

Con respecto a la reforma del sector justicia, los negociadores en El Salvador también han introducido nuevas modalidades de elección para los miembros de la Corte Suprema a fin de aumentar la independencia de la rama judicial.

No obstante, la norma del no-partidismo del sector seguridad no implica que los líderes políticos no puedan intervenir en asuntos de seguridad. En todos los estudios de casos, el gobierno y los líderes de los MRL se involucraron de manera decisiva en la toma de decisiones respecto de la TSS, y se fomentaron normas de control y vigilancia civil respecto de las funciones de seguridad, defensa e inteligencia, las cuales fueron implementadas a través de nuevos ministerios, secretariados civiles y comités parlamentarios.

Reevaluación de las políticas de seguridad nacional y defensa del estado de derecho

Con frecuencia los conflictos armados hacen borrar los límites entre las funciones de defensa externa y seguridad pública, mediante el doble proceso de involucramiento militar en operaciones de contrainsurgencia y militarización de los servicios policiales que funcionan como unidades de combate e inteligencia. Por ello, la TSS implica la formulación de una nueva estrategia de seguridad nacional que redefina y delimite los respectivos roles y funciones de la policía, la defensa externa, los servicios de inteligencia y las instituciones judiciales, de conformidad con los estándares internacionales y la reevaluación de las amenazas y los intereses nacionales.

En **El Salvador**, la estructura de las instituciones de seguridad durante el conflicto fue definida por la doctrina de Seguridad Nacional adoptada en 1963 con asistencia de los Estados Unidos, la cual exigía que los militares detectaran y combatieran a todo aquel que pudiera considerarse un comunista o ‘enemigo interno’. La formulación de la nueva doctrina de seguridad tras los acuerdos de paz incluyó la limitación del papel de los militares a responder a las amenazas externas, mientras que el monopolio sobre la seguridad pública se le asignó a un nuevo servicio de policía civil, independiente de las fuerzas armadas.

Es posible que se requiera asistencia externa para entrenar a los miembros del nuevo sector de seguridad y justicia de acuerdo con los estándares y códigos de conducta internacionales. En El Salvador, el currículo de la nueva academia de policía fue diseñado por un equipo técnico integrado por expertos internacionales, y las sesiones de capacitación fueron apoyadas por instructores provenientes de Chile, España, Estados Unidos, Noruega y Suecia. En Burundi, Francia, Bélgica, los Países Bajos, Alemania y la misión integrada de la ONU, BINUB, brindaron asistencia económica y técnica para la armonización de la capacitación del ejército reformado y de los servicios de policía e inteligencia. Más aún, las agencias de construcción de paz son cada vez más conscientes del papel crítico que desempeñan los sectores judiciales y penales operativos en la defensa del estado de derecho y la protección de los derechos humanos. La UE, la ONU y ONGs internacionales ofrecieron proyectos para fortalecer las capacidades y el entrenamiento profesional del personal judicial y carcelario en Burundi, y el Banco Mundial apoyó ese tipo de proyectos en Sudán del Sur. No obstante, a pesar de esos esfuerzos, las encuestas de opinión en esos tres países revelan que el público en general confía poco en el personal policial y judicial debido a su politización y a su récord relativamente bajo en materia de derechos humanos durante el período de posguerra, así como a la permanencia de altos niveles de impunidad, corrupción y criminalidad.

Finalmente, cabe mencionar aquellos casos en los que aún no ha habido TSS, ya sea porque el conflicto armado continúa o por la naturaleza subnacional del conflicto en cuestión. En Colombia, no se aprovechó el proceso de paz con el M-19 para transformar el sector seguridad legal, el cual sigue dedicado a operaciones de contrainsurgencia contra otras guerrillas, y el gobierno no cumplió con su compromiso de dismantelar los grupos paramilitares de autodefensa. Por otro lado, los procesos de desmilitarización local y reforma de la policía en Irlanda del Norte y Aceh no se complementaron con una reforma nacional paralela del ejército.

