

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE

PAZ

LECCIONES APRENDIDAS PARA COLOMBIA

Editor Académico
Miguel Barreto Henriques

Angélica Alba
Beatriz Suárez
Bibiana Rueda
Egoitz Gago
Felipe Jaramillo
José David Moreno
Margarita Cadavid Otero
Miguel Barreto Henriques
Olga Illera Correal



UTADEO

UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ JORGE TADEO LOZANO

Experiencias internacionales de paz: lecciones aprendidas para Colombia



UTADEO

UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ JORGE TADEO LOZANO

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

Experiencias internacionales de paz : lecciones aprendidas para Colombia / Angélica Alba
... [et al.]. Bogotá : Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Facultad de Ciencias
Sociales. Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2015.

440 p.; 24 cm.

ISBN: 978-958-725-190-6

1. 1. PAZ – ESTUDIO DE CASOS. 2. PROCESO DE PAZ – ESTUDIO DE CASOS. 3.
CONFLICTO ARMADO – COLOMBIA. 4. ACUERDOS DE PAZ – ESTUDIO
DE CASOS. I. Alba, Angélica.

CDD303.66”E964”

Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano
Carrera 4 N° 22-61 – PBX: 242 7030 – www.utadeo.edu.co

Experiencias internacionales de paz: lecciones aprendidas para Colombia

ISSN: 978-958-725-190-6

Primera edición 2016

© Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano

RECTORA: Cecilia María Vélez White

VICERRECTORA ACADÉMICA: Margarita María Peña Borrero

DECANA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES: Sandra Borda Guzmán

DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES:

Olga Lucía Illera Correal

DIRECTOR DE BIBLIOTECA: Andrés Felipe Echavarría

DIRECTOR DE PUBLICACIONES: Jaime Melo Castiblanco

EDITOR ACADÉMICO: Miguel Barreto Henriques

CONCEPTO GRÁFICO Y DISEÑO DE CARÁTULA: Luis Carlos Celis Calderón

DIAGRAMACIÓN: Mary Lidia Molina Bernal

CORRECCIÓN DE ESTILO: Melisa Restrepo Molina

IMPRESIÓN DIGITAL: Xpress Estudio Gráfico y Digital

PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL POR CUALQUIER MEDIO SIN AUTORIZACIÓN ESCRITA
DE LA UNIVERSIDAD

IMPRESO EN COLOMBIA - PRINTED IN COLOMBIA

Experiencias internacionales de paz: lecciones aprendidas para Colombia

Editor Académico
Miguel Barreto Henriques

Angélica Alba

Beatriz Suárez

Bibiana Rueda

Egoitz Gago

Felipe Jaramillo

José David Moreno

Margarita Cadavid Otero

Miguel Barreto Henriques

Olga Illera Correal



UTADEO

UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ JORGE TADEO LOZANO

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

Tabla de contenido

Introducción	17
1.0 PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	21
<i>1.1 Una aproximación teórica a los conceptos de construcción de paz y posconflicto armado</i>	23
<i>1.2 Aspectos jurídicos</i>	37
<i>1.3. Procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR)</i>	53
2.0 SEGUNDA PARTE: EXPERIENCIAS DE PAZ: ESTUDIOS DE CASO INTERNACIONALES	71
Introducción	73
<i>2.1 Estudio de caso: Sudáfrica</i>	75
Contexto del conflicto	75
Antecedentes del proceso de paz	77
El proceso de paz	77
Acuerdos de paz	78
Aspectos jurídicos	80

• Participación política	80
• Amnistías e indultos	82
• Comisiones de la verdad	84
• Justicia transicional	85
• Corte Penal Internacional	87
Desarme, desmovilización y reinserción	87
Lecciones aprendidas	96
Aspectos jurídicos	96
• DDR	97
<i>2.2 Estudio de caso: El Salvador</i>	<i>101</i>
El conflicto social salvadoreño	103
1979: el año de la ruptura en América Central	107
El conflicto armado en El Salvador	108
En busca de la paz: la victoria final de Chapultepec	109
En el cruce de los caminos: lecciones para Colombia a partir de un caso latinoamericano	115
• Las raíces del conflicto colombiano	115
• El largo camino de la paz en Colombia	118
• Colombia frente a El Salvador	119
<i>2.3 Estudio de caso: Filipinas</i>	<i>125</i>
Contexto del conflicto	125
Antecedentes de los procesos de paz	127
El proceso de paz con el Frente Moro de Liberación Islámica	129
El rol de la comunidad internacional	131
El Acuerdo de Paz de 2012	132
Otros alcances y desafíos del acuerdo	133
Aspectos jurídicos	135
• Participación política	135
• Justicia transicional	137
• Comisiones de la verdad	138

• Amnistía e indulto	139
• Corte Penal Internacional	140
Desarme, desmovilización y reinserción	140
Lecciones aprendidas	146
Construcción de paz	146
Aspectos jurídicos	148
• DDR	149
<i>2.4 Estudio de caso: República Democrática del Congo (RDC)</i>	151
Contexto del conflicto	151
Antecedentes de los procesos de paz	153
El proceso de paz	154
El Acuerdo de Paz	154
El cumplimiento de los acuerdos	155
El rol de la comunidad internacional	156
Aspectos jurídicos	157
• Participación política	157
• Amnistías e indultos	159
• Justicia transicional	159
• Comisiones de la verdad	160
• Corte Penal Internacional	160
Desarme, desmovilización y reinserción	161
Lecciones aprendidas	167
Aspectos jurídicos	167
• DDR	168
<i>2.5 Estudio de caso: Irlanda del Norte</i>	171
Antecedentes	171
Actores del conflicto	172
• Unionistas	172
• Lealistas	173
• Nacionalistas	173

• Republicanos	173
• Fuerzas de seguridad	173
• Principales grupos terroristas de Irlanda del Norte	174
Contexto del conflicto	175
Proceso de paz	178
Acuerdo de Viernes Santo	179
Los Acuerdos de Paz de 1998	182
Resumen de los contenidos del Acuerdo de Paz de 1998	183
• Instituciones democráticas de Irlanda del Norte	183
• Consejo ministerial norte/sur	184
• Consejo anglo-irlandés	184
• Derechos civiles	185
• Desarme	186
• Seguridad	186
• Policía y justicia	187
• Prisioneros	187
• Validación, implementación y revisión	187
Lecciones aprendidas y aplicación de los distintos puntos del Acuerdo de Paz norirlandés de 1998 al entorno colombiano	188
• Estatus jurídico de los acuerdos	189
• Derechos humanos	190
• Reconocimiento de víctimas	190
• Procesos de desarme	191
• Reforma del sector seguridad	192
• Reintegración de excombatientes	193
Conclusiones	195
<i>2.6 Estudio de caso: Indonesia (Aceh)</i>	<i>197</i>
Contexto del conflicto	197
El proceso de paz	199
Acuerdo de Helsinki	201

El papel de la comunidad internacional	201
Aspectos jurídicos	202
• Participación política	202
• Indultos y amnistía	203
• Comisiones de la verdad	203
• Corte Penal Internacional	204
• DDR	204
Lecciones aprendidas	212
• Aspectos jurídicos	213
• DDR	214
<i>2.7 Estudio de caso: Sudán del Sur</i>	<i>217</i>
Antecedentes de los procesos de paz	218
El proceso de paz	218
El Acuerdo General de Paz	220
La mediación internacional	221
Otros observadores del proceso	222
El referendo por la independencia	223
Aspectos jurídicos	224
• Participación política	224
• Indultos y amnistías	226
• Justicia transicional	226
• Comisiones de la verdad	226
• Corte Penal Internacional	226
Desarme, desmovilización y reinserción	227
Lecciones aprendidas	232
Aspectos jurídicos	232
• DDR	233
<i>2.8 Estudio de caso: Burundi</i>	<i>235</i>
Contexto del conflicto	235
El proceso de paz	237

El Acuerdo de Arusha	238
El rol de la comunidad internacional	239
Aspectos jurídicos	240
• Participación política	240
• Justicia transicional	241
• Comisión de la verdad	242
• Amnistía e indulto	242
• Corte Penal Internacional	243
Desarme, desmovilización y reinserción	243
Lecciones aprendidas	247
Aspectos jurídicos	247
• DDR	248
<i>2.9 Estudio de caso: Guatemala</i>	249
El conflicto	249
El camino hacia la paz	253
La construcción de los acuerdos	257
El desarrollo del Acuerdo de Paz: los retos para la construcción de una paz duradera	261
Lecciones aprendidas	267
<i>2.10 Estudio de caso: Nepal</i>	273
Contexto del conflicto	273
Antecedentes del proceso de paz	274
El Acuerdo de Paz	276
El papel de la comunidad internacional	278
Aspectos jurídicos	279
• Participación política	279
• Amnistías e indultos	280
• Justicia transicional y comisiones de la verdad	280
• Corte Penal Internacional	281
Lecciones aprendidas	281

3.0 TERCERA PARTE: LECCIONES APRENDIDAS PARA COLOMBIA	283
<i>El caso de Colombia</i>	285
Contexto del conflicto armado en Colombia y antecedentes del actual proceso de paz	285
Aspectos jurídicos	295
• Participación política	295
• Amnistías e indultos	299
• Justicia transicional	302
• Comisiones de la verdad	306
• Corte Penal Internacional	307
Desarme, desmovilización y reinserción en Colombia	311
• El proceso de desmovilización reciente	314
• Las dificultades	323
<i>3.1 Lecciones aprendidas para Colombia desde las experiencias internacionales</i>	349
Aspectos jurídicos	349
DDR	363
• Etapas del proceso	363
• El proceso	365
• Población vulnerable	368
• Comunidad internacional	369
Conclusiones	373
<i>Lecciones políticas en el transcurso de los procesos de paz</i>	374
• La no inevitabilidad de la guerra	374
• La necesidad de inclusión de todos los actores armados en un proceso de paz	374
• La importancia de hacer concesiones y evitar posiciones maximalistas	375

• La importancia de que los acuerdos de paz tengan en cuenta las causas profundas del conflicto	376
• La construcción de la paz como <i>statebuilding</i> y la importancia de integrar los grupos armados en la vida política y la arena democrática	378
• La participación de la comunidad internacional como una plusvalía en un proceso de paz	380
<i>Lecciones aprendidas después de la firma de un acuerdo de paz</i>	381
• ¿Cómo legitimar e implementar los acuerdos?	381
• La importancia de un desarme efectivo y los beneficios de una verificación internacional de los acuerdos	382
• Buenas prácticas y lecciones aprendidas en el campo de desmovilización y reintegración de combatientes	384
• Los beneficios de un enfoque comunitario y territorialmente diferenciado de DDR	384
• DDR en las fuerzas armadas	385
• Programas públicos y privados de ayuda a la reinserción	385
• La necesidad de programas específicos para mujeres y niños	386
• Reintegración de combatientes a la fuerza pública	386
• Los desafíos de la reconciliación: la necesidad de un punto medio	387
• La importancia de establecer mecanismos regionalmente diferenciados de construcción de paz	390
• Un Acuerdo de Paz no es un punto final, es un punto de partida	391
• Construir paz es construir sociedad	392
• La importancia de integrar la sociedad civil en los procesos de negociación y construcción de paz	393
Conclusión	394
Referencias bibliográficas	397

Agradecimientos:

Queremos agradecer a Antonio Navarro Wolff, quien desempeñó un rol importante en Colombia en el tránsito del conflicto armado hacia la paz, y quien participó en la etapa inicial de la investigación plasmada en este libro como asesor del Observatorio de Construcción de Paz de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Asimismo, agradecemos a todos los estudiantes integrantes de los semilleros de investigación que apoyaron este proceso investigativo, constituyendo una parte importante y activa del mismo, y quienes hicieron una valiosa contribución a su resultado final.

Introducción

Colombia se enfrenta actualmente a uno de los mayores desafíos de su historia reciente: poner fin a más de cinco décadas de violencia armada. El proceso de paz entre el gobierno nacional y las FARC en La Habana permite vislumbrar una posible salida negociada al conflicto armado, pero genera también varios interrogantes en cuanto al modelo y contenido del posible acuerdo, así como a las diversas exigencias y desafíos de la construcción de paz en un potencial escenario de posconflicto.

En este sentido, es fundamental para la academia colombiana contribuir para pensar, analizar y problematizar las diversas cuestiones en discusión en la mesa de negociación, así como plantear algunas posibles respuestas y recomendaciones políticas.

Ese fue el propósito del proyecto de investigación “Experiencias de paz: lecciones aprendidas para Colombia”, desarrollado por la Facultad de Ciencias Sociales y el Observatorio de Construcción de Paz de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, que sirvió de base para el presente libro. Se propuso aportar ideas y propuestas que puedan servir de referencia al actual proceso de paz y a un hipotético escenario de posconflicto.

Se tomó como punto de partida el hecho de que otros países y sociedades en el mundo han vivenciado experiencias similares de conflicto y emprendieron en su momento, con distintos modelos y acercamientos, el camino para poner fin a la violencia armada a partir de procesos de negociación. Colombia podría aprender de esas mismas experiencias que paradójicamente, tiende a desconocer. Se pretende por lo tanto suplir las carencias de estudios sobre conflictos y procesos de paz a nivel internacional en Colombia y generar así conocimientos que sean aplicables a nivel político en el país.

A esto se debe la pertinencia de hacer una revisión de diferentes experiencias de procesos de paz en el mundo y en consecuencia, extraer algunas lecciones y buenas prácticas que puedan ser tomadas en cuenta para el caso de las actuales negociaciones, en temas como los puntos de la agenda, las dinámicas

en el desarrollo de las negociaciones, los acuerdos alcanzados, los mecanismos concertados para el cumplimiento de los mismos y las acciones necesarias para poner fin al conflicto y construir una paz duradera. Este libro pretende recopilar y sistematizar estas experiencias y enseñanzas. En juego está no solo identificar mecanismos, instrumentos, modelos y prácticas potencialmente aplicables en el caso colombiano, si no también errores para no repetirlos.

Si bien es sabido que todos los conflictos son particulares y no es sensato intentar establecer 'recetas' para alcanzar el éxito de un proceso de negociación, las buenas prácticas en otros escenarios pueden, con las salvedades propias, ser consideradas y analizadas para el caso colombiano. Así, la producción académica que se refiere a la construcción de paz se orienta, no solo al análisis desde una óptica especializada de un conjunto de casos y experiencias, sino a la generación de propuestas y recomendaciones para los diferentes actores que intervienen en el actual proceso de paz, brindando las herramientas teóricas y conceptuales necesarias, anticipando medidas que puedan ser consideradas para alcanzar acuerdos sustanciales, y planteando las lecciones que pudieran resultar pertinentes en un escenario de preparación para el posconflicto.

La metodología de este trabajo es esencialmente comparativa. Este libro presenta un análisis de estudios de caso internacionales en los cuales se ha alcanzado un acuerdo de paz, estableciendo analogías con el caso colombiano. Con este propósito fundamental, se abordaron los casos de Sudáfrica, El Salvador, Filipinas, República Democrática del Congo, Irlanda del Norte, Indonesia, Sudán del Sur, Burundi, Guatemala y Nepal, pero también se analizó el caso colombiano, teniendo en cuenta que se han desarrollado en el pasado procesos de paz exitosos con las guerrillas del M-19, EPL, Quintín Lame y Corriente de Renovación Socialista en la década de 1990, y con las AUC en el 2006.

Así, se presenta en primera instancia un contexto general de los conflictos y de los procesos de negociación en los casos elegidos para resaltar a partir de allí lecciones en tres campos fundamentales.

El primero es la dimensión jurídica, aspecto determinante para garantizar la estabilidad y éxito de un proceso de paz y que implica cuestiones relativas a la justicia transicional y al marco legal de los acuerdos, particularmente a las posibilidades de participación en política de los grupos armados, las responsabilidades y sanciones penales de los combatientes y las reparaciones a las víctimas. Este es uno de los temas más sensibles en discusión en el actual proceso de paz en Colombia. El otorgamiento de participación política a las FARC-EP genera mucha controversia y escepticismo entre algunos sectores sociales y políticos, pero es esencial para la dejación de las armas. Asimismo, se plantean varias

dudas e interrogantes sobre la posible concesión de amnistías o indultos frente a las responsabilidades que ha asumido Colombia en el marco de la Corte Penal Internacional. Por ello resulta de suma importancia realizar un estudio comparado de mecanismos de amnistía y de favorabilidad para la participación política, tanto en otras experiencias colombianas como en las internacionales.

El segundo campo se enfoca en el desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de los combatientes, dimensión de crucial importancia en el posible escenario posconflicto en Colombia y que implica la consideración de diferentes estrategias, programas y modelos de reinserción de desmovilizados, e incluso las posibilidades de incorporación a la fuerza pública. Este es un proceso profundamente exigente, mediante el cual los excombatientes se integran a la sociedad civil, desde el punto de vista social, cultural, económico y laboral. Constituye una responsabilidad nacional, pero en muchos casos recibe apoyo de organismos internacionales. Además de lo anterior, implica –desde el punto de vista económico y de la necesidad de construcción de capacidades para la integración social de los excombatientes– uno de los aspectos que se han considerado dentro de esta investigación y que aborda la posibilidad de que dichos desmovilizados ingresen a los cuerpos de seguridad, defensa e inteligencia del Estado, partiendo incluso de experiencias que ha tenido Colombia en el pasado, en especial con referencia a desmovilizados del EPL. No obstante, es claro que estas iniciativas entrañan una alta complejidad en su ejecución y que las resistencias institucionales y de algunos sectores de la sociedad pueden ser considerables.

El tercer campo que es transversal a todo el libro, es la construcción de una paz positiva, duradera y sostenible, dimensión que trasciende en gran medida los procesos de negociación entre grupos armados, al involucrar a toda la sociedad y situarse en un horizonte temporal de más largo plazo; pasa por generar relaciones sociales más pacíficas, estructuras políticas y económicas más inclusivas, por el fomento de condiciones de justicia social, equidad, participación y por la eliminación de las diferentes formas de violencia cultural y estructural. En este sentido, se diferencia el fin del conflicto armado de la construcción de la paz como dos etapas distintas, aludiendo a los conceptos de paz positiva, desarrollado por Johan Galtung, y de transformación de conflictos, de John Paul Lederach.

La investigación para la paz figura así como el marco teórico y conceptual que se recorre en el libro, en cuanto enfoque académico con un sentido ético y normativo que se propone contribuir para la construcción de la paz por medios pacíficos. Las propuestas para la superación del conflicto armado y la

construcción de una paz sostenible y duradera en Colombia contenidas en este libro, parten así simultáneamente de una dimensión conceptual y empírica. Se pretende, desde la academia, aportar un grano de arena a este exigente y difícil proceso que enfrentan el Estado y la sociedad colombiana.

Primera PARTE:

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

1.1 Una aproximación teórica a los conceptos de construcción de paz y posconflicto armado

Egoitz Gago Antón

Los procesos de paz y sus consecuencias han sido estudiados en la literatura de manera extensa. Por lo tanto, es importante separar conceptos útiles para entender un Acuerdo de Paz y sus posibilidades de implementación. Para ello utilizaremos principalmente, las teorías expuestas por autores como Johan Galtung (1998; 2003), John Paul Lederach (1998; 2005), Oliver Ramsbothan, Tom Woodhouse, Hugh Miall (Woodhouse, Ramsbothan, & Miall, 2011), y Chester Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall (2001; 2015).

Se entiende por implementación de los acuerdos un proceso que normalmente se llama *posconflicto*. Este concepto supone gran polémica en el seno de la comunidad académica. Hay una idea generalizada de que el término es erróneo y que lleva a una concepción confundida de la situación que surge tras el fin de la violencia en un entorno de conflicto armado. Primero, es importante entender que la violencia no es homogénea, que esta muta y tiene varias caras y factores, desde la clásica división entre violencia estructural, directa y cultural (Galtung, 1998, pp. 15-18), hasta las aproximaciones basadas en el poder y la comunicación (Fisas, 2002, p. 24). En un entorno de conflicto violento estas formas de violencia se entremezclan y varían. El fin o el atenuamiento de una de sus formas puede dar lugar a mecanismos más adecuados en entornos de *posconflicto*, incluso cuando este siga existiendo¹.

Otro grave problema con el término *posconflicto* surge al tratar el conflicto mismo. La palabra indica que el conflicto ya no existe. Este hecho va en contra del cuerpo básico académico sobre resolución de conflictos. Para los autores principales (Fisas, 2002; Galtung, 2003; Lederach, 1998; Vinyamata, 2001;

1 En el caso colombiano la Ley 1448 es un claro ejemplo.

Woodhouse *et al.*, 2011) el conflicto es una fuerza social que no debe ser rechazada ya que tiene un potencial constructivo a la vez que destructivo. Por lo tanto, en lo que atañe a este escrito, entenderemos la resolución de conflictos como transformación de los mismos y abandonaremos el término *posconflicto* por el más adecuado: construcción de paz e implementación de los acuerdos.

La implementación de los acuerdos

Como se ha comentado con anterioridad, tradicionalmente se ha entendido la reconstrucción posconflicto como el periodo que sigue al fin de la violencia o la guerra. Normalmente se habla de pos acuerdo o implementación de los mismos. También se ha comentado que si este término era adecuado anteriormente, en la actualidad la alta complejidad de los entornos de violencia lo hacen inadecuado. El termino construcción de paz (*Peacebuilding*) incluye procesos como construcción de Estado, construcción de nación o reconstrucción. Si bien la construcción de paz incluye estos procesos, hay que aclarar que el término es muchísimo más amplio. Un proceso de construcción de paz culmina con un cambio radical de cultura respecto a la violencia, sustituyendo una eventual cultura de violencia por una cultura de paz (Fisas, 2002; Woodhouse *et al.*, 2011). Lo acordado en un proceso de paz es el primer paso hacia ese objetivo.

La recuperación que ocurre después de un periodo de conflicto violento es material para la controversia. Para autores como Mary Fitzduff, la reconstrucción “implica volver a un pasado que ejemplifica los mismos factores que crearon el conflicto” (Fitzduff, 2004). En cambio, para otros autores como Michael Roper, “evitar el término reconstrucción puede resultar en la eliminación del derecho de los afectados por el conflicto a recuperar sus vidas” (Roper, Ashplant, & Dawson, 2004). Lo único en lo que la mayoría de autores coinciden es en la naturaleza novedosa del proceso de reconstrucción. No se trata por lo tanto, de recomponer la comunidad social y política de la misma forma que existía antes del episodio violento, sino de crear nuevas formas de entender la política y la sociedad que den lugar a una comunidad política donde la necesidad de uso de la violencia sea desterrada.

La implementación de los acuerdos se da después de un largo proceso de negociación precedido de una alta concienciación sobre el conflicto (Lederach, 1998). El objetivo final es alcanzar una paz sostenible. Siguiendo a Woodhouse, Ramsbothan y Miall, la construcción de paz comienza como un proceso de *intervención-reconstrucción y retirada* (*Intervention-Reconstruction-Withdrawal, IRW*) que consta de las siguientes fases:

- *Seguridad*: Desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes, incluyendo niños soldado; reforma del sector seguridad; desminado; eliminación de armas ligeras.
- *Marco político*: Democratización de partidos políticos, medios de comunicación, ONG; inculcación de una cultura democrática; buen gobierno a través de mecanismos de control, Estado de derecho y sistema judicial; construcción y fortalecimiento de las instituciones; derechos humanos.
- *Fundamentos Socio-Económicos*: Reconstrucción de infraestructuras económicas, de salud y educación; repatriación y retorno de refugiados y desplazados; seguridad alimentaria.
- *Reconciliación y Justicia*: Diálogo entre miembros de grupos antagónicos; diálogo entre comunidades de base; construcción de puentes de entendimiento; comisiones de verdad y reconciliación; terapia para superar el trauma y atención a víctimas.

(Woodhouse *et al.*, 2011, p. 229)

Un factor importantísimo para el correcto proceder de estos procesos es la inclusión del Estado y las instituciones políticas, bajo la supervisión de la comunidad internacional y las organizaciones internacionales. Normalmente, en los casos de conflicto prolongado, el Estado ha sido un actor principal del mismo. Por lo tanto, el papel de las instituciones políticas obliga a plantear un proceso de auto-crítica y renovación. Como se apuntaba anteriormente, la implementación de lo acordado necesita de la creación de instituciones estables que aseguren el acceso a bienes públicos básicos para la mayoría de la población. Esto implica re-imaginar el Estado a todos los niveles. Esta re-imaginación viene acompañada de una reinención de las relaciones sociales y afectivas, necesarias para ver al prójimo como un igual (Lederach, 2005; Lederach & Lederach, 2014).

La reconstrucción de las sociedades divididas

Sin duda, el trabajo más amplio realizado sobre la construcción de paz lo ha realizado el teórico norteamericano John Paul Lederach. En su trabajo *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas* (1998), Lederach presenta un mapa claro sobre las causas de los conflictos prolongados y cómo abordarlos de forma satisfactoria. Para Lederach, las sociedades

profundamente divididas son enormemente complejas, víctimas de conflictos que se escapan a la categorización clásica de los mismos, siguiendo una idea similar a la utilizada por Mary Kaldor en su categorización de nuevas guerras (Kaldor, 1998). Estos conflictos se caracterizan por una pauta sociológica, basada en la cercanía de los grupos en conflicto y en la falta de mecanismos para abordar el creciente antagonismo (Lederach, 1998, p. 37). Además de ese componente sociológico, los conflictos prolongados tienen dos rasgos determinantes: el fraccionamiento y la difusión de poder entre una multitud de grupos con una cuota de poder similar, pero apreciada como insuficiente (Lederach, 1998, p. 38). Finalmente, estos conflictos se basan en viejas relaciones, por lo tanto son conflictos prolongados o intratables. Ante este panorama es vital identificar las falencias de la aproximación clásica a la construcción de paz, haciendo necesaria la creación de formas innovadoras que den respuesta a los problemas existentes: limitación de la acción del Estado y reparación de las relaciones sociales y de poder (Lederach, 1998, p. 43).

Para Lederach, la construcción de paz es un proceso integral en el que hay que prepararse para cambiar factores amplios. La construcción de paz por lo tanto, no es solo un proceso sectorial, es un proceso global que toca a todos los aspectos de una comunidad política, desde la creación de redes sociales sanas hasta la reconstrucción de infraestructuras físicas. Para ello, el autor plantea dos dimensiones importantes: los marcos temporales y la vinculación de los diversos aspectos del proceso de construcción de paz (Lederach, 1998, p. 102). Normalmente los procesos de construcción de paz, así como los propios procesos de paz, son tomados en cuenta basándose en tiempos irreales. La construcción de paz tiene como objetivo un proceso a muy largo plazo, fundamentado en el desarrollo sostenible y la cultura de paz. Para ello el autor prepara un continuo con cuatro fases:

- Intervención en la crisis – Acción inmediata
- Preparación y formación – Planificación a corto plazo
- Diseño de cambio social – Reflexión a una década vista
- Sistema/relación. Objetivos y definición – Visión generacional.

(Lederach, 1998, p. 104)

Por último, se introduce la naturaleza de los actores en la construcción paz. Lederach lo hace de forma piramidal:

Tipo de actores en la construcción de paz



Fuente: Lederach (1998, p. 66)

En esta figura, el autor presenta a los distintos actores del proceso de construcción de paz y los enfoques que deben realizarse según el nivel de los mismos. Lederach aboga por un sistema de construcción de paz inclusive a todos los niveles y defiende la idea de que, sin tener en cuenta a la globalidad de actores y de enfoques, el proceso de construcción de paz está abocado al fracaso.

En primer lugar, se presentan los actores de liderazgo alto, en la cima del triángulo de actores. Estos actores son líderes políticos y militares muy visibles que suelen tener posiciones encontradas en cuanto al proceso de paz (Lederach, 1998, p. 68). Estos actores deben realizar un modelo de negociación de alto nivel, liderados por personas de gran visibilidad.

En segundo lugar se presentan los actores de liderazgo medio, de posiciones respetadas pero sin la incidencia política de los anteriores. Los ejemplos claros son líderes religiosos, académicos o miembros de ONG importantes (Lederach, 1998, p. 69). Estos líderes tienen contacto con los dos niveles de la pirámide, lo que les hace particularmente importantes a la hora de articular los esfuerzos en la construcción de paz. Los esfuerzos formativos son especialmente interesantes,

con equipos de expertos, comisiones de paz y talleres de resolución de conflictos (Lederach, 1998, p. 75).

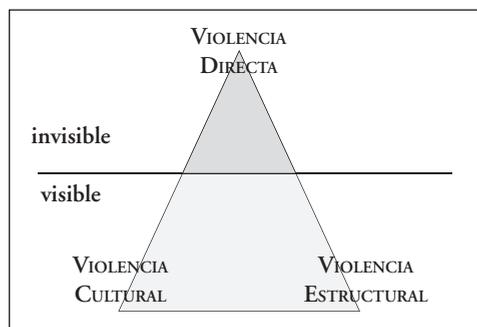
Finalmente se presentan los líderes de las bases que representan a las masas. Son personas que han sufrido directamente el conflicto y la violencia. Estos líderes deben afrontar las crisis cotidianas y son líderes de ONGs locales, líderes comunitarios y personalidades de las comunidades afectadas. Conocen la problemática local de primera mano y las dinámicas políticas y sociales (Lederach, 1998, p. 71). En este nivel se producen esfuerzos basados en la superación psicosocial del trauma y la formación de bases, dando lugar a la superación de los prejuicios en la comunidad (Lederach, 1998, pp. 82-83).

La aproximación de John Paul Lederach a la construcción de paz se caracteriza por un reconocimiento de la extrema complejidad de los conflictos actuales. Su propuesta se centra en entender de manera exhaustiva los elementos que causan y acompañan el conflicto para poder tratarlas de manera adecuada. Para ello, centra su propuesta en alcanzar el momento de la reconciliación donde las heridas sociales son sanadas y se alcanza una cultura de paz plena. Para Lederach, la construcción de paz es un proceso holístico donde todos los actores deben estar involucrados. Este proceso comienza después de la firma de los acuerdos. Para ello identifica tres tipos de actores basado en su nivel de liderazgo: alto, medio y de base. Estos tres tipos de actores tienen características diferentes y por lo tanto, necesitan aproximaciones diferentes para la construcción de paz. Estas aproximaciones van desde la negociación de alto nivel a los procesos de base para superar los traumas psicosociales causados por la violencia.

Las 3R: reconstrucción, reconciliación y resolución

Otro enfoque importante para tener en cuenta es el defendido por el teórico noruego Johan Galtung. Para Galtung, el proceso de construcción de paz necesita asegurar que no se utilice la violencia para resolver el conflicto. El proceso trata de consolidar la paz 'después de la violencia' para que no se considere 'antes de la violencia' (Galtung, 1998, p. 13). Todo conflicto se caracteriza por la presencia de violencia. En este aspecto, Galtung invita a un análisis de la situación violenta basándose en su triángulo de la violencia:

Triángulo de la violencia



Fuente: Galtung (1998, p. 15).

Este triángulo presenta las diversas modalidades de violencia presentes en un conflicto. Cada tipo responde a un modo distinto de limitar la capacidad del ser humano. La *violencia directa* es la violencia física o verbal, que es visible en las conductas. La *violencia estructural* está presente en las estructuras sociales (pobreza, discriminación) y aparece en forma de contradicciones. Por último, la *violencia cultural* legitima el uso de la violencia por medio de valores y actitudes que estarían situadas en los rituales culturales. Estos tres tipos de violencia se relacionan entre sí para formar un mapa del conflicto y cada una de ellas da lugar a un esfuerzo distinto en el proceso de construcción de paz:

- *Reconstrucción* tras la violencia directa;
- *Reconciliación* tras la violencia cultural;
- *Resolución* tras la violencia estructural.

(Galtung, 1998, p. 17).

La *reconstrucción* es definida como el esfuerzo de reparación de daños materiales y de nuevas formas de hábitat natural. Además incluye la rehabilitación, esto es, el esfuerzo de curar a los heridos y víctimas (Galtung, 1998, p. 67).

Para Galtung es importante realizar los tres esfuerzos para llegar a un proceso de construcción de paz adecuado debido al carácter interrelacionado de los distintos tipos de violencia. Pero Galtung no se limita a presentar estos dos conceptos como claves para entender la reconstrucción. Las violencias están relacionadas entre sí, por lo que la reconstrucción deberá someterse a procesos culturales y estructurales. Por lo tanto, la *reestructuración* presenta la formación

y solidificación de estructuras democráticas que avancen en la eliminación de la discriminación. Por último, debe darse un proceso de *reculturización*, o el avance hacia una cultura de paz (Galtung, 1998, p. 75).

La *reconciliación* es definida como el proceso de cierre y curación de estructuras sociales. Galtung señala la necesidad de llevar a cabo un completo proceso de reconciliación pero falla a la hora de presentar un plan concreto. Se limita a plantear distintos enfoques y formas de entenderla. El concepto final presenta la reconciliación como todo proceso con el que las personas se sienten actores principales en el proceso de construcción de paz. Para Galtung, el único proceso factible se daría a partir de una combinación de diferentes aproximaciones a la reconciliación que serían:

- *Enfoque exculpatorio* (o totalmente culpatorio), donde la responsabilidad se abandona o se asume globalmente.
- *Enfoque reparación/restitución*, donde ocurre un pago del victimario a la víctima.
- *Enfoque disculpa/perdón*, donde hay un pago cultural a la víctima.
- *Enfoque penitencial y punitivo*, donde el victimario sufre las consecuencias del sistema judicial clásico.
- *Enfoque histórico y teatral*, donde se da importancia a la memoria para llegar a la no repetición.
- *Enfoque conjunto*, donde todos los actores son parte del esfuerzo de construcción de paz.
- *Enfoque holístico* u *Ho'ò pono pono*, donde se da un proceso de rehabilitación de la víctima y el victimario a través de una reconstrucción conjunta de los hechos.