7.3 Garantías de implementación

Los procesos exitosos de construcción de paz y del estado no dependen solamente del diseño de reformas integrales en materia política y de seguridad, sino también de la implementación efectiva de sus compromisos por parte de todos los involucrados. La reciprocidad puede funcionar como una poderosa garantía para mantener la paridad, la confianza mutua y la voluntad política de hacer las reformas necesarias y buscar acuerdos respecto del poder compartido. De hecho, cuando las antiguas partes en conflicto acceden al poder, aumenta su influencia y confianza en que se implementarán los acuerdos de

paz. En la mayoría de los contextos, se establecieron garantías institucionales y mecanismos de vigilancia adicionales, como por ejemplo, la consagración de las disposiciones del acuerdo de paz en el sistema judicial, o el establecimiento de órganos de monitoreo nacionales, internacionales o mixtos, integrados por todas las partes políticas relevantes.

7.3.1 Garantías institucionales: consagración de las disposiciones de paz en la legislación nacional

Las disposiciones políticas y de seguridad de los acuerdos de paz deben integrarse en un marco legal que les otorgue legitimidad y obligatoriedad. En Sudáfrica, Colombia, Kosovo, Burundi y Sudán del Sur se promulgaron nuevas constituciones, mientras que en Nepal está en curso el proceso de redacción de una constitución. En todos los casos, esos marcos constitucionales explicitan los rasgos de un estado democrático y cohesivo, así como los principios de gobernanza de un sector seguridad que garantiza justicia y seguridad para todos los ciudadanos.

En **Kosovo**, a raíz de la Declaración de Independencia del 17 de febrero de 2008, se redactó una nueva constitución que empezó a regir el 15 de junio de 2008, la cual establecía la República de Kosovo como estado independiente, soberano, democrático, único e indivisible. El nuevo estado tenía autoridad plena sobre el cumplimiento de la ley, la seguridad, la justicia, la seguridad pública, la inteligencia, la respuesta a emergencias civiles y el control de fronteras dentro de su territorio.

En los casos de conflictos por la autodeterminación resueltos mediante la devolución extensa del poder, se estableció un marco legal alternativo, ratificado por el parlamento nacional.

En **Aceh**, las extensivas competencias de autogobierno negociadas por GAM y el gobierno indonesio fueron codificadas formalmente en la Ley sobre el Gobierno de Aceh (LoGA), promulgada por el parlamento indonesio el 11 de julio de 2006. No obstante, los antiguos negociadores de GAM se quejaron de la demora en su promulgación y su falta de coherencia con el acuerdo de paz de Helsinki, especialmente con respecto al alcance de la devolución de poderes asignados a las estructuras de gobierno local.

7.3.2 Vigilancia nacional e internacional

Además de las disposiciones legales, el marco institucional para la implementación y verificación de la construcción de paz y del estado incluye comisiones nacionales de monitoreo y verificación, integradas por todas las partes políticas relevantes. En ocasiones, participan en ellas representantes de agencias extranjeras con el fin de evitar que los bloqueos y obstáculos en el ámbito político nacional pongan en peligro los procesos de construcción de paz.

En **Burundi**, se creó una Comisión de Monitoreo de la Implementación para controlar, supervisar y coordinar la implementación del Acuerdo de Arusha del año 2000. Aunque carecía de autoridad para restringir a las partes en disputa, la mera naturaleza de su composición sirvió de garantía, ya que estaba integrada por seis burundeses y un representante de las Naciones Unidas, la Unión Africana y la Iniciativa Regional de Paz.

A pesar de sus logros positivos, la mayor parte de las comisiones de verificación parecen haberse preocupado más que todo por la vigilancia de los mecanismos de DDR, a expensas del monitoreo de la implementación de la reforma estatal. Por este motivo, los actores internacionales juegan un papel crítico en ayudar a monitorear el proceso de transformación estructural. En El Salvador, por ejemplo, el papel de la ONU evolucionó gradualmente desde aquel de embajador de buena voluntad al de mediador y, finalmente, al de garante del cumplimiento de los acuerdos de paz por las partes. Con respecto a la evaluación del desempeño de los observadores extranjeros por parte de los MRL, se observa una paradoja interesante. Por un lado, en la mayoría de los casos, se evalúa muy positivamente el apoyo internacional de vigilancia, y las quejas se limitan al retiro prematuro o a los mandatos demasiado restringidos.

En **Nepal**, los maoístas estaban firmemente a favor de que se mantuviera la Misión de las Naciones Unidas en Nepal (UNMIN) hasta que se completara el proceso de integración y reestructuración del ejército, ya que interpretaban la presencia internacional como garantía contra la intervención de fuerzas ‘expansionistas’ extranjeras tales como la India y los Estados Unidos. En medio de una fuerte oposición de otros partidos políticos y del ejército nepalés, quienes criticaban a UNMIN por su supuesta posición sesgada (pro-maoísta), se prorrogó varias veces el mandato de la misión hasta su terminación en enero de 2011.

En **Aceh**, la UE y ASEAN establecieron una misión internacional de observación (AMM) con amplio mandato para monitorear todo el proceso de implementación de la paz. No obstante, en la práctica, la AMM optó por jugar un papel mínimo para maximizar las probabilidades de éxito, limitando su objetivo al monitorear y apoyar el proceso de DDR. El mandato de la AMM terminó en diciembre de 2006, tras anunciar que había ayudado exitosamente en los procesos de desarme y desmovilización, pero sin garantía alguna de que las demás disposiciones del acuerdo de paz de Helsinki, entre ellas la liberación de los prisioneros políticos restantes, la RSS, la reforma política y un esquema integral de reintegración para todos los miembros de GAM, se fueran a implementar.

Por otro lado, en aquellos contextos en los que la implementación de la paz fue impulsada fuertemente por agencias internacionales, los actores nacionales (incluidos los antiguos MRL) presionan a favor de una apropiación nacional oportuna de las funciones de vigilancia por parte de instituciones propias reformadas o recientemente establecidas.

En **Kosovo**, en ausencia de un estado operativo en el contexto inmediato de posguerra, una misión de la ONU (UNMIK) se hizo cargo de la administración del territorio durante el período de transición, hasta que se determinó el estatus definitivo de Kosovo. Sin embargo, el estricto control vertical ejercido por la ONU sobre la función de seguridad interna obstaculizó seriamente la apropiación local de su desarrollo y la vigilancia democrática por parte de instituciones civiles locales.

7.4 Recomendaciones para un apoyo flexible pero sostenible para la construcción del estado

Los mediadores deben:

- ≡ Facilitar acuerdos justos y equilibrados que aborden las exigencias de los MRL respecto de la transformación del sector seguridad, la democratización o la reforma socioeconómica, garantizando la inclusión de disposiciones sobre reforma estructural en los acuerdos de paz y un diseño acorde con las especificidades del contexto de conflicto y las prioridades respectivas de las partes.

Las agencias de construcción de paz y ONGs deben:

- ≡ Apoyar la transformación de estructuras clandestinas en partidos políticos efectivos, mediante la capacitación en el campo de la política convencional y el buen gobierno, y la facilitación de la consejería por parte de pares.

Los expertos en seguridad nacionales o multinacionales (por ejemplo, misiones de OTAN, UE, CSDP, o asistencia bilateral) deben:

- ≡ Garantizar estándares legales y técnicos internacionales para la integración al ejército y a la policía, la investigación de antecedentes y la reclasificación por rangos;
- ≡ Si se requiere a nivel local, brindar entrenamiento en guerra convencional y códigos internacionales de conducta a las nuevas fuerzas de defensa y seguridad;
- ≡ Brindar asistencia técnica para la redacción de evaluaciones estratégicas nacionales, leyes y reglamentos.

Los observadores internacionales de la implementación de la paz (miembros de los órganos de verificación y vigilancia dirigidos por la ONU, organizaciones regionales u otros actores internacionales) deben:

- ≡ Interpretar los mandatos de su misión de manera amplia y acompañar la implementación de las disposiciones de los acuerdos de paz que vayan más allá de las medidas inmediatas para la estabilización de la seguridad;
 - ≡ Involucrar a los actores locales (estatales y no estatales) en las actividades de vigilancia y monitoreo, y planear la oportuna transferencia de estas competencias a organismos nacionales incluyentes.
-