(Galtung, 1998, p. 98)

Estos enfoques, detallados más profundamente en el capítulo VIII de la obra de Galtung, recogen diversas formas que aparecen en diferentes episodios de reconciliación, pero que no alcanzan a plasmar un panorama concreto. Galtung es consciente de ese hecho y tampoco presenta una propuesta.

Por último, se presenta la necesidad de la *resolución* del conflicto. Para ello, Galtung presenta una definición básica de conflicto: una incompatibilidad en el triángulo actitudes-conducta-contradicción (Galtung, 1998, p. 101). El conflicto puede ser un elemento constructivo que ayude al avance de una

sociedad dada. Por lo tanto, el objetivo de la resolución del conflicto no es que este desaparezca, sino que se transforme en un elemento positivo. El conflicto es problemático cuando va asociado al uso de la violencia, tanto directa como estructural y cultural. La respuesta a ese problema se da aplicando distintos métodos de acción a los distintos tipos de violencia. Para la *violencia directa*, Galtung sugiere la aplicación de la no violencia, para la *violencia estructural* la creatividad y para la *violencia cultural* la empatía (Galtung, 1998, p. 103; Galtung, 2003).

Galtung propone que para realizar un proceso de construcción de paz correcto, estas tres R (Reconstrucción, reconciliación y resolución) deben ir de la mano y aplicarse de manera paralela y simultánea. Es tan negativo comenzar por una de ellas solamente como no aplicar ninguna (Galtung, 1998, p. 111). El objetivo final del proceso de construcción de paz sería la transformación del conflicto, convirtiéndolo en algo constructivo para la sociedad. La clave según Galtung, es la aplicación de estos conceptos, ya que a través de la práctica es como se consigue una adecuada implementación de los mismos. Finalmente se indican los actores adecuados para tal efecto, que son los mismos actores del conflicto. Galtung indica que los demás actores típicos de un proceso de construcción de paz son útiles, pero deberían realizar solamente labores de acompañamiento, dejando el papel principal a los actores que han sido protagonistas del conflicto (Galtung, 1998, p. 113).

Otras consideraciones hacia los procesos de paz e implementación de los acuerdos

Tanto Lederach como Galtung son considerados los autores seminales en el campo. Es a partir de sus ideas que aparecen diversos conceptos que no han sido tratados en profundidad por los mismos. La mayoría de estos conceptos aparecen en dos grandes obras editadas: *Turbulent Peace*, (Crocker *et al.*, 2001) y *Managing Conflict in a World Adrift*, editado por los mismos autores de la obra anterior (Crocker *et al.*, 2015). En la primera obra se plantean los desafíos generados por un proceso de paz después de un largo periodo de guerra, presentados por Nicole Ball (2001). Para ella las prioridades son las siguientes:

- Ofrecer una seguridad que permita la actividad económica civil.
- Fortalecer la capacidad de acción gubernamental.
- Asistir en el regreso de refugiados y desplazados.

- Fortalecer las economías familiares.
- Recuperar el tejido comunitario.
- Reconstruir estructuras vitales para la economía.
- Llevar a cabo el desminado.
- Rehabilitar instituciones financieras.
- Realizar una reconciliación nacional.
- Priorizar zonas y grupos afectados por la violencia.

(Ball, 2001, p. 723).

La autora hace hincapié en la necesidad de una economía fuerte y saneada como principio regulador, una aproximación que choca con los enfoques clásicos de Lederach y Galtung. Empero, apunta a no sobreestimar el poder de la recuperación económica, sobre todo en momentos de post acuerdo (Ball, 2001, p. 724). Finalmente, la autora apunta a dos principios importantes: la creación de un sector de seguridad saneado y competente, por medio de procesos de reintegración de excombatientes (tanto gubernamentales como ilegales) y profesionalización del mismo, así como una activa participación de los donantes internacionales (Ball, 2001, p. 726). Esta participación debería realizarse a través de acuerdos estables y permanentes entre actores externos (cooperaciones gubernamentales, ONG) y actores internos (Estado, asociaciones comunitarias). El objetivo final de estos procesos es la creación de oportunidades para un correcto funcionamiento de las instituciones gubernamentales (Ball, 2001, p. 731).

Roland Paris hace una contribución interesante con la que aborda los problemas que aparecen en el modelo liberal de procesos de paz (Paris, 2001). El autor se centra en la idea wilsoniana de creación de procesos democráticos en países en conflicto como la vía hacia una paz duradera. Lo más importante es la certeza de que los esfuerzos por crear democracias liberales de mercado en varios Estados en guerra han tenido resultados contrarios a los deseados (Paris, 2001, p. 767). La causa ha sido el no tener en cuenta las estructuras culturales y políticas de las sociedades en conflicto, muchas de ellas contrarias a la aplicación de preceptos estrictamente liberales. ¿Cuál es la alternativa? El autor presenta la posibilidad de crear una hoja de ruta hacia la democratización a largo plazo basada en instituciones fuertes que ‘dirijan’ los esfuerzos de la sociedad en ese sentido (Paris, 2001, p. 776). Este esfuerzo se daría en tres aspectos: político, económico y organizacional. En el aspecto político, se deberían construir y

promocionar estructuras sólidas y fuertes que defiendan la pluralidad y limiten el poder de partidos extremistas. En lo económico se deberían crear planes a medida para las sociedades en recuperación. Este es un abandono de las clásicas políticas de las organizaciones internacionales y sus planes de ajuste estructural (Paris, 2001, p. 778), enfocándose más en la pobreza y desigualdad social. Por último, habría que generar misiones de construcción de paz de muy largo plazo con un alto grado de colaboración (Paris, 2001, p. 780). Solo así se podría alcanzar el esperado Estado de pluralidad democrática.

Un aspecto principal para entender el proceso de construcción de paz es el papel y el tipo de justicia. Este concepto, clave para avanzar en un proceso de construcción de paz es extremadamente polémico. Galtung avisó varias impresiones sobre el tema en su capítulo sobre reconciliación (Galtung, 1998). Jane E. Stromseth avanza directamente sobre esto al hablar de la justicia transicional como elemento clave en un proceso de paz (Stromseth, 2015). Para la autora, la justicia transicional busca generar espacios de verdad y petición de responsabilidades después de periodos largos de conflicto para llegar a la reconciliación (Stromseth, 2015, p. 573). Para ello se generan varios mecanismos, como las comisiones de verdad, juicios criminales y reparaciones (Stromseth, 2015, p. 574).

En los últimos años ha habido varias formas de llegar a estos mecanismos: a través de la creación de cortes criminales internacionales híbridas, como la Corte Penal Internacional; la necesidad de hacer llegar estos mecanismos de justicia a las comunidades afectadas por la violencia y no quedarse solo a nivel macro; y la creación de mecanismos combinados de justicia transicional (Stromseth, 2015, p. 577). Esto es, combinar los diferentes mecanismos apuntados anteriormente.

Aún así, la aplicación de justicia transicional no está exenta de desafíos. Los más prominentes son la tensión entre justicia y paz (impunidad vs. acuerdo), donde se da el apropiamiento de los procesos judiciales (Estado vs. comunidad) o la reforma del poder judicial (Stromseth, 2015, pp. 578-583). Para la autora, la justicia transicional se ha convertido en parte indispensable para llevar a cabo un proceso correcto de construcción de paz, por lo que hay que desarrollar enfoques que alivien los desafíos mencionados. La no aplicación de los mismos podría poner en peligro cualquier momento de post violencia.

¿Hacia dónde vamos? Debates académicos sobre hacer la paz (peacemaking)

En la actualidad la tensión académica sobre los procesos de paz se centra en la superación del antiguo paradigma de la construcción de paz liberal (Mac Ginty, 2006; Richmond; 2005, 2008; Woodhouse *et al.*, 2011). Este paradigma clásico, ya presentado anteriormente (Paris, 2001), implica un excesivo centralismo en estructuras políticas estatales y mecanismos de economía de mercado. Tanto Oliver Richmond como Roger Mac Ginty apuntan a los peligros de este enfoque, tanto en la ignorancia de las comunidades de base como en la excesiva dependencia de los organismos internacionales (Mac Ginty, 2006; Richmond, 2008). Como alternativa, se busca un modo de construcción de paz que identifique los distintos mecanismos de opresión, hegemonía y dominación en una sociedad dada (Richmond, 2008, p. 163) para proponer una resolución adecuada a los mismos. Los procesos de paz deberían ser producto de una negociación entre discursos sociales, no un mero ejercicio técnico de implementación de políticas públicas (Woodhouse *et al.*, 2011, p. 231).

Como respuesta a esta necesidad Woodhouse y otros proponen un sistema híbrido de construcción de paz, lo que ellos llaman construcción de paz desde abajo (*Peacebuilding from below*) (Woodhouse *et al.*, 2011, p. 233). La construcción de paz desde abajo se fundamenta en una apropiada implementación de acuerdos de paz y en el empoderamiento de las estructuras comunitarias y locales. Para los autores es importante incorporar los conocimientos locales en el proceso de construcción de paz (Woodhouse *et al.*, 2011, p. 233). Este sistema amplía la construcción de paz sostenible basada en iniciativas creadas desde la sociedad civil. El objetivo final es llegar a la construcción de paz negociada, donde los esfuerzos comunitarios están totalmente vinculados con las dinámicas de las élites y viceversa (Woodhouse *et al.*, 2011, p. 236). Básicamente, ese esfuerzo se dirige a crear canales de comunicación fluidos entre los distintos niveles de actores presentes en el proceso de construcción de paz: altos dirigentes, líderes medios y líderes locales (Lederach, 1998).

Aunque se plantea como una evolución de los esfuerzos clásicos de construcción de paz basados en acuerdos entre élites, los autores no niegan la presencia de obstáculos importantes en forma de barreras locales. En particular mencionan la polarización inherente a una sociedad que ha vivido largo tiempo bajo el conflicto armado (Woodhouse *et al.*, 2011, p. 237).

Por último es importante mencionar la cada vez mayor importancia de los esfuerzos en educación para la paz en los procesos de construcción

1.1 Una aproximación teórica a los conceptos de construcción de paz y posconflicto armado

de paz. Esto es algo reciente pero en los últimos años se ha vuelto una idea central dentro de la investigación por la paz. La educación para la paz otorga una gran oportunidad para inculcar valores de no violencia y de paz en una sociedad que ha sufrido muchísimo el conflicto armado (Woodhouse *et al.*, 2011, p. 239).

1.2 Aspectos jurídicos

Beatriz Eugenia Suárez López

Para desarrollar la investigación se determinó realizar un análisis de casos por países, principalmente centrándose en dos grandes temáticas, por un lado, frente a aspectos jurídicos, esto es cómo se resolvió la participación en política en otros procesos de paz; determinar si hubo aplicación de la llamada justicia transicional; averiguar si hubo concesiones como amnistías e indultos, en dado caso que así fuera, establecer el alcance de las mismas; determinar si hubo responsabilidades penales internas o situaciones sometidas al conocimiento de la Corte Penal Internacional, entre otros aspectos. Y por otro lado, en relación con la desmovilización, desarme y reincorporación. Por lo anterior, antes de adentrarse en las experiencias que pueden extraerse de los procesos de paz que fueron analizados, es necesario establecer un marco teórico en relación con las variables que fueron tenidas en cuenta.

Participación en política

La participación en política de grupos armados rebeldes o ilegales posterior a un proceso de paz es un aspecto que genera discusión, dudas y sobre todo resistencia, esto debido a las diferentes fórmulas que se pueden acoger para garantizar dicha participación, las cuales deben estar pensadas para que sean eficaces a largo plazo y garanticen la legitimidad democrática.

El tema de la participación en política encierra varias problemáticas que serán expuestas a continuación para posteriormente, al realizar la comparación con otros procesos de paz, poder encontrar lecciones que sirvan al ser aplicadas al contexto colombiano, aclarando que dichas lecciones podrán servir de base para la toma de acciones que más se adecuen a la situación colombiana, pues es claro que trasplantar sin más, experiencias exitosas en otros países, no asegura el mismo resultado en otro contexto.

En este tema debe diferenciarse la participación durante el proceso y la que se da una vez terminado el mismo. Es decir que de cara a un acuerdo, estas dos son muy importantes ya que dependiendo de la manera como sean abordadas, podrán garantizar en mayor medida la legitimidad del proceso, y como es obvio, del acuerdo (FIP, 2013, p. 3).

Cuando se instaura una mesa de negociación con miras a la paz es común creer que quienes deben sentarse a discutir y negociar son las partes en conflicto, por ejemplo, grupos armados al margen de la ley y el Estado, pues son quienes en principio tienen intereses contrapuestos y se han enfrentado por la vía armada. Empero, no puede pasarse por alto a los receptores de los ataques, es decir, a las víctimas y a la sociedad civil, aquellos que se encuentran en medio de los dos actores, pero que tienen un protagonismo innegable. Es por ello que en la etapa previa o durante la negociación deben abrirse camino a diversas formas de participación (FIP, 2013, p. 3; Fisas, 2010, p. 52). En este punto, se puede asegurar que los modelos elitistas de negociación (participación exclusiva de gobierno y grupos armados) son cada vez menos aceptados, sobre todo porque la sociedad reclama conocer sobre lo que se negocia y cómo esto los podrá afectar, de tal manera que los modelos participativos tienden a ser más aplicados y además, tienen mayores consecuencias positivas a la hora de refrendar los acuerdos por parte de la sociedad.

El principal punto de reflexión con respecto a este tema es la forma en que se aplicará, garantizará y desarrollará el acceso de los desmovilizados a la política, con el fin de fortalecer la democracia y permitir una mayor estabilidad de la misma a largo plazo (FIP, 2013). La forma en la cual se podrá acceder a la participación en política se debe analizar teniendo en cuenta varios aspectos, el primero, y casi que se convierte en una condición a la participación en política, es la dejación de armas, es decir que no solo basta con la firma del acuerdo y la posterior desmovilización, sino que además el desarme debe ser una realidad (Fundación KAS, 2013, p. 13).

Igualmente, en materia de garantía para la participación, se deben crear espacios para que la manifestación de las ideologías de los alzados en armas sean transmitidas por vías pacíficas y democráticas, como la conformación de un partido político. Ello supone la necesidad en algunos casos, de cambiar o ajustar las normas electorales, pues muchas veces son muy exigentes y en caso de minorías políticas, podría poner en peligro la continuidad de los partidos políticos a largo plazo.

Además de lo mencionado, uno de los aspectos más controvertidos pero necesario, es el relacionado con el arreglo de cuentas frente a la justicia por

parte de los alzados en armas. La regla general en la mayoría de los países, es que quien ha cometido un delito no puede participar en política. Ahora bien en el mayor número de casos, quienes se alzan en armas cometen un sin número de conductas lesivas a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, lo que plantea la necesidad de generar un mecanismo que permita la participación en la política pero que no desproteja los derechos de las víctimas y de la sociedad.

En ese sentido, cobra especial importancia la consideración de los delitos políticos porque una de sus características es la posibilidad de participar en política más adelante, ya que esta clase de delincuente no queda privado de sus derechos políticos (Tarapués, 2011, p. 393). Por ello, debe resolverse la responsabilidad penal de los miembros de los grupos armados que aspiran a participar en política, ya que la comisión de determinados delitos excluye de manera inmediata la posibilidad de ocupar cargos de elección popular. Aunado a lo anterior, la determinación de delitos políticos y los conexos a estos se convierte en un punto principal de las negociaciones, puesto que los alzados en armas ven en esta posibilidad la oportunidad para saldar sus cuentas frente a la justicia penal. Una consecuencia que se desprende de los delitos políticos, se encuentra precisamente reconocida en la propia Constitución colombiana al establecer que quienes hayan cometido esta categoría de crímenes no tienen, en principio, restricción alguna en relación con la participación en política. Igualmente, este tema se encuentra vinculado con otro que no es menos importante, pero sí igual de problemático, y es la forma cómo se puede resolver la responsabilidad penal con el otorgamiento de amnistías e indultos.

El delito político ha sido definido como “aquella infracción penal con cuya realización sus autores y partícipes, utilizando la violencia, pretenden el cambio de las instituciones políticas, constitucionales, legales, económicas y sociales de un Estado, para sustituirlas por otras que consideran más justas” (Castro, 2011, p. 174). Sin embargo, su categorización ha estado rodeada de dificultades, ya que se ha encontrado que la comisión de los delitos políticos apareja la realización de otros delitos que no tienen dicha categoría, lo cual genera dificultades, pues no es claro si la naturaleza de un delito común muta cuando se comete para realizar uno político.