8 Anexos

8.1 Abreviaciones

AD-M19	Alianza Democrática-M19	
AGAM	Ejército del Movimiento de Liberación de Aceh	Angkatan Gerakan Aceh Merdeka
AMM	Misión de Observación en Aceh	Aceh Monitoring Mission
ANC	Congreso Nacional Africano	African National Congress
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático	Association of Southeast Asian Nations
AU	Unión Africana	African Union
BINUB	Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi	United Nations Integrated Office in Burundi
CNDD-FDD	Consejo Nacional para la Defensa de la Democracia – Fuerzas para la Defensa de la Democracia	Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Forces de Défense de la Démocratie
CPN-M	Partido Comunista de Nepal (maoísta)	Communist Party of Nepal (Maoist)
CSDP	Política de Defensa y Seguridad Común (de la UE)	Common Security and Defence Policy (of the EU)
DAC	Comité de Ayuda al Desarrollo (de la OCDE)	Development Assistance Committee (of the OCDE)
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración	Disarmament, Demobilisation and Reintegration
UE	Unión Europea	
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	
GAM	Movimiento para la Liberación de Aceh	Gerakan Aceh Merdeka
IMC	Comisión de Monitoreo Independiente	Independent Monitoring Commission
IOM	Organización Internacional para las Migraciones	International Organization for Migration
IRA	Ejército Republicano Irlandés	Irish Republican Army
JIU	Unidades Integradas Conjuntas	Joint Integrated Units
KLA (también UÇK)	Ejército de Liberación de Kosovo	Kosovo Liberation Army Ushtria Çlirimtare e Kosovës
KPA	Comité de Transición de Aceh	Komite Peralihan Aceh
KPC	Cuerpo de Protección de Kosovo	Kosovo Protection Corps
LINA	Liga de Mujeres de Aceh	Liga Inong Aceh
LoGA	Ley sobre el Gobierno de Aceh	Law on Governing Aceh
M19	Movimiento 19 de Abril	
MK	Lanza de la Nación	Spear of the Nation; Umkhonto we Sizwe
MoU	Memorando de Entendimiento	Memorandum of Understanding
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte	
ONG	Organización No Gubernamental	
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo económico	
PLA	Ejército Popular de Liberación	People's Liberation Army
RLM	Movimientos de Resistencia y Liberación	Resistance/Liberation Movement
SALW	Armas pequeñas y ligeras	Small Arms and Light Weapons
SPLM/A	Movimiento/Ejército de Liberación Popular de Sudán	Sudan People's Liberation Movement/Army
RSS	Reforma del Sector de la Seguridad	Security Sector Reform
TSS	Transformación del Sector de la Seguridad	Security Sector Transformation
TRC	Comisión de Verdad y Reconciliación	Truth and Reconciliation Commission
ONU	Organización de las Naciones Unidas	
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	

UNIDDRS	Estándares Integrados de las Naciones Unidas para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración	United Nations Integrated Disarmament, Demobilisation and Reintegration Standards
UNMIK	Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNMIN	Misión de las Naciones Unidas en Nepal	United Nations Mission in Nepal
WAAF	Mujeres Asociadas con Fuerzas Armadas	Women Associated with Armed Forces