Existen varias teorías referentes a la determinación del delito político, moviéndose entre dos posturas claramente distintas, por un lado se encuentra la que define al delito político con base en factores meramente objetivos, de tal manera que serían delitos políticos aquellos que atenten contra las instituciones

del Estado¹; mientras que otros autores consideran que el delito político se puede determinar atendiendo a elementos subjetivos, esto es, que pueden ser considerados delitos políticos aquellos que son comunes por su propia naturaleza, como homicidio, secuestro, entre otros, siempre que los mismos hayan sido realizados con el propósito de alcanzar un objetivo político claro, esto es, con el fin de atacar al gobierno constitucionalmente establecido para implementar otro diferente (Cfr. Montoro, 2000, pp. 145-146).

La evolución del tratamiento penal a los delitos políticos establece que las consecuencias penales, políticas y sociales son más benévolas. Esto se debe a que a partir de la Revolución Francesa hubo un cambio en la concepción de estos delitos, pues eran cometidos con propósitos altruistas porque el accionar de los delincuentes políticos no obedecía a satisfacer un propósito o deseo propio, sino que existía un ánimo de ayuda a la sociedad al considerar que el régimen constitucional y legal vigente no era el adecuado para los ciudadanos y era necesario cambiarlo, aunque dicho cambio implicara el uso de la fuerza y de las vías de hecho (Manzano y Ortiz, 2011, p. 561).

Es por lo anterior que la comisión de delitos políticos permite otorgar ciertos beneficios, como lo son, las amnistías e indultos, la posibilidad de solicitar asilo en otros países, la prohibición de dar en extradición a quienes han cometido esta clase de ilícitos penales, o el permiso para participar en política (Castro, 2011, p. 117; Tarapués, 2011).

En lo referente a la participación en política debe advertirse que la Constitución Política de Colombia en el artículo 179 establece que “no podrán ser congresistas: 1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos y culposos”, igualmente, quienes han sido condenados por delitos políticos pueden acceder a otros cargos públicos, como ser magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado (artículo 232 C.P).

La gran problemática que encierra el establecimiento de los delitos políticos es establecer cuáles son los delitos conexos a los mismos, de tal manera que es la teoría subjetiva la que mayor aceptación tiene, ello porque es claro que una organización que se alza en armas no solo realiza acciones sediciosas o rebeldes, sino que también comete delitos comunes pero que son realizadas con el fin de contribuir al delito político, es decir, se extiende la calidad de delito político a los delitos comunes, por ello se habla de la conexidad de los delitos comunes con los políticos.

1 Dentro de estos delitos se encuentra el de rebelión, sedición y asonada, los cuales están dentro del código penal colombiano en el capítulo referente a la protección del bien jurídico del régimen constitucional y legal vigente.

Se han planteado algunos límites a la consideración de los delitos conexos a los políticos, los cuales deben ser tomados en cuenta a la hora de establecer el alcance de los mismos. Es así que en la sentencia C-695 de 2002 la Corte señala que el legislador deberá definir los delitos conexos a los delitos políticos atendiendo a criterios de razonabilidad y de igualdad, de tal manera que no puede establecerse una lista taxativa de delitos conexos a los políticos porque esto depende del contexto político nacional en que se encuentre el país y de la necesidad del mismo. En todo caso, se considera que como factor determinante deberá tenerse en cuenta que estos delitos conexos no deben extenderse a conductas graves, como lo ha manifestado la misma Corte en otros pronunciamientos, que no puede ser considerado delito conexo al político el de narcotráfico y terrorismo.

Empero, esta posición no puede ser considerada como absoluta pues en el contexto de una negociación de paz se puede ver modificado, pues depende de las necesidades para la determinación del factor conexidad.

No puede perderse de vista que la determinación del delito político no solo está ligada a criterios como la necesidad y la igualdad, sino que debe además atender a parámetros internacionales, como por ejemplo, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en donde se ha indicado que una de las consecuencias de que un delito sea considerado como político, es la posibilidad de otorgar amnistías e indultos a quienes los hayan cometido, empero debe velarse porque la determinación de un delito como político por conexidad no afecte los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación (COIDH, 2001; ERCPI, 1998).

Por último, es muy relevante en relación con la participación en política, la consideración de la legitimidad que la sociedad le puede dar al acuerdo al momento de negociar, al margen de la necesidad o no de refrendar lo pactado. Debe considerarse que un acuerdo negociado a la espalda de la sociedad generará un rechazo del mismo, sobre todo en contextos donde la violencia ha estado presente durante muchos años.

Justicia transicional

La justicia transicional ha sido definida como una forma especial de justicia que se aplica a aquellas sociedades que han sufrido largos periodos de violación de derechos humanos y han decidido alcanzar la reconciliación nacional (López, González, & Errandonea, 2012, p. 13), pretendiendo hacer una transición entre la violación y el restablecimiento de los derechos. Debe ser entendida

entonces, como “arreglos judiciales y extrajudiciales que facilitan y permiten la transición de un régimen autoritario a una democracia o de una situación de guerra a una de paz” (Rettberg, 2005, p. 1). La justicia transicional a su vez es una herramienta importante para la construcción de la paz, ya que permite, mediante el uso de diferentes elementos, alcanzar la reconciliación nacional.

Principalmente lo que se pretende con la aplicación de esta nueva forma de justicia es lograr una transformación política y social, permitiendo la generación de una mayor inclusión hasta el momento inexistente, aunque también pueden aplicarse las herramientas de la justicia transicional a sociedades que cuentan con una democracia consolidada, pero que han sufrido largos periodos de violación de derechos humanos (López, González, & Errandonea, 2012, p. 14). En todo caso, “la justicia transicional hace referencia a aquellos procesos transicionales mediante los cuales se llevan a cabo transformaciones radicales de un orden social y político determinado, que enfrentan la necesidad de equilibrar las exigencias contrapuestas de paz y justicia” (Uprimny & Saffon, 2006, p. 115).

Esta forma especial de justicia se enfrenta a varios retos, ya que deben tomarse medidas judiciales y no judiciales para garantizar una adecuada transición, es por ello que muchos autores han indicado que la justicia transicional debe entenderse como especial y transitoria (Aponte, 2011), es decir que, si bien se pretende alcanzar la llamada justicia, esta no puede ser aplicada en términos de justicia retributiva, sino que va mucho más allá (Ambos, 2009, p. 28). Igualmente, las medidas están llamadas a ponerse en marcha y aplicarse en un periodo de tiempo determinado y para un contexto preciso, ya que no se puede extender su ámbito de acción a situaciones que no tienen que ver con las razones que dieron lugar a su promulgación, que para el caso colombiano, es poner fin al conflicto armado.

Entre las medidas judiciales que se pueden aplicar están las relativas a la investigación y sanción de los responsables de graves crímenes, entendiendo dentro de este concepto los crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y crímenes de genocidio. Las medidas judiciales pueden ser severas o incluso pueden llegar a la impunidad, sin embargo, la toma de estas medidas no depende solo de la voluntad de quien tiene el poder de decisión –más aún si se está hablando de un proceso de paz– por lo que se supone que las medidas deben ser consensuadas, aunque no se puedan pensar en plena libertad. En todo caso, el principal límite a las medidas tomadas en periodos de transición son los derechos que recaen en cabeza de las víctimas y de la misma sociedad, ya que las decisiones no podrán afectar gravemente los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

En materia del derecho a la justicia, se pretende evitar la impunidad de los actos que originaron la violación a los derechos humanos, bien sea porque el Estado la ha originado o porque aunque la violación haya sido causada por un particular, el Estado falló a sus deberes de investigación, juzgamiento y sanción. Este deber se deriva de las obligaciones internacionales contenidas por ejemplo, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en donde en su artículo 8 y 25, establece el deber de los Estados de brindar recursos adecuados para la investigación de las violaciones.

Puede derivarse de la jurisprudencia de la Corte Interamericana que el deber de justicia se satisface cuando el Estado: 1. Cumple con su obligación de investigar; 2. Cumple con su obligación de juzgar y sancionar; y, 3. Cumple con su obligación de brindar un recurso efectivo a las víctimas de violaciones de derechos humanos (López, *et al.*, 2012, p. 35). La garantía de este derecho surge de las obligaciones adoptadas por los Estados en diversos instrumentos internacionales, como la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en los cuales se deja claro que el Estado es el primer llamado a garantizar los derechos consagrados en ellos.

El derecho a la verdad tiene una doble vertiente: por un lado, la satisfacción de este derecho para las víctimas y la otra para la sociedad, lo que la doctrina ha señalado como dimensión individual y colectiva (López, *et al.*, 2012, p. 69). Es claro que en situaciones de graves violaciones a los derechos humanos, muchas veces las víctimas quedan relegadas de las acciones del Estado, siendo tan solo receptoras de las violaciones. En ese sentido, el desconocer las razones que llevaron a los victimarios a actuar de esa manera, o el grado de participación de un sujeto en el hecho dañino puede llevar a que el daño se intensifique, es por eso que permitir el acceso a la verdad ayuda a sanar heridas, que si bien no conlleva a olvidar lo sucedido, sí permite conocer las razones detrás de las violaciones a los derechos. Igualmente, para la sociedad resulta alentador conocer la historia detrás de las acciones de violación de derechos humanos, esto para permitir la reconciliación y sobre todo para evitar que a futuro se incurra en estos mismos errores.

Son muchos los aspectos que abarca el derecho a la verdad, los cuales han sido reconocidos por organismos internacionales y que para la construcción de una paz estable y duradera, deben tenerse en cuenta, algunos ejemplos son:

- Se vincula el derecho a un recurso efectivo e incluye el derecho a una investigación efectiva y a la verificación de los hechos, a la presentación pública de la verdad y el derecho a la reparación.

- Las víctimas y sus familias tienen el derecho imprescriptible a saber la verdad acerca de las circunstancias en las que ocurrieron las violaciones a los derechos humanos.
- Está vinculado con el derecho de los familiares y comunidades a conmemorar y a hacer duelo por las pérdidas humanas en formas que sean culturalmente adecuadas y dignas.
- Además de las víctimas individuales y sus familiares, las comunidades y la sociedad entera también tienen el derecho de saber la verdad acerca de las violaciones de los derechos humanos.
- Algunos sistemas legales consideran que el derecho a la verdad hace parte integral de la libertad de información y la libertad de expresión.
- No es posible invocar amnistías para prohibir la investigación de ciertos crímenes internacionales incluyendo ciertos crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio. Así, la prohibición de amnistías para dichos crímenes también está relacionada con el derecho a la verdad, en tanto se relaciona con la verificación de los hechos en cuestión.
- El Estado tiene el deber de preservar la evidencia documental que sirva para la conmemoración y el recuerdo, así como de proteger y garantizar el acceso adecuado a los archivos con información sobre este tipo de violaciones (González & Varney, 2013, p. 7).

Para satisfacer este derecho los Estados deben adoptar mecanismos que faciliten el conocimiento de la verdad, para lo cual se puede acudir a las llamadas comisiones de la verdad o a mecanismos de investigación de antecedentes en la administración pública para mantener informada a la opinión pública (López *et al.*, 2012, p. 66). De acuerdo con el alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos el derecho a la verdad se refiere a varias cuestiones, entre ellas: la determinación del origen de las violaciones; las circunstancias en que se dieron las mismas; los progresos y resultados de la investigación; la suerte y paradero de las víctimas y la identificación de los responsables (Naciones Unidas, 2006, p.16).

Otro derecho que recae en cabeza de las víctimas es el de la reparación, que supone una consecuencia al daño que ha sufrido una víctima, es decir, cuando un victimario causa una violación a los derechos humanos tiene el deber de repararlo. La reparación también tiene un doble carácter, pues debe ser individual o colectiva, dependiendo de la forma como se originó la misma. La reparación ha sido entendida bajo diversos criterios, es decir, la reparación no

está limitada al reconocimiento de una indemnización, sino que debe ir más allá. La ONU ha señalado en diversos documentos en qué consiste la reparación, de tal manera que cuando la reparación es individual, esta deberá contener medidas de restitución, indemnización y readaptación, que son las mismas medidas de rehabilitación; empero, cuando las medidas han de ser de carácter colectivo, estas deberán contener además, medidas de carácter simbólico (1996)².

Existen otras medidas que generan discusión en relación a la naturaleza de la reparación, pues algunos consideran que no se trata propiamente de medidas de reparación, pues su propósito es el de identificar y poner fin a las causas que dieron lugar a la violación de derechos humanos (López *et al.*, 2012). Estas son las llamadas garantías de no repetición, que pretenden garantizar a las víctimas que el hecho que dio origen a la violación de sus derechos no volverá a presentarse. La reparación puede otorgarse por vía judicial o administrativa, lo que garantizará que en efecto la víctima pueda acceder a la misma, ya que no se circunscribe a la capacidad del victimario de otorgarla, sino que el Estado deberá tomar las acciones, por vía administrativa, para satisfacer una verdadera reparación hacia las víctimas.

La justicia transicional también incluye otros conceptos, como la necesidad de establecer comisiones de la verdad para satisfacer el derecho a la verdad y también la prohibición de otorgar amnistías e indultos sin limitación alguna, ya que ello podría a su vez lesionar el derecho a la justicia de las víctimas, así como la forma en que debe darse la responsabilidad penal de los miembros de los grupos armados al margen de la ley. Teniendo en cuenta la importancia de estos temas, se ha decidido analizarlos en acápites independientes, aunque finalmente se relacionan con el tema de la justicia transicional.

Comisiones de la verdad

Las comisiones de la verdad son un mecanismo que permite la materialización del derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad. Este instrumento favorece la reconciliación nacional, ya que permite conocer la verdad de lo sucedido para lograr el tránsito hacia el perdón, pues no puede perderse de vista que sin verdad no puede haber reconciliación. La verdad puede ser alcanzada por diferentes vías, pero lo importante es que exista un compromiso por parte

2 ONU (1996). La administración de la justicia y los derechos humanos de los detenidos. La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos). Informe final elaborado y revisado por M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión.

del Estado en la construcción de esa verdad, ya que no es un asunto exclusivo de los victimarios o de las víctimas. Es deber del Estado brindar varias posibilidades para dar con la verdad del conflicto, es por ello que las comisiones de la verdad son solo un mecanismo para lograr la reconciliación a través de la revelación de la verdad de lo ocurrido, pero no es el único (González & Varney, 2013).

Las comisiones de la verdad son “organismos de investigación oficiales, temporales, no judiciales, encargados de indagar sobre una constante de abusos contra los derechos humanos, incluidos los crímenes contra el derecho internacional, y de determinar la verdad” (Amnistía Internacional, s. f.). Para que estas comisiones funcionen verdaderamente debe existir un gran compromiso de quienes se someterán a las mismas y de los encargados de dirigir la comisión.

Las comisiones de la verdad fueron creadas como organismos no jurisdiccionales que apoyan el conocimiento de la verdad cuando hay graves violaciones de derechos humanos. Estos organismos se crearon después de que el periodo de violaciones masivas cesara, y el propósito principal era el de apoyar a la reconciliación nacional. El trabajo de las comisiones de la verdad ayuda a trazar rutas de apoyo a las víctimas, ya que conociendo sobre las violaciones de que fueron objeto, es más fácil diseñar el apoyo psicosocial. Igualmente, a través de las comisiones de la verdad, se puede conocer sobre la participación de determinadas personas en graves crímenes, por lo que pueden aportar a la satisfacción del derecho a la justicia (Cuya, 1996).

Debe aclararse que, si bien las comisiones de la verdad no son los únicos organismos encargados del esclarecimiento de la verdad, sí juegan un papel muy importante en la búsqueda de la misma. Es por ello que el establecimiento de estas comisiones no puede traducirse en la sustracción de funciones al poder judicial, pues es absolutamente claro que el primer llamado a satisfacer este derecho es el Estado, por medio de la puesta en marcha del aparato judicial. Empero esta situación, no puede dejarse de lado una realidad: en ocasiones la satisfacción de la verdad por medio de procesos judiciales se hace lenta y puede dejar vacíos que afecten a las víctimas o a la sociedad por la misma decisión del Estado de centrar sus esfuerzos investigativos en determinados casos. Ante estos inconvenientes las comisiones de la verdad adquieren un gran protagonismo en contextos de justicia transicional, al ser mecanismos no judiciales para el esclarecimiento de la verdad que pueden generar resultados más rápidos que los propios procesos judiciales.

Aunado a lo anterior es importante indicar que si bien el trabajo que realizan las comisiones de la verdad son realmente relevantes en el aporte a la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas y la sociedad, no puede pensarse que estas comisiones por sí solas satisfacen dicho derecho, ya que es necesario el acompañamiento de otros instrumentos para realmente hacer efectivo el trabajo de las comisiones (Botero & Restrepo, 2006, p. 76).

El establecimiento de las comisiones de la verdad tiene muchos orígenes, por un lado pueden surgir por la presión ejercida por organizaciones de defensa de los derechos humanos o bien por voluntad propia del Estado, que considera la necesidad de establecer este tipo de organizaciones (Cuya, 2001). Las comisiones de la verdad tienen tres grandes objetivos que cumplir: 1. Poner de acuerdo a las partes enfrentadas en relación con hechos violentos que o bien son negados o discutidos; 2. Reconocer a las víctimas, en la medida en que en ocasiones la versión de la víctima no es tenida en cuenta, lo que genera más violaciones hacia la misma; acá se pretende reconocerla, protegerla y empoderarla; 3. Proponer cambios en materia de políticas públicas para lograr una transformación social y política (González & Varney, 2013, p. 13).

La forma como debe conformarse una comisión de la verdad es variada, es decir, no hay una única manera de establecerla y cada sociedad decide la forma como quiere formularla. Es así como las comisiones pueden establecerse a través del órgano ejecutivo, legislativo o judicial. Las comisiones de la verdad que son establecidas por ley son consideradas con mayor fuerza institucional y legitimidad, empero su conformación puede llegar a ser lenta debido al propio trámite legislativo que debe agotar. Cuando son instituidas por medio del órgano ejecutivo, esto es, a través de un decreto presidencial, puede llegar a ser más rápida su conformación, pero podría adolecer de legitimidad política e institucional. De otro lado, se ha comprobado la existencia de comisiones de la verdad instituidas por medio del órgano judicial, empero esta situación es excepcional (González & Varney, 2013, pp. 13-14). De acuerdo con lo anterior, debe indicarse que la eficacia de una comisión de la verdad no se debe de manera exclusiva a la forma como se constituye la misma, aunque sí puede llegar a influenciar.

Un aspecto que sí resulta de especial relevancia para asegurar el éxito de la labor realizada por las comisiones de la verdad es la solidez de las mismas. González y Varney (2013) consideran que existen varios factores que pueden llevar a otorgar solidez a la comisión, como lo son sus integrantes, quienes deben gozar de respeto, confiabilidad e independencia para garantizar la credibilidad de sus decisiones; de otro lado, debe contar con el apoyo de las partes

interesadas, particularmente del Estado, de la sociedad civil, de las víctimas y de los victimarios; debe también ganarse el respeto de la sociedad, porque de nada sirve una comisión de la verdad que no genere decisiones respetables y confiables; y por último, debe cumplir con un código de conducta que le permita a la sociedad confiar en sus prácticas justas y transparentes (2013, pp. 15-16).

El éxito de las labores adelantadas por las comisiones de la verdad se debe en gran parte, a quienes la conforman. Es por eso que al momento de nombrar los comisionados deberán tenerse en cuenta las calidades personales, el liderazgo moral y prestigio. También que exista una representación amplia de diversos sectores de la sociedad con el fin de no generar exclusiones. De acuerdo con González y Varney, lo ideal es que tras la firma de un acuerdo se tome el tiempo suficiente para nombrar la comisión, es decir, cuando se expida el instrumento que le dará vida a la misma (2013, p. 22) y no antes. Sin embargo, tampoco se puede dejar pasar mucho tiempo porque pierde la fuerza misma de la comisión y se desvanece su propósito.

En esta investigación se analizará el trabajo realizado por la comisiones de la verdad en los procesos de paz que han adoptado esta forma de garantía del derecho a la verdad, estableciendo los pros y los contras de estas organizaciones y extrayendo experiencias para aplicar en el proceso de paz colombiano.

Amnistías e indultos

Uno de los mecanismos más utilizados a nivel internacional para dar por terminado un conflicto armado es el uso de amnistías e indultos, las cuales permiten crear un ambiente lo suficientemente atractivo para quienes hacen parte del conflicto, logrando su desmovilización y desarme. El uso de estas herramientas en la actualidad se encuentra en la mira, no porque se prohíban, sino porque su uso se encuentra restringido, ya que por ningún motivo ante graves violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario pueden otorgarse amnistías o indultos, sobre todo cuando las mismas son usadas por los Estados con el fin de eximir su propia responsabilidad penal.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al pronunciarse en relación con el otorgamiento de amnistías o indultos por parte de los Estados ha sido enfática en señalar que dicho mecanismo no debe ser utilizado para ‘burlar’ los derechos de las víctimas, adicionando que bajo ningún motivo los Estados pueden eximirse de su deber de investigar y sancionar a los responsables de graves violaciones de derechos humanos, es por ello que ha considerado in-

compatibles las leyes de amnistía con la Convención Americana, al obstaculizar las obligaciones adquiridas por los Estados (Corte IDH, sentencia del 14 de marzo de 2001, párr. 41-44).

De igual forma, se ha indicado que en relación con las leyes de auto amnistía, en últimas lo que se pretende es generar un estado de indefensión de las víctimas y de perpetuación de la impunidad, además con ellas se

[...] impide la identificación de los individuos responsables de violaciones a derechos humanos, ya que se obstaculiza la investigación, el acceso a la justicia e impide a las víctimas y a sus familiares conocer la verdad y recibir la reparación correspondiente” (Corte IDH, sentencia del 14 de marzo de 2001, párr. 43).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática en señalar que la prohibición de las amnistías está dirigida a evitar la impunidad de actos cometidos por el mismo Estado, que con el propósito de sustraerse de eventuales investigaciones penales, decide auto amnistiarse eludiendo la acción penal.

Sin embargo, las amnistías no se pueden prohibir en la medida en que pueden ser la herramienta de negociación principal que tiene un gobierno en un proceso de paz. Por ello, impedir que se otorguen amnistías sería como ponerle una camisa de fuerza al gobierno para negociar. Entonces, si bien pueden hacerse uso de las mismas, estas deberán estar acompañadas de otros mecanismos que garanticen en mayor medida los derechos a la verdad y la reparación. Igualmente, debe indicarse que la aceptación política, jurídica y social de las amnistías depende de la forma como se otorgan y el alcance que tienen. En ese sentido, una amnistía limitada puede llegar a ser muy útil, sobre todo tratándose de crímenes de guerra, donde se permitiría mayor margen de acción (Naqvi, 2003). Es importante advertirlo porque realmente el esfuerzo del gobierno está encaminado a lograr una paz estable y duradera, no a esconder las violaciones a los derechos humanos. Es por ello que por medio de otros instrumentos se pretende la garantía de la verdad y de la reparación.

De otro lado, llama la atención la posición actual de la Corte IDH que en el caso Masacre de Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, hace un análisis especial de las leyes de amnistía en el contexto de un proceso de paz, partiendo de la base de que si bien existe una jurisprudencia ampliamente desarrollada en la que establece la incompatibilidad de las leyes de amnistía con la Convención Americana de Derechos Humanos, esta posición debe ser revaluada en este caso especial de procesos de consolidación de paz. En ella, pese a que se considera contraria a la Convención Americana la Ley de Amnistía, su consideración se

debió al hecho de que a causa de esta ley, impidió que las víctimas acudieran ante un juez para ser oídos, además de violarse la protección judicial que les correspondía.

Corte Penal Internacional

En la actualidad las negociaciones de paz se deben ajustar a una serie de parámetros internacionales con el fin de valorar la protección a los derechos de las víctimas y de la misma sociedad, estos parámetros cada vez son más especiales y rigurosos, y más cuando existe la posibilidad de que un organismo jurisdiccional imponga sanciones ante la inacción por parte de los Estados. Ya se hizo mención del papel que cumple la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero a partir del año 2002 otra corte internacional adquirió competencia para sancionar graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, esta es la Corte Penal Internacional.

La Corte Penal Internacional fue creada como un tribunal permanente por medio del Estatuto de Roma de 1998. Entró en vigor en el año 2002 y tiene como principal función la de sancionar a aquellos individuos que hayan cometido alguno de los siguientes crímenes: de guerra, de lesa humanidad, genocidio y agresión, considerados como graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

La Corte puede adquirir competencia de distintas maneras previstas en el Estatuto de Roma, pudiendo ser automática, universal o facultativa (Monroy, 2011, p. 115). La competencia automática es la que inicia de oficio el fiscal de la Corte cuando considera que existe una situación que amerite ser investigada. Esta solamente opera frente a Estados que hacen parte del Estatuto y que han aceptado la competencia de la Corte, es decir, es la forma de competencia ordinaria de la Corte. La competencia universal es una excepción a la competencia ordinaria, ya que, desde las discusiones para el establecimiento de la Corte, se indicaba que debía haber una aceptación por parte de los Estados con el propósito de no afectar la soberanía de los mismos. Sin embargo, un grupo de países consideraron que la competencia de la corte no podía estar sujeta a la voluntad de los Estados al aceptar o no el estatuto, por lo cual, debía otorgarse la posibilidad de que un organismo internacional pudiera remitir determinados casos a la Corte. Este organismo era el consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y al momento de adoptar el Estatuto de Roma, se previó la posibilidad de que el Consejo de Seguridad pudiera remitir un asunto al fiscal de la Corte para que este iniciara su investigación, aunque se tratara de Estados que no

hubiesen aceptado la competencia. Frente a esta posibilidad debe advertirse que los asuntos que puede remitir el Consejo de Seguridad deben versar sobre una amenaza a la paz internacional, un quebrantamiento a la misma o un acto de agresión, ya que tiene que estar relacionado con los asuntos que ese organismo de las Naciones Unidas conoce³ (Monroy, 2011, p. 115).

Por último, la competencia facultativa también se muestra como una excepción a la regla general, de tal manera que un Estado que no haya ratificado el Estatuto y por tanto no haya aceptado la competencia de la Corte, puede solicitar expresamente que se inicie un procedimiento sobre una determinada situación. En relación con este tema, la Corte Penal Internacional sería un tribunal *ad hoc* pues solo podría investigar la situación expresamente remitida (Monroy, 2011, p. 116).

La función principal de la Corte Penal Internacional es aplicar el Estatuto de Roma que creó a dicho tribunal. Este Estatuto lo que hace es aplicar el denominado derecho penal internacional, que pretende, por medio de su función, proteger los bienes jurídicos más importantes de la humanidad, definidos como el bienestar, la paz y la seguridad de la humanidad (Werle, 2005, pp. 79-80). Para lograr este objetivo, se ha establecido un conjunto de crímenes de competencia del Tribunal, como lo son los crímenes de lesa humanidad, crimen de genocidio, crímenes de guerra y crimen de agresión.

3 Debe recordarse que la función principal del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el de mantener la paz, por lo que los asuntos sometidos a su conocimiento son precisamente aquellos que afectan de alguna manera la paz.

1.3 Los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR)

Bibiana Rueda

Introducción

La firma del “Acuerdo general para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera” entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC, que busca ponerle fin a un conflicto con una guerrilla que cumple cincuenta años de creada en 2014, provoca muchas reflexiones. Estas tienen que ver con la pregunta sobre la sostenibilidad del mismo y sus posibilidades de éxito. El audaz acuerdo ha puesto sobre la mesa la discusión de temas tan espinosos como la política agraria, el narcotráfico y la reparación a las víctimas, quienes han sufrido en sus bienes, sus cuerpos y sus familias el conflicto.

La reelección del presidente Juan Manuel Santos fue interpretada por los diferentes sectores nacionales e internacionales como un espaldarazo de la sociedad colombiana al proceso de paz. La ciudadanía votó por la paz, votó por la reelección con la esperanza de ahora sí, por fin, conseguir la anhelada paz en un país sumido en la guerra y la violencia por tantos años. Sin embargo, este apoyo mayoritario no debe nublar una visión crítica del proceso que se está dando en La Habana. Puede debatirse si el hermetismo con el que se ha manejado ha sido positivo o no, lo cierto es que no ha permitido generar debate alrededor de los temas que se están discutiendo. No obstante, las negociaciones recientemente han adquirido un matiz más participativo, con la invitación a La Habana de delegaciones de víctimas, de militares y a la ciudadanía a participar enviando directamente sus propuestas a la mesa de negociación.

Con esto, siendo todos los temas incluidos en el acuerdo de la mayor relevancia y recurriendo a la memoria colectiva sobre nuestro pasado reciente,

es inevitable preguntarse: ¿Qué va a pasar después del acuerdo en caso de ser aprobado?, y ¿Cómo se van a implementar los compromisos que se establezcan?, de ello depende el éxito del acuerdo en su objetivo último que es la consecución de la paz. Al respecto, uno de los puntos principales que debe ser discutido e incluido dentro del acuerdo es el del desarme, desmovilización y reintegración (DDR), en el cual Colombia ya tiene una experiencia adquirida de años pasados.

Frente a este punto, el acuerdo establece muy claramente, en el punto tres sobre el “Fin del conflicto”, la dejación de las armas y la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, en las dimensiones económica, social, y política. El componente está enunciado y se espera que en el desarrollo de este punto se establezcan las condiciones necesarias para que el proceso de DDR se desarrolle con éxito. Para ello, el Alto Consejero para la Reintegración en Colombia hace parte de los representantes del gobierno que participan como acompañantes del proceso y se espera que asesore en esta materia. Sin embargo, es una lástima que no sea un miembro permanente de la mesa de negociaciones, particularmente en las discusiones del punto dos del acuerdo “Participación política”, y el punto tres “Fin del conflicto” mencionado antes. Esto refleja la visión fragmentada de los gobiernos frente a los procesos de construcción de paz que separa las negociaciones y acuerdos de los procesos de DDR, como si el DDR empezara luego de la firma de los acuerdos, cuando la experiencia internacional y nacional nos muestra que un buen proceso de DDR empieza en el mismo momento de las negociaciones.

El componente de DDR es un factor determinante para lograr el establecimiento de la paz a mediano y largo plazo, se entiende así si aceptamos, como propone la literatura especializada, que forma parte de una estructura de seguridad amplia (Caramés, Fisas, & Sanz, 2007). Frente a él tenemos mucho que aprender de los errores y éxitos del pasado, tanto locales como externos, ya que muchos otros países han implementado procesos de DDR en sus propios contextos y con sus propias particularidades. De ellos podemos extraer lecciones importantes a tener en cuenta en nuestro actual proceso.

El objetivo de este texto es analizar la experiencia del proceso de DDR en diferentes casos internacionales y en Colombia, y extraer posibles lecciones aprendidas para el caso Colombiano, aplicables hoy en cualquier caso y especialmente en un posible acuerdo con la guerrilla de las FARC.

Conceptualización de DDR

El proceso de DDR está compuesto por tres elementos claramente identificados: desarme, desmovilización y reintegración. En algunos casos se utilizan de forma diferenciada los conceptos de integración y rehabilitación (Soliman, 2010a), y en otros el de reinserción. Pero en general el DDR se refiere al proceso mediante el cual los combatientes dejan sus armas y se reintegran a la vida civil (Caramés, Fisas, & Luz, 2006). El concepto está asociado a la integración a la comunidad y la reunificación con las familias (Soliman, 2010).

Desarme, desmovilización y reintegración son procesos diferentes pero parte fundamental de un gran proceso que conocemos como DDR. De alguna manera son pasos para llegar a un mismo objetivo. Sin embargo, no se tienen que dar todos al mismo tiempo o siempre de la misma manera. Pueden existir procesos de DDR sin desarme, como en el caso de Filipinas, o procesos de DDR con el elemento de reintegración casi inexistente, en los cuales priman el desarme y la desmovilización. En cuanto a cómo se llega a él, también es diferente en cada caso: el DDR puede, entre otras medidas, estar precedido por un acuerdo de alto al fuego en el que se paraliza el combate por un periodo específico o por el cese de hostilidades, en el cual se da un alto al fuego y cesan actividades de secuestro y hostigamiento.

Podríamos decir que existe un consenso alrededor de la definición de los conceptos involucrados en el DDR. La ONU, dada su extensa participación en numerosos procesos de DDR en el mundo, ha contribuido especialmente a este acuerdo a través de sus documentos e informes, fuente de consulta obligada en el tema. Vale la pena destacar el documento *Estándares de Desarme, Desmovilización y Reintegración Integrados* (IDDRS, por sus siglas en inglés) (United Nations, 2006) que reúne un conjunto de políticas, guías y procedimientos que pretenden soportar los programas de DDR en el mundo. Mediante este documento, el grupo de trabajo interagencial de DDR de la Organización de Naciones Unidas –una de las organizaciones más activas en materia de DDR internacionalmente– ha propuesto un conjunto de definiciones de DDR con amplia aceptación en la literatura especializada.

El DDR pretende lidiar con los problemas de seguridad que pueden presentarse durante el periodo de posconflicto, que pueden aumentar si los excombatientes luego de desmovilizarse están expuestos a un contexto en el cual no cuentan con los recursos suficientes, ni los medios básicos de subsistencia. En este sentido, se debe entender el DDR no como un componente aislado, sino como parte de una estructura de seguridad amplia que busca la estabilización

y recuperación del país (Caramés *et al.*, 2007). Asimismo, el objetivo final es lograr que los excombatientes se integren social y económicamente a la sociedad y se conviertan en participantes activos del proceso de construcción de paz (United Nations, 2006).