8.2 Bibliografía

- Bell, Edward and Watson, Charlotte** (2006) 'DDR: Supporting Security and Development - The EU's Added Value', London, International Alert.
- Colletta, Nat and Muggah, Robert** (2009) 'Rethinking post-war security promotion', *Journal of Security Sector Management*, 7(1), pp. 1-25.
- Colletta, Nat, et al.** (2009) 'The Cartagena Contribution to Disarmament, Demobilization and Reintegration', Cartagena, Colombia.
- De Zeeuw** (Ed.), Jeroen (2008) *From Soldiers to Politicians: Transforming Rebel Movements after Civil War*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Dietrich Ortega, Luisa Maria** (2009) 'Transitional justice and female ex-combatants: Lessons learned from international experience', In Cutter Patel, A., Greiff, P. De, and Waldorf, L. (eds.), *Disarming the Past: Transitional Justice and Ex-Combatants*, New York, Social Science Research Council, pp. 158-189.
- Dudouet, Veronique, Giessmann, Hans-Joachim and Planta, Katrin** (2012) *Post-War Security Transitions: Participatory Peacebuilding after Asymmetric Conflict*, London, Routledge.
- Dudouet, Véronique** (2008) 'Negotiating Conflict Settlements: Lessons Learnt and Challenges', Workshop Report, Berlin, Berghof Conflict Research.
- Dudouet, Véronique** (2011) 'Anti-Terrorism Legislation: Impediments to Conflict Transformation', Berghof Policy Brief 2, Berlin, Berghof Foundation.
- Glassmyer, Katherine and Sambanis, Nicholas** (2008) 'Rebel-military integration and civil war termination', *Journal of Peace Research*, 45(3), pp. 365-384.
- Gross, Joshua** (2011) 'Proscription problems: The practical implications of terrorist lists on diplomacy and peacebuilding in Nepal. *Praxis*, Vol. 26, pp. 38-59.
- Gunning, Jeroen** (2010) 'Scholars, militants and conflict transformation: a critical theory reflection on scholarly engagement with armed non-state actors'. Paper presented at the International Studies Association Conference, New Orleans.
- Hoddie, Matthew and Hartzell, Caroline** (2003) 'Civil war settlements and the implementation of military power-sharing arrangements', *Journal of Peace Research*, 40(3), pp. 303-320.
- Human Security Center** (2008) 'Human Security Brief 2007', Burnaby, Simon Fraser University.
- Independent Monitoring Commission (IMC)** (2009) 'Twenty First Report of the Independent Monitoring Commission', London, House of Parliament.
- International Crisis Group (ICG)** (2010) 'Nepal: Peace and Justice', Brussels, ICG.
- Liesinen, Kalle and Lahdensuo, Sami** (2008) 'Negotiating decommissioning and reintegration in Aceh, Indonesia', In Buchanan, C. (ed.), *Reflections on Guns, Fighters and Armed Violence in Peace Processes, Negotiating Disarmament Vol 1*, Geneva, Centre for Humanitarian Dialogue.
- Lyons, Terrence** (2009) 'Peacebuilding, democratisation, and transforming the institutions of war', In Dayton, B. and Kriesberg, L. (eds.), *Conflict Transformation and Peacebuilding: Moving from Violence to Sustainable Peace*, New York, Routledge, pp. 91-106.
- Manning, Carrie** (2008) *The Making of Democrats: Elections and Party Development in Postwar Bosnia, El Salvador, and Mozambique*, New York, Palgrave Macmillan.
- McFate, Sean** (2010) 'The Link between DDR and SSR in Conflict-Affected Countries', Washington, DC, United States Institute of Peace.
- Mehler, Andreas** (2009) 'Hybrid regimes and oligopolies of violence in Africa: Expectations on security provision »from below"', In Fischer, M., Gießmann, H. J., and Schmelzle, B. (eds.), *Berghof Handbook*, Berlin, Berghof Conflict Research, pp. 57-67.

- Organisation for Economic Cooperation and Development/ Development Assistance Committee (OECD/DAC)** (1994) 'Security System Reform and Governance'.
- Paris, Roland** (2004) *At War's End. Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Patel, Ana Cuttel** (2010) 'Transitional Justice, DDR, and Security Sector Reform', ICTJ Research Brief.
- RAND** (2008) *How Terrorist Groups End: Lessons for Countering al Qaeda*. Washington, RAND Corporation.
- Schnabel, Albrecht** (2009) 'Working with ANSA in security sector reform and governance', Paper presented at the conference "Governing Private Security: Perspectives on the Public/Private Divide", Geneva.
- Sedra (Ed.), Mark** (2010) *The Future of Security Sector Reform*, Waterloo, ON, CIGI.
- Sriram, Chandra Lekha** (2008) *Peace as Governance. Power-Sharing, Armed Groups, and Contemporary Peace Negotiations*, Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Swedish Ministry of Foreign Affairs (MFA)** (2006) *Stockholm Initiative on Disarmament Demobilisation Reintegration*, Stockholm.
- Söderberg Kovacs, Mimmi** (2007) *From rebellion to politics. The transformation of rebel groups to political parties in civil war peace processes*, Uppsala, Uppsala University.
- Theissen, Gunnar** (2004) 'Supporting Justice, Co-existence and Reconciliation after Armed Conflict: Strategies for Dealing with the Past', In Austin, A., Fischer, M., and Ropers, N. (eds.), *Transforming Ethnopolitical Conflict. The Berghof Handbook.*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 421-440.
- UN Secretary General** (2004) *UN Secretary-General's report on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies (S/2004/616)*, New York.
- UN Truth Commission on El Salvador** (1993) 'From Madness to Hope: The 12-Year War in El Salvador. Report of the Commission on the Truth for El Salvador'.
- United Nations Development Program (UNDP)** (1994) *Human Development report 1994*, New York, Oxford University Press.
- United Nations Security Council (UNSC)** (2007) 'Update Report on Security Sector Reform', New York.
- United Nations** (2006a) 'Integrated Disarmament, Demobilisation and Reintegration Standards', New York, United Nations.
- United Nations** (2006b) *Briefing Note for Senior Managers, Integrated Disarmament, Demobilisation and Reintegration Standards*, New York, United Nations.
- Wæver, Ole** (2011) 'Politics, security, theory', *Security Dialogue*, 42, pp. 465-80.
- Zartman, William** (Ed.) (1996) *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*, Washington, DC, Brookings Institute.