Dentro del DDR podemos identificar con claridad algunos procesos de forma individual, como el desarme, la desmovilización, la reinserción y la reintegración. El desarme se refiere a la etapa en la cual se recolecta, documenta y se dispone de las armas bajo el control del grupo armado que se va a desmovilizar. Dentro del armamento recolectado y puesto bajo el control de las autoridades se cuentan las armas pequeñas, munición, explosivos, armas ligeras y pesadas, que se encuentren en manos de los combatientes o excombatientes, o incluso de la sociedad civil. El proceso de desarme puede incluir el desarrollo de diferentes iniciativas y programas con ese fin (United Nations, 2006).

La desmovilización ocurre cuando los miembros activos de los grupos armados involucrados en el conflicto se retiran de estos de forma controlada y formal. Esta primera etapa puede llevarse a cabo en diferentes escenarios, como centros temporales o incluso campamentos organizados exclusivamente para albergar tropas numerosas con ese propósito.

La reinserción se trata de la ayuda inicial y transitoria que reciben los desmovilizados y sus familias durante el periodo de desarme y es previa al proceso de reintegración, que se asocia a una temporalidad más prolongada. La reinserción hace referencia a la facilitación de recursos básicos como el acceso a seguridad, salud, comida, ropa, y refugio; puede incluir también recursos formativos o educativos, como cursos de capacitación de corta duración. Se refiere a la asistencia financiera o material que a corto plazo se presta a los desmovilizados y puede llegar a durar incluso hasta un año (United Nations, 2006).

Como se ha mencionado, la reintegración se refiere a un proceso más prolongado, uno en el cual los excombatientes logran integrarse exitosamente a la sociedad y a la economía, vinculándose laboralmente y asegurando ingresos suficientes para cubrir sus gastos y los de sus familias. La duración de esta etapa puede variar y depende de muchos factores, como la disponibilidad de financiación para sus iniciativas de negocio, las capacidades gubernamentales de apoyo al proceso, el número de desmovilizados a atender por los gobiernos, entre otros. Para la reintegración el papel de la comunidad local es clave, pues ella es su primer y más inmediato contacto con la sociedad, es allí donde van a poder ejercer su papel como ciudadanos activos e integrarse a las actividades normales que como ciudadanos pueden desarrollar.

Por esta razón, la reintegración es un proceso que no es solo responsabilidad del gobierno, en ella los diferentes sectores sociales también tienen un rol muy importante. Igualmente, en algunos casos es conveniente y en otros necesaria la ayuda externa, incluso prolongada, en particular en países con debilidad institucional y contextos en los cuales existen pocos recursos para apoyar el proceso.

Asimismo, el éxito de los procesos de DDR depende en gran medida del apoyo político que se les dé, pues requiere de mucha voluntad de las partes para la consolidación y el cumplimiento de los acuerdos. En este sentido, es un proceso que debe ser diseñado y planeado cuidadosamente de forma paralela al mismo proceso de paz en los casos en los que lo hay, ya que el Acuerdo de Paz debe incluir los acuerdos específicos de DDR. En todo caso debe ser producto de un consenso y resultado de un acuerdo político entre las partes. Sin embargo, es claro que no todos los procesos de DDR se siguen a un proceso de paz, pueden existir procesos de DDR sin que exista un proceso de paz que los acompañe o preceda (Caramés *et al.*, 2006).

En cuanto a los objetivos que persiguen los procesos de DDR, son varios, entre ellos se cuentan: contribuir a la mejora de la seguridad y la estabilidad política, facilitar la reintegración de los grupos e individuos involucrados en el conflicto, evitar la reincidencia en la violencia, procurar un proceso de reconciliación entre los miembros de la sociedad, contribuir a la generación de recursos humanos y financieros para la reconstrucción del país en el periodo de posconflicto, entre otros (Caramés *et al.*, 2006). Estos objetivos apuntan a facilitar la consolidación de la paz en el escenario del posconflicto. Se consiguen, la paz podría consolidarse a largo plazo, de lo contrario, la violencia podría continuar.

En algunos casos se incluye dentro de los objetivos del proceso de DDR la reforma de las F.F.A.A. como una medida paralela del proceso. La razón es preparar al sector de seguridad y defensa para responder a las necesidades del nuevo escenario de posconflicto. Estas nuevas necesidades pueden implicar la reducción de las fuerzas y reflejar un proceso de democratización de las mismas y de integración nacional.

Estos son en términos generales los objetivos del proceso, sin embargo cada proceso es diferente y los objetivos específicos corresponden a las necesidades particulares del país. Igualmente, la complejidad del proceso depende de numerosas variables, como el número de actores, es decir si hay más de un grupo armado en el proceso, si el proceso es muy numeroso, si hay un número elevado de combatientes a desmovilizar; si dentro del proceso se contempla la

reforma de las F.F.A.A., si dentro del proceso se contempla la participación de población que requiera un tratamiento especial como mujeres y menores; si se incluyen medidas especiales de participación política, si los grupos combatientes han traspasado las fronteras del país; si el conflicto sigue durante el proceso o si la financiación es insuficiente (Caramés *et al.*, 2006).

También puede haber objetivos especiales que son específicos para cada país según las necesidades que este tenga. En Burundi por ejemplo, se incluyó dentro de los objetivos del proceso la reducción de los gastos militares, mientras que en Afganistán existía la preocupación por la recuperación de armamento ligero en manos de los excombatientes.

En lo que se refiere a la temporalidad del proceso, podemos afirmar, aunque no siempre se da de la misma forma, que el DDR incluye tres momentos: desarme, desmovilización y reintegración. Cada uno de ellos se refiere a un momento diferente del proceso y cada uno es importante. Asimismo, vale la pena insistir en que el DDR es un proceso necesario para el logro de la paz duradera, pues es evidente que si las personas vinculadas a la guerra y a la ilegalidad no encuentran una alternativa legal de subsistencia, se encontrarán en un marco de incentivos en el cual les será más provechoso regresar a la ilegalidad que permanecer fuera de ella.

Fase previa: Acuerdo de Paz y preparación del DDR

En la mayoría de los casos los procesos de DDR van precedidos por un acuerdo político de paz. En los casos en los que este acuerdo existe, es muy importante que durante el proceso se definan los temas principales del proceso de DDR que vendrá, pues el proceso requiere todo el respaldo institucional posible. En el Acuerdo de Paz debe quedar reflejado por ejemplo, si va a haber acompañamiento de la comunidad internacional o no, cuál es el cronograma del proceso, el lugar en el cual se va a llevar a cabo el proceso de acantonamiento de los grupos que se van a desmovilizar y los principales estímulos, incentivos y compromisos en materia jurídica, entre otros.

Cuando hay un acuerdo político, deben establecerse en este los parámetros generales del proceso de DDR para garantizar el respaldo y apoyo político e internacional necesario para que el proceso sea exitoso. Algunas veces los procesos de DDR son financiados, no por el gobierno sino por la comunidad internacional, en estos casos el gobierno debe buscar ese apoyo si no cuenta con recursos propios, por lo que la voluntad política del Estado es fundamental.

Posterior a estas definiciones el Estado debe prepararse para el proceso. Esto implica la creación de zonas especiales para ese fin: humanitarias, de paz, o de seguridad, como se le quiera llamar; la definición de mecanismos de supervisión y alto al fuego; la definición del papel de la comunidad internacional en cualquiera de estos procesos; y la interrupción de actividades militares tradicionales y su adecuación para los fines pertinentes al proceso.

En los casos en los cuales el proceso de DDR no ha estado precedido por un acuerdo de paz, la voluntad política del gobierno y el apoyo de la comunidad internacional y nacional es igualmente importante, pues son ellas en gran medida factores determinantes del logro de los objetivos del proceso. Algunos mecanismos de apoyo de la comunidad internacional los constituyen las comisiones de seguridad de alto nivel que apoyan la implementación de DDR y la participación de fuerzas de seguridad bilaterales o multilaterales previstas en los acuerdos (Caramés *et al.*, 2007).

El desarme

Durante el desarme se da el desmantelamiento de los grupos armados. Para ello, deben hacerse los arreglos necesarios para suspender, según lo acordado, las órdenes de captura a los miembros del grupo armado por los delitos indultados, o que se siga el trámite judicial correspondiente según el acuerdo. Normalmente se prepara el acantonamiento de los grupos armados en lugares destinados para el proceso de desarme y desmovilización. En esta etapa, el gobierno procede al reconocimiento, recolección y disposición de las armas entregadas por los combatientes.

El momento en el que ocurra el desarme puede variar, no necesariamente tiene que darse de forma secuencial antes de la desmovilización, convirtiéndose en un requisito para esta última (Soliman, 2010a).

La desmovilización

En el proceso de desmovilización usualmente se lleva a cabo un censo de la población a desmovilizar. Asimismo, se arregla una primera revisión médica y psicológica del desmovilizado, y en el mejor de los casos de sus familias. En esta etapa, según sea su duración, también se pueden incluir actividades de capacitación.

Este puede ser un buen momento para identificar y ofrecer una atención especial a población que haya sido víctima de circunstancias particulares como violencia sexual dentro del mismo grupo. Igualmente, el censo y el registro pueden convertirse en un instrumento fundamental para la identificación y seguimiento de los desmovilizados. El registro debe buscar recolectar información detallada por género y edad, e incluso cuestionarios diferenciados para cada uno, con el fin de hacer un diagnóstico completo sobre la población a reintegrar y con esos insumos identificar los principales problemas y expectativas de los excombatientes en esa fase y en el futuro.

La reintegración

En esta etapa inicialmente se da el proceso de reinserción, en el cual los desmovilizados reciben una ayuda básica inicial. Si el proceso se prolonga con un acompañamiento y objetivos a largo plazo, entonces se trata de reintegración. En ella se busca la integración económica y social del desmovilizado y su familia, y también se procura un proceso de reconciliación con la comunidad. La reconciliación es central, de hecho en la reintegración es muy importante involucrar a las comunidades de acogida y a la comunidad en general, las empresas, la academia, la sociedad civil, pues todos ellos pueden apoyar de una u otra forma el proceso.

En el caso de la reintegración, la literatura identifica diferentes tipos de reintegración según campos específicos, se puede hablar de reintegración económica, social y política. La reintegración económica se refiere al proceso mediante el cual los desmovilizados son capaces de asegurar su propia subsistencia y la de sus dependientes, a través de alguna actividad productiva independiente o como empleados. La reintegración social se refiere al proceso mediante el cual los excombatientes y sus familias se sienten aceptados por la comunidad y se consideran parte de ella; y finalmente, la reintegración política consiste en el logro de la participación en la vida política de su sociedad (Mashike & Mokalobe, 2003).

La evaluación del DDR

El seguimiento y la evaluación de los programas de DDR es también fundamental para establecer el grado de cumplimiento de los objetivos del proceso y es asimismo importante para el seguimiento del DDR por parte de la comunidad internacional (Caramés *et al.*, 2007). En alguna medida la

evaluación debe incluir indicadores tanto cualitativos como cuantitativos y no siempre es sencillo definirlos.

Es importante que independientemente del enfoque que se le de a la evaluación, esta permita identificar los resultados de los programas implementados y las oportunidades de mejora, de forma tal que se tomen medidas para maximizar el impacto de los recursos en la consecución de los objetivos. La evaluación garantiza una mirada crítica a los programas y la publicación de los resultados genera transparencia y control por parte de la comunidad nacional e internacional.

Participación de la comunidad internacional

La participación de la comunidad internacional en los procesos de DDR es la generalidad y no la excepción. En la mayoría de los casos a nivel mundial, participan de forma directa o indirecta en el proceso. Cumplen el papel de ejecutores de los programas o colaboradores y asesores de los gobiernos. Asimismo, son fuente de financiación de un gran número de programas y han fungido como observadores y garantes del cumplimiento de los acuerdos.

Sin ánimo de ser exhaustivos, a continuación mencionamos algunos de los actores de la comunidad internacional que han tenido un papel importante en el contexto internacional, ya sea por su contribución al debate político sobre el tema, la financiación o en el campo en la implementación de los programas.

La Unión Europea

La Iniciativa de Estocolmo sobre DDR (SIDDDR) pretendía crear una estructura que sirviera de base para la planificación e implementación de los procesos de DDR, como medio de consecución de la paz mediante transformaciones políticas, sociales y económicas que permitieran el desarrollo de los países y la seguridad de sus sociedades (Ministry for Foreign Affairs Sweden, 2006).

Se desarrolló durante todo un año e involucró participantes de la más diversa índole en un proceso de reflexión sobre el DDR que pretendía hacer una revisión del proceso en el mundo, identificar desafíos y dar recomendaciones que fortalecieran las intervenciones y respaldaran los procesos de paz. La reunión final se dio en Estocolmo en el mes de noviembre de 2005. Así, a finales de 2006 el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea aprobaron el apoyo al DDR, a través de este documento.

La SDDR entiende el proceso de DDR como un elemento importante para la obtención de la seguridad de los países que buscan la paz. Igualmente, se reconoce que el DDR debe ser un proceso paralelo a otros que son también importantes para los procesos de paz, como la justicia transicional y la reconciliación. El documento respalda e incentiva el establecimiento de programas dirigidos a las comunidades de acogida con el fin de que estén en capacidad de recibir a los excombatientes, evitando que se generen nuevos conflictos entre ellas y los desmovilizados.

El apoyo al DDR de parte de la Unión Europea se enmarca en un contexto mucho más amplio, el de la Reforma al Sector de Seguridad (SSR). Esta discusión se da en el marco de la revisión y el replanteamiento del concepto de seguridad vigente durante los años de la Guerra Fría. La reconceptualización de la seguridad implicó que el concepto tuviera un mayor alcance, asociándose a problemas como la pobreza, el desarrollo, la gobernanza y la resolución de conflictos. Así, dentro de este enfoque son tenidos en cuenta aspectos como el DDR y problemas como el de la proliferación de armas (SSR) (Celador, 2008).

En 2005 el Consejo de la Unión Europea aprobó el *Concepto de la UE para el apoyo de la Política de Seguridad y Defensa Común (PESD) a la Reforma del Sector de Seguridad (SSR)*. En el documento, el Consejo insta a integrar el DDR en el marco de la SSR. Menciona que el DDR es un elemento importante de la SSR ya que contribuye en la consecución de los objetivos de resolución de conflictos y estabilidad interna. Aunque entienden el DDR como un proceso separado, consideran que debe enmarcarse en el concepto de SSR. Es claro que la Comisión le da especial importancia a la Reintegración (Celador, 2008).

La UE especifica también en qué áreas específicas puede ofrecer apoyo, son ejemplo de ellas: la reforma militar, la reforma policial, la justicia y el Estado de derecho, los temas de fronteras y aduanas, reforma financiera y monetaria del sector seguridad, y el funcionamiento de gobierno.

Por otro lado, en el 2006 la Comisión aprueba el *Concepto de la UE de apoyo al Desarme, Desmovilización y Reintegración*. Este concepto pretende complementar el marco político de apoyo de la UE a la SSR, aprobado en junio de ese mismo año. En él establece que pueden desarrollarse acciones de apoyo al DDR por Estados miembros de forma bilateral, bajo instrumentos de acción externa de la Comunidad Europea o bajo la Política Externa y de Seguridad Común (CFSP) (European Commission, 2006).

Hace una mención especial de los menores para recordar que el protocolo opcional de la Convención de los Derechos de los Niños establece que la edad

mínima para el reclutamiento de menores por los Estados o grupos armados es de 18 años. Igualmente, menciona que los menores elegibles para participar en programas de DDR no son solo aquellos involucrados directamente en el conflicto, sino también aquellos que de una u otra forma están vinculados al grupo, prestando algún servicio en la mayoría de los casos, además de aquellos que hacen parte del núcleo familiar. También considera que debe prestarse especial atención a las niñas reclutadas con propósitos sexuales o aquellas forzadas a realizar labores domésticas (European Commission, 2006).

Reconoce que los procesos de DDR tienen costos altos y la Unión Europea hace evidente en el documento que los fondos fiduciarios de multidonantes son claves en el proceso, así como la coordinación de las diferentes fuentes de financiación. De hecho los programas de DDR son prácticamente la única fuente de financiación del posconflicto.

Principalmente, el informe está dirigido a la ONU, y a los donantes de los programas de DDR. Esto en razón a que la ONU es la organización que más ha participado a nivel internacional a través de las misiones de paz, de las que el DDR hace parte¹.

Este compromiso político con el DDR de la UE se materializó en su participación directa en diferentes procesos de DDR en el mundo. La UE ha participado en procesos en Guatemala, El Salvador, Colombia; igualmente en África en varios países, incluyendo Mozambique, Namibia, la región de los Grandes Lagos, Sierra Leona, Guinea, Costa de Marfil, Liberia, Etiopía, Somalia, y Djibouti. Otros procesos han sido los de Aceh en Indonesia, a través de la Aceh Monitoring Mission (AMM) y Filipinas. En su mayoría los fondos para apoyar en las operaciones de planeación y establecimiento de mecanismos de coordinación y el apoyo a los procesos de desmovilización y reintegración provienen del Fondo Europeo de Desarrollo.

En materia de desarme vale la pena mencionar la estrategia de la Unión Europea para combatir la acumulación ilícita y el tráfico de armas pequeñas y armamento ligero y sus municiones (SAWL). En ella, se apoya el papel de las Naciones Unidas a través de sus operaciones de paz en esta área y se insta a continuar la asistencia financiera para estos programas en el marco de las operaciones de DDR.

La UE ha demostrado que está en capacidad de apoyar los procesos de DDR en todas sus fases, tanto en la de preparación, como en el desarme,

1 Paralelamente, la ONU desarrolló durante estos mismos años un esfuerzo por integrar el trabajo de diversas agencias involucradas en los procesos de DDR.

desmovilización y reintegración. Es capaz de contribuir en la fase inicial en el diálogo político, coordinando y organizando los fondos y los programas; asesora a las autoridades y actores no estatales en las operaciones de desarme y participa en los programas de desmovilización y reintegración.

ONU

La Organización de las Naciones Unidas es tal vez la organización que más ha estado involucrada en procesos de DDR en el mundo. Ha desarrollado operaciones de paz en países como el Congo, Costa de Marfil, Liberia, Burundi, Haití y Sudán, que han incluido apoyo a procesos de DDR. También ha participado en programas liderados por gobiernos nacionales a través del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) o del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP).

La primera operación de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas que incluyó actividades de desarme y desmovilización fue en Centroamérica, se trató del Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centro América, el Onuca, y se creó en 1989. El Onuca participó en la desmovilización voluntaria de la resistencia nicaragüense y verificó el cese al fuego.

Posteriormente, en 1992 la ONU estableció una operación en Mozambique, la Onumuz, que tenía la función de monitorear y verificar el cese al fuego, el desarme y la desmovilización de los combatientes. A través de esta operación la ONU asistió en la implementación del programa de reintegración y colaboró en la coordinación de la asistencia humanitaria. El proceso de desmovilización en concreto se dio entre marzo y agosto de 1994.

Igualmente, en 1997 se estableció la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola (Monua), cuyo mandato incluía elementos de DDR. En 1999 la ONU estableció la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (Unamsil) que además de colaborar al gobierno en la puesta en práctica del acuerdo de Lome, se estableció para ayudar en el plan de desarme, desmovilización y re inserción-. En noviembre de este mismo año se creó la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (Monuc), cuyo mandato incluyó contribuir al programa nacional de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes congoleños y las personas a su cargo.

La ONU también participó en otras operaciones de paz en las que tuvo responsabilidades clave en DDR, incluidas la Misión de Observación en el Salvador (Onusal), la Autoridad Transicional de las Naciones Unidas

en Cambodia (Untac), la Misión de Observación en Liberia (Unomil), la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola II y III (Unavem), la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranya y Sirmia Occidental (Untaes), la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (Minugua), y la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Tadjikistan (Unmot).

En el año 2000 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas publicó el reporte “The role of United Nations peacekeeping in disarmament, demobilization and reintegration” (United Nations Security Council, 2000). Este documento demuestra cómo el papel de las operaciones de paz cada vez más incluye su participación en los procesos de DDR, de ahí la necesidad de visibilizar el papel que llevaban cumpliendo por varios años. En él, la ONU menciona cómo su participación es útil en todas las fases del DDR, desde el momento de planeación y desarme, pasando por la desmovilización y la reintegración.

El documento reconoce el importante papel de las Naciones Unidas en la construcción de la confianza entre las partes, en particular a través del monitoreo del cese al fuego, la supervisión del desarme, la custodia de las armas y el apoyo al fortalecimiento de la legislación local. La ONU muestra su papel en la canalización de recursos y experiencia que puede contribuir en cada país a su propio proceso. En el proceso de desmovilización la ONU ha jugado un importante papel en el fortalecimiento de la confianza entre las partes mediante el monitoreo y la verificación de la desmovilización de las tropas, el cumplimiento de los acuerdos y el mantenimiento de la seguridad del personal. Mientras, en el proceso de reintegración ha participado ayudando a los combatientes a volver a sus hogares, así como en la distribución de paquetes de reinserción y en algunos casos, en la distribución de paquetes de ayuda mensuales.

A partir del 2003 la ONU estableció misiones en Liberia y Burundi. En 2003 la ONU estableció la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (Unmil), que buscó apoyar el cumplimiento del Acuerdo de Paz y el cese al fuego, ayudar en el mantenimiento de la seguridad, la asistencia humanitaria y contribuir a la reforma de los cuerpos de seguridad, incluida la formación de un nuevo cuerpo de seguridad reestructurado. En Burundi la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB) apoyó las medidas de restablecimiento de la paz y la reconciliación, según se busca en el Acuerdo de Arusha.

Posteriormente, con el objetivo de desarrollar un marco estratégico de DDR para el trabajo de la ONU y buscar la mejora y la efectividad de los programas de DDR, en el año 2005, la organización creó el grupo de trabajo

interagencial sobre DDR (IAWG)². Igualmente, como una forma de reunir y sistematizar la experiencia de las diferentes agencias involucradas, la ONU desarrolló y publicó en 2006 el documento “Estándares Integrados de Desarme, Desmovilización y Reintegración” (IDDRS), un compendio de la experiencia de la ONU en el DDR; y luego, “la Guía Operacional de los IDDRS” (OG) en 2009. La OG pretende ayudar a quienes participan en estos procesos explicando los elementos más esenciales contenidos en cada uno de los módulos de los IDDRS (United Nations Inter-Agency working group on disarmament, demobilization and reintegration, 2010).

Uno de los aportes interesantes del texto IDDRS es la reflexión que hace sobre el contexto del DDR, enumerando unas precondiciones fundamentales para el éxito de estos programas. Entre estas condiciones vale la pena mencionar la firma de un Acuerdo de Paz que provea de marco legal al DDR, la confianza de las partes en el proceso de paz, el compromiso de las partes involucradas con el DDR y la garantía de un mínimo de seguridad, en este último punto el control de armas es fundamental (United Nations, 2006).

El mismo DDR se ve como un factor clave en el establecimiento de un clima de confianza y seguridad necesario para el inicio de la construcción de la paz. La ONU destaca cómo el DDR ayuda a atacar los problemas de seguridad propios del posconflicto, ya que pretende ofrecer a los excombatientes una alternativa legal para subsistir. La ONU ve en el DDR un paso previo al proceso de construcción de paz (United Nations, 2006). En el IDDRS también se hace referencia a la reforma al sector de seguridad, considerada una parte central de las estrategias de transición y recuperación, fundamental para el éxito de largo plazo de las actividades de DDR (United Nations, 2006).

Recientemente, la ONU ha llamado la atención sobre la necesidad de reconocer la variedad de contextos en los cuales se desarrollan los procesos de DDR, ya que muchos de ellos no se desarrollan en contextos ideales, en los cuales se ha firmado un Acuerdo de Paz que provea un marco legal al DDR, sino en contextos en los cuales los acuerdos de paz no son firmados por todas las partes involucradas en el conflicto o incluso no existen. En otros casos la

2 El IAWG está compuesto por 22 entidades, entre ellas departamentos, agencias, fondos y programas de la ONU, la Organización Internacional para las Migraciones OIM, el Banco Mundial, la oficina del Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas (UNHCR, por sus siglas en inglés) y la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR, por sus siglas en inglés). Dentro de las actividades recientes de la organización se cuenta la Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (Onuci) creada en 2004 y cuyo mandato fue modificado en 2013 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2004).

confianza en el proceso es débil, la voluntad política de las partes es escasa o existen pocas garantías a la seguridad por un contexto de violencia e inseguridad permanente. Por esa razón se ha empezado a hablar de DDR de segunda generación, para referirse a programas de DDR que responden al desafío de contextos como los descritos anteriormente (United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2010). Estos contextos representan un desafío en la práctica y requieren de una nueva aproximación conceptual.

Banco Mundial

Junto con las Naciones Unidas, el Banco Mundial ha sido un actor muy activo en el desarrollo e implementación de programas de DDR en el mundo. Ha ofrecido apoyo financiero y técnico, y promovido el desarrollo de las capacidades de la comunidad de base en procesos de DDR en la región de los Grandes Lagos, Etiopía, Costa de Marfil, y Sierra Leona.

Se destacan el Programa Transicional de Desmovilización y Reintegración (TDRP), un programa de multidonantes manejado por el Grupo de Desarrollo Social y Posconflicto (AFTC)³, y el Programa de Desmovilización y Reintegración Multipaíses (MDRP), un esfuerzo de varias agencias que operó entre 2002 y 2009 y que apoyó el DDR en la región de los Grandes Lagos en África Central (World Bank, 2010). Este último es el programa más grande de DDR desarrollado hasta ahora, con una afectación a siete países (Angola, Burundi, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República del Congo, Ruanda y Uganda). El MDRP apoyó la desmovilización de 279.263 adultos, la reinserción de 244.597 excombatientes y la reintegración económica de 232.107 desmovilizados, contando los programas nacionales y los proyectos especiales que se adelantaron bajo su marco general. Se financió con más de 355 millones de dólares (The World Bank, 2010).

El Banco Mundial ha hecho en estos proyectos las veces de gestor, y ha liderado el diseño de los programas. En el caso del MDRP el trabajo del banco giró alrededor de tres ejes: manejar y ser sede de la secretaría; administrar el MDTF (Fondo de Multidonantes); y cofinanciar los programas nacionales.

Asimismo, el Banco Mundial a través de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), ha contribuido con un porcentaje importante de la financiación

3 Los donantes de este programa son el Banco de Desarrollo de África, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Noruega y Suiza, y contó con una financiación superior a los 31 millones de dólares. Para más información de este programa se puede consultar el sitio web del programa <http://www.tdrp.net/>

de los programas de DDR a través de créditos y donaciones. La AIF ha financiado la desmovilización y reintegración de 550.000 excombatientes en ocho países y contribuido a la recuperación y mejora de su infraestructura.

ONG

En muchos casos las organizaciones de la sociedad civil o las ONG son quienes implementan programas de DDR en los países. El documento del IDDRS reconoce el papel de las ONG en el manejo y la implementación de algunos de los componentes de los programas de DDR y destaca el papel internacional de las ONG. Se destacan organizaciones como Visión mundial, el Comité Internacional de Rescate, Oxfam, y la GTZ (Gesellschaft für Zusammenarbeit).

Para que el trabajo de estas organizaciones sea más efectivo, es importante que exista una muy buena coordinación de estas con las instituciones encargadas de planear el proceso en el país y también en el trabajo en campo. Allí donde hay participación de estas ONG deben construirse mecanismos de coordinación interinstitucionales (United Nations, 2006).

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha participado desde 1992 en el diseño y la implementación de operaciones de DDR en diferentes países del mundo. En el desarrollo de su trabajo se ha destacado por el desarrollo del *Counselling and Referral Service*, ICRS. Este es un servicio que permite la información, asesoría y referencia de todos los componentes del proceso. El sistema permite hacer seguimiento a las actividades de cada desmovilizado en relación con las metas y los objetivos de los programas y es una gran herramienta para todas las partes interesadas (OIM, 2009).

Países como Mozambique, Haití, Angola, Mali, Guatemala, Filipinas, Timor Oriental, Guinea-Bissau, Congo Brazaville, RDC, Camboya, Tayiquistán, Sierra Leona, Uganda, Costa de Marfil, Afganistán, Angola, Bosnia-Herzegovina, Colombia, Croacia, Costa de Marfil, Indonesia, Irak, Kosovo, Montenegro, Serbia, Sudán, Sri Lanka y Uganda han sido beneficiarios de la ayuda de la OIM para el DDR, los programas de reconciliación y de estabilización comunitaria (OIM, 2009).

El ICRS se basa en cuatro componentes: información, consejería y servicio de referenciamiento, el fondo para la reintegración, y la construcción de capacidades. El servicio de información se fundamenta en un sistema de manejo de información y bases de datos y es el corazón de este componente. Allí se deposita toda la información relevante. Entre otros, provee un sistema estratégico y transparente de monitoreo y permite compartir la información de forma confiable entre las partes y los actores relevantes. Este sistema facilita el acceso a la información de forma oportuna y precisa. El proceso de registro de los desmovilizados se apoya especialmente en este componente (OIM, 2007a).

La consejería que pretende brindar este sistema es permanente, se trata de un proceso en el cual de forma confidencial, se identifican los obstáculos que enfrenta el desmovilizado y su familia. Por otro lado, el referenciamiento busca apoyar en la identificación de oportunidades y necesidades de los diferentes sectores económicos, en busca de aquellos con mayores capacidades de expansión y absorción de los desmovilizados; este incluye el análisis sobre las tendencias del mercado laboral (OIM, 2007a).

Otro de los componentes, el fondo para la reintegración, es utilizado para financiar oportunidades de reintegración, mediante donaciones, muchas de ellas en especie. Los fondos se utilizan en programas que no están explotando esta posibilidad o aquellos que tienen alguna dificultad, buscando siempre como fin promover la reintegración y la absorción de los excombatientes por la comunidad. Se busca lograr esa absorción a través de y revitalizando los patrones tradicionales de productividad, y reforzando las estructuras sociales rurales y de la comunidad de base. Finalmente, el componente de construcción de capacidad está dirigido a fortalecer la capacidad de los gobiernos y actores nacionales de manejar su propio proceso (OIM, 2007a).

Financiadores

Dentro de los financiadores principales de los programas de DDR en el mundo el principal es la ONU, a través del presupuesto que asigna para las operaciones de mantenimiento de paz. Los fondos de estos programas también provienen de fondos de respuesta rápida, de las contribuciones voluntarias de donantes y de préstamos adquiridos por los gobiernos (United Nations, 2006).

Los fondos de respuesta rápida provienen principalmente del Fondo de Prevención y Recuperación del PNUD y del Fondo de Prevención de Crisis y Recuperación. Estos fondos pueden proveer de recursos limitados para desarrollar programas de DDR, que se puede utilizar en diferentes momentos y

pueden ofrecer también asistencia en el desarrollo de capacidades de las partes involucradas (United Nations, 2006).

El Banco Mundial ha participado también a través del fondo de posconflicto: los gobiernos y otras entidades pueden acceder a ayudas, incluyendo ONG, universidades y organizaciones de la sociedad civil. Otros actores importantes son los donantes voluntarios, países como Noruega, Alemania, Suiza, Suecia, el Reino Unido, los Países Bajos, Canadá, Bélgica, Italia, Japón, los Estados Unidos y Dinamarca entran dentro de esta categoría.

También es importante mencionar el Programa Multinacional de Desmovilización y Reintegración del Banco Mundial (MDRP). El Banco trabaja de forma muy cercana con las Naciones Unidas apoyando programas nacionales de DDR y misiones de mantenimiento de paz.

Segunda PARTE:

**EXPERIENCIAS DE PAZ:
ESTUDIOS DE CASO INTERNACIONALES**

Introducción

En el contexto actual de las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, puede resultar pertinente considerar referentes en otras experiencias internacionales y realizar una aproximación a algunas lecciones y prácticas de procesos de paz que se han desarrollado en otros contextos conflictivos.

En este capítulo se analizan los casos de Sudáfrica, El Salvador, Filipinas, República Democrática del Congo, Irlanda del Norte, Indonesia, Sudán del Sur, Burundi, Guatemala y Nepal; los cuales se abordan partiendo de un contexto general del conflicto, con el fin de acercarse a la situación particular de cada caso para luego verificar la forma en la que se lograron los acuerdos de paz, analizar su contenido político y jurídico e identificar enseñanzas y buenas prácticas potencialmente aplicables al proceso de negociación en Colombia. Particularmente, se abordan dos campos temáticos: en primer lugar se analizan las cuestiones relativas a los aspectos jurídicos de los acuerdos, específicamente en lo que tienen que ver con la participación política, las amnistías e indultos, las medidas de justicia transicional, las comisiones de la verdad y la posible competencia de la Corte Penal Internacional. En segundo lugar, se aborda la temática de la desmovilización, desarme y reinserción de combatientes, una de las dimensiones fundamentales en el marco de procesos de paz y escenarios de posconflicto armado, con miras a identificar en estos casos internacionales instrumentos y metodologías válidas para el caso colombiano. Se finaliza cada caso con una recopilación de lecciones que pueden ser aprendidas a partir de estas experiencias de negociación y resolución de conflictos.