8.3 Lecturas Adicionales

Security Transition Processes: Participatory Peacebuilding after Asymmetric Conflicts

Edited by Véronique Dudouet, Hans J. Giessmann and Katrin Planta (Routledge, London). January 2012.

Introduction - Véronique Dudouet, Hans J. Giessmann and Katrin Planta

DDR and SSR: Conventional Approaches to International Peacebuilding Assistance - Mark Knight

Deficits and Blindspots in Existing Approaches to Post-War Security Promotion - Véronique Dudouet, Hans J. Giessmann and Katrin Planta

The M19's Reinsertion Process: Challenges and Lessons Learnt - Otty Patiño, Vera Grabe and Mauricio García

Political and Security Negotiations and Security Sector Transformation in South Africa - Gavin Cawthra

South Africa's Experience of Military Integration Through Interactive Negotiation and Planning - Aboobaker Ismail

The Guarantees of Security: The FMLN and the Salvadoran Peace Process - Julio Martínez

Agents of Change: Ex-Prisoners, Ex-Combatants and Conflict Transformation in Northern Ireland - Kieran McEvoy

Demobilising and Integrating a Liberation Army in the Context of State Formation: Kosovo's Perspective on Security Transition - Ramadan Qehaja

The Process of Security Transition in Burundi: Challenges in Security Sector Reform and Combatant Integration - Julien Nimubona and Joseph Nkurunziza

Linking DDR, Security Sector Development and Transitional Justice in Southern Sudan - William Deng Deng

Guns, Soldiers and Votes: Lessons from the DDR Process in Aceh - Aguswandi

The Reintegration of Ex-combatants in Post-War Aceh: Remaining Challenges to a Gender-blind Planning and Implementation Process - Shadia Marhaban

The Challenges of Security Sector Restructuring in Nepal - Khagendra Neupane

Challenges of Combatants' Rehabilitation and Army Integration: Perspectives from Maoist Cantonments in Nepal - Kiyoko Ogura

Security Transitions in Perspective - Véronique Dudouet and Katrin Planta

Conclusion - Véronique Dudouet, Hans J. Giessmann and Katrin Planta

Berghof Transitions Series

Willy Nindorera, The CNDD-FDD in Burundi: Pathway from Armed Struggle to the Political Arena, Berghof Transitions Series No. 10, 01/2012

Alberto Martín Álvarez, From Revolutionary War to Democratic Revolution: The Farabundo Martí National Liberation Front (FMLN) in El Salvador, Berghof Transitions Series No. 9, 11/2010

Armend Bekaj, The KLA and the Kosovo War: From Intra-State Conflict to Independent Country, Berghof Transitions Series No. 8, 09/2010

Urko Aiertza and **Dr. Julen Zabalo**, The Basque Country: The Long Walk to a Democratic Scenario, Berghof Transitions Series No.7, 05/2010

Bairbre de Brún, The Road to Peace in Ireland, Berghof Transitions Series No. 6, 12/2008

Aguswandi and **Wolfram Zunzer**, From Politics to Arms to Politics Again: The Transition of the Gerakan Aceh Merdeka (Free Aceh Movement – GAM), Berghof Transitions Series No. 5, 10/2008

Suthaharan Nadarajah and Luxshi Vimalarajah, The Politics of Transformation: The LTTE and the 2002-2006 Peace Process in Sri Lanka, Berghof Transitions Series No. 4, 04/2008

Kiyoko Ogura, Seeking State Power: The Communist Party of Nepal (Maoist), Berghof Transitions Series No. 3, 03/2008

Mac Maharaj, The ANC and South Africa's Negotiated Transition to Democracy and Peace, Berghof Transitions Series No. 2, 01/2008

Mauricio García Durán, Vera Grabe Loewenherz and Otty Patiño Hormaza, M-19's Journey from Armed Struggle to Democratic Politics: Striving to Keep the Revolution Connected to the People, Berghof Transitions Series No. 1, 01/2008