2.1 Estudio de caso: Sudáfrica

Angélica Alba¹, Beatriz Suárez, Bibiana Rueda²

El proceso de paz en Sudáfrica es considerado como uno de los más exitosos en el mundo, consecuencia de los significativos cambios políticos que se produjeron en el país a partir de finales de los años ochenta y comienzo de los noventa. Tras décadas de existencia del *apartheid* y de la lucha de movimientos anti segregación, más violenta desde la década de los sesenta cuando algunos grupos se involucraron con la lucha armada para forzar al gobierno a abandonar su política de discriminación institucionalizada, el gobierno y los principales partidos de oposición, entre los que sobresalía el Congreso Nacional Africano (CNA), entablaron negociaciones. No obstante, y aunque no implicaron una transición a la democracia tan pacífica como generalmente se asume, los logros de los acuerdos que pusieron fin al sistema de segregación racial han sido reconocidos ampliamente y establecieron las bases de la reconciliación en el país.

Contexto del conflicto

El conflicto en Sudáfrica, desatado principalmente entre el Congreso Nacional Africano³ y el gobierno, estalló como efecto de la oposición creciente contra el *apartheid*. La implantación de este sistema fue el resultado de la discriminación racial existente en los territorios del sur del continente africano, fomentado por el nacionalismo afrikáner, pero también por los grupos de población blanca anglófona hacia la mayoría local, compuesta principalmente por los zulúes, los san y los xhosa.

1 Con el apoyo de Andrés Gordillo Paderi, miembro del Semillero en Análisis de Conflictos.

2 Con la colaboración de María José Flor, estudiante del Programa de Relaciones Internacionales.

3 Fundado en 1912 y llamado inicialmente Congreso Nacional Nativo Sudafricano.

La ocupación del territorio por parte de los colonizadores europeos desde el siglo XVII había generado una gran presión sobre la población local y los recursos, conflictos entre las tribus locales, la guerra y la imposición del poder de los europeos (South African History Online, 2014). De este modo, se manifestaron al interior del territorio sudafricano divisiones sociales en las cuales un grupo ostentaba el poder y el otro formaba parte de la población apartada y vulnerable (Picallo, 2001). Esta lógica terminó por ser claramente implantada como sistema político a partir de 1910, cuando se creó la Unión de Sudáfrica.

El país entró más tarde a la Segunda Guerra Mundial como aliada de Gran Bretaña. Luego de la guerra en 1948, el Partido Nacional llegó al poder y reforzó la separación de razas. Esto significaba por ejemplo, que las comunidades blanca y negra debían vivir en zonas separadas, designando para los negros los llamados *bantustanes*, por lo que el gobierno desarrolló una serie de políticas para el reasentamiento de cientos de miles de personas que debían transportarse en buses diferentes. El derecho al voto estaba reservado para los blancos, los sistemas educativos estaban segregados y en general las condiciones socioeconómicas de la población negra eran el reflejo del dominio de la minoría blanca de las estructuras económicas profundamente desiguales.

En 1961 el país se separó completamente del Reino Unido y cambió su nombre por el de República de Sudáfrica, de la que era parte la actual Namibia, en donde también se estableció el sistema de segregación. En diciembre de 1961, tras meses de violencia y de la prohibición del CNA, este inició su lucha armada liderado por Nelson Mandela, primer comandante en jefe, y Joe Slovo, del Partido Comunista Sudafricano, que se unió a la lucha *antiapartheid*. Mandela fue arrestado en 1962, lo que constituyó un duro golpe para el CNA, que empezó a reorganizarse en bases por fuera del país. Por ello, el gobierno apoyó conflictos armados en diferentes países de la región en los cuales los socialistas o gobiernos de mayoría negra amenazaban su propia estabilidad (UCDP).

Los grupos opositores iniciaron campañas de desobediencia civil y manifestaciones lideradas notablemente por el CNA, el Congreso Panafricano (CPA, una escisión del anterior) y el Partido Comunista Sudafricano en las décadas de los setenta y ochenta. La lucha armada escaló y la respuesta del gobierno no se hizo esperar. El país entró en un periodo de sucesivos estados de emergencia y los medios se volcaron en contra del *apartheid*. Ello desembocó en un conflicto armado que se desarrolló entre 1981 y 1988 con las alas militares del CNA y el CPA, así como con el Azapo (UCDP). Estas recibieron apoyo del bloque soviético, muchas veces a través de vecinos como Tanzania y Zambia, y más tarde de Angola y Mozambique. El gobierno sudafricano tuvo que enfrentar,

además de la violencia proveniente de los grupos armados, una serie de sanciones impuestas por la ONU. Desde finales de la década de los setenta y durante los ochenta se establecieron embargos de armas, sanciones económicas y presiones de la comunidad internacional para realizar reformas, por lo que el régimen entró en una situación de creciente aislamiento.

A pesar de que hacia 1984 el conflicto estaba relativamente inactivo, la violencia se reactivó y escaló durante los años siguientes. El gobierno comenzó a percatarse de las limitadas posibilidades de su estrategia, por lo que empezó a considerar un escenario de negociación.

Antecedentes del proceso de paz

Hacia 1985 se iniciaron los primeros esfuerzos hacia una negociación. En enero de ese año el portavoz del gobierno expresó su intención de negociar con el CNA si este abandonaba la lucha armada. Si bien las negociaciones se iban a iniciar formalmente años después, esto fue muestra de la voluntad de un gobierno que antes hubiera considerado imposible conversar con los rebeldes, aunque con exigencias muy altas. En este contexto se iniciaron encuentros que continuaron hasta 1990 entre Nelson Mandela, encarcelado en Robben Island, y representantes del gobierno.

En 1989 el entonces presidente Pieter Botha cambió la postura del gobierno de exigir el fin de la lucha armada por parte del CNA a demandar su intención de contribuir a un acuerdo pacífico. En la Declaración de Harare de ese mismo año, Mandela afirmó la intención, una vez el clima para las negociaciones hubiera sido creado, de abordar la cuestión del cese de hostilidades de ambas partes con el establecimiento de un cese al fuego (Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2008, p.18).

El sucesor de Botha, Frederik de Klerk, fue mucho más claro en su posición a favor de la negociación y el reconocimiento del CNA como socio en este esfuerzo (UCDP).

El proceso de paz

El proceso de paz sudafricano se inició oficialmente en 1990. Los problemas de gobernabilidad y la crisis económica eran insostenibles, y cuando el proceso de negociación se puso en marcha, la violencia política se había recrudecido dramáticamente, con un aumento del 307% en las muertes entre 1985 y 1991

(Spies, 2004, p. 24). No obstante, en agosto de 1990 el CNA anunció que suspendía unilateralmente su lucha armada.

Las iglesias asumieron la iniciativa. Algunas relacionadas con el establecimiento afrikáner habían intentado justificar teológicamente el *apartheid*, pero en ese momento estaban asiladas (Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2008, p. 15). En noviembre de 1990, una conferencia que reunió a la mayoría de las comunidades cristianas marcó un importante paso hacia la reconciliación denunciando el *apartheid*, demandando una constitución democrática y una mejor distribución de la riqueza (Spies, 2002, p. 20). Si bien se buscó la opinión de las organizaciones de la sociedad civil, esta no tuvo un involucramiento directo en el proceso. Sin embargo, el papel de los empresarios fue de gran importancia y su interés en apoyar los cambios en el país los llevó a la creación del Movimiento Empresarial de Consulta.

El hito más significativo fue sin duda, la decisión del gobierno de Frederik de Klerk de liberar el 11 de febrero de 1990, tras casi 28 años de encarcelamiento, a Nelson Mandela de su prisión en Robben Island, y de levantar la proscripción del CNA. Mandela, que había encarnado durante décadas el rechazo al *apartheid* y las demandas de cambio político en el país y era considerado hasta entonces como un terrorista por muchos, se convirtió en la cabeza del CNA en las negociaciones. En ese momento además, el gobierno empezó a aligerar algunas de las restricciones del *apartheid*. Todo ello contribuyó al establecimiento de plenas negociaciones sobre una nueva Constitución, el pilar de la democracia sudafricana, en un proceso que duró cuatro años.

Mandela logró persuadir a sus oponentes para que se estableciera una cumbre de paz. El gobierno sudafricano y líderes afrikáner concluyeron que era necesario un cambio fundamental en el país, pues el sistema era insostenible ante, entre otros, las dinámicas de crecimiento demográfico de la población negra, cerca del 80% de la población y el creciente aislamiento internacional de la 'Sudáfrica blanca'. El comité de facilitación establecido consideró que no era conveniente que los líderes políticos más importantes negociaran directamente, pues tendrían mayores dificultades en hacer las concesiones necesarias. Por ello se optó por la participación de representantes junior en un escenario pensado para lograr la construcción de consensos (Spies, 2002, p. 21).

Acuerdos de paz

En septiembre de 1990 las partes llevaron a cabo una Convención Nacional de Paz de alto nivel, en la que se negoció el Acuerdo Nacional de Paz (ANP)

orientado a la prevención de la violencia, este creó una red de estructuras para ser implementado que incluía la regulación del comportamiento de los partidos políticos y las fuerzas de seguridad, cuestiones relativas a la justicia y manejo de conflicto a través de procesos participativos de mediación y monitoreo coordinados a nivel nacional y regional (Spies, 2002, p. 20). Si bien no estaba orientado a terminar con la violencia, proveyó las condiciones para la negociación nacional, pues fue firmado por 27 líderes políticos, sindicales y del gobierno que se comprometieron a monitorearse entre sí a partir de códigos de conducta específicos.

Las estructuras para su implementación se basaron en la existencia de comités nacionales, regionales y locales financiados mayormente con presupuesto nacional. El Comité Nacional de Paz estaba compuesto por 60 representantes de todas las partes firmantes y se encargó de verificar la implementación de los acuerdos, así como de resolver cualquier obstáculo en el proceso. Esta instancia estuvo apoyada por la Secretaría Nacional de Paz, que también estaba a cargo de la coordinación de los comités regionales. También se estableció, con alcance nacional, la Comisión Goldstone, con la función de investigar las causas de la violencia política, identificar a los responsables y sugerir soluciones. Asimismo, se establecieron once comités regionales de paz, encargados de prevenir la violencia a través de la mediación, el monitoreo y la facilitación, así como comités locales, más de 260 a lo largo del país, con el fin de promover la reconciliación y mediar en conflictos (Spies, 2002, pp. 22-23).

Luego, en diciembre de 1991 comenzaron las reuniones de la Convención para una Sudáfrica Democrática (Codesa) con la participación de 19 partidos políticos y el gobierno. Este se constituyó en el primer espacio de negociación real de la nueva Constitución y de la transición hacia un sistema democrático. El 18 de noviembre de 1993 se disolvió la Convención tras el logro de un acuerdo constitucional basado en principios como la existencia de una democracia de partidos (no racial), de tres niveles de gobierno (estatal, provincial y local)⁴, la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y un conjunto de derechos aplicable a todo el país, incluidos los *bantustanes*, territorios que habían sido autónomos y habitados por población negra segregada. Asimismo,

4 Se estableció una Comisión Nacional de Paz (formada por 60 personas), y un Secretariado Nacional de Paz (compuesto por siete personas) por medio de estructuras regionales y locales. Estas últimas estaban conformadas por once Comisiones Regionales de Paz (con representantes de grupos políticos, empresarios, sindicatos, autoridades locales, policía, Comisiones Locales y otros sectores), 260 Comisiones Locales de Paz que reflejaban la composición de cada comunidad y respondían ante las Comisiones Regionales, y 15.000 Monitores de Paz (IEGAP, UNMG, 2003).

se reconocieron derechos como la diversidad de lenguas y cultura, entre otros. También se instauró el establecimiento de un sistema parlamentario bicameral formado por la Asamblea Constituyente (490 escaños) y el Senado (200 miembros en representación de las nueve provincias en las que quedó dividido el país⁵) con la tarea de redactar y aprobar la nueva Constitución.

No obstante, aún existían presiones por parte de grupos radicales que dificultaron la consolidación de los acuerdos. Por un lado, activistas zulúes que exigían un castigo contra los perpetradores del *apartheid*; por otro, la incursión de grupos neonazis de blancos afrikáner que rechazaban la liberación de Mandela y mantenían una lucha racista contra un eventual gobierno de raza negra en Sudáfrica (Harshe, 1993). A pesar de ello, las negociaciones condujeron a la realización de elecciones democráticas en 1994.

El perdón y la reconciliación se constituyeron en bases fundamentales de los acuerdos. El propósito de Mandela era el de consolidar una nueva nación basada en el mutuo respeto y la igualdad de las etnias que conformaban la población sudafricana, con el fin de configurar una unidad nacional. Cuando asciende al poder y se convierte en el primer presidente negro de Sudáfrica, Mandela pone en marcha su política de reconciliación y el proceso se fortalece, se consolida la Asamblea Constituyente y se crea la Comisión para la Verdad y la Reconciliación (Fisas, 2010).

Aspectos jurídicos

Participación política

En Sudáfrica la participación en política de los miembros del CNA se dio en diferentes etapas, que van desde el reconocimiento de partido político hasta la consolidación del mismo.

El CNA era el partido político que apoyaba la lucha contra el *apartheid*. En 1960 fue declarado ilegal y solo hasta 1990 logra retomar el aval del Estado para la participación libre en la política nacional del Estado. Tras dar por terminado el régimen del *apartheid* se advirtió la necesidad de crear un nuevo régimen que garantizara de manera efectiva y real la democracia participativa en Sudáfrica, ya que la violación de derechos humanos durante la época de conflicto estuvo marcada por la marginalidad, discriminación y no participación de gran parte del pueblo. Es por ello que para terminar con el conflicto el único camino viable

5 En 1910 se habían establecido cuatro provincias.

era la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente que otorgara garantías de igualdad e inclusión a la población negra, no solo en ámbitos políticos sino también económicos, sociales, educativos, entre muchos otros.

Para garantizar la participación en política se rescató de la ilegalidad al CNA constituyéndose como partido político avalado, con una fuerte presencia en las elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente. En total, el 62.6% de los escaños fueron ocupados por dirigentes del CNA, confiándoles en gran medida la importante labor de crear una nueva Constitución sin arraigos de discriminación, ni segregación y mucho menos, sin dar cabida a la venganza, esto porque es necesario advertir que quienes tenían la gran mayoría de los escaños, eran quienes habían sufrido por años la discriminación del *apartheid*. El apoyo al CNA como partido político viene a marcarse como una constante en el panorama electoral sudafricano, ya que a partir de ese momento empieza a tener mayor representatividad.

La primera labor de la constituyente fue la de aprobar una constitución interina, que en 1996 fue adoptada como constitución permanente (Uprimny, 2013). Esta constitución interina tuvo una gran importancia, ya que en la misma se acogieron 34 principios que debían estar presentes en la constitución final. Estos principios fueron realmente importantes por el hecho de que se temía que cuando la mayoría negra llegara al poder pudiesen presentarse nuevas formas de discriminación, sin embargo, estos principios fueron una garantía del compromiso de las dos razas de acabar con la desigualdad y discriminación que habían azotado al país desde 1948 (Dugard, 1997, p. 78).

Hubo igualmente un gobierno de transición, el cual no vino a desconocer la minoría blanca sino que la integró, de tal manera que el régimen democrático adoptado fue el de poder compartido, contrario al modelo de mayorías, esto principalmente porque era el gobierno que más le convenía al Estado sudafricano, pero además porque si el propósito de la transición era lograr un régimen democrático más adecuado, mal habría sido excluir a las minorías.

Una vez la nueva Constitución fue aprobada por el Congreso Sudafricano empezó en Sudáfrica una historia diferente, al menos, con unas garantías otorgadas desde la norma fundamental, lo que hacía más difícil la discriminación en diversos ámbitos. Es preciso recordar además, que en Sudáfrica, tras la victoria del CNA el gobierno que se implementó no desconoció a la oposición, al contrario, se estableció un gobierno de unidad que permitió una participación en política más incluyente (CIDOB, 2013). Hoy en día la participación en política ha funcionado en condiciones favorables, sin embargo, como era de esperarse, al ser la mayoría negra la que ha permanecido más tiempo en el

poder, ha generado que la mayoría negra gobierne y solo en algunas regiones existe mayoría blanca en el gobierno.

Se puede decir que al día de hoy el sistema electoral sudafricano se encuentra consolidado, de hecho estudios han demostrado que el número de votantes en ciertas regiones particularmente problemáticas ha ido en aumento (González, 2012).

También es preciso señalar que hoy en día la representación del CNA ha generado varias discusiones y críticas, lo que conllevó la escisión del partido y la creación de otros nuevos, sin embargo, esto genera renovación en el poder y permite que no sea un solo partido el que se perpetúe, lo cual traería un sin número de problemáticas a futuro, tales como la corrupción, el clientelismo, entre otros.

Amnistías e indultos

En Sudáfrica el otorgamiento de amnistías se dieron de la mano de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), pues una vez se terminó el régimen del *apartheid*, se decidió conformar una Comisión a la que acudieran todos los victimarios de violaciones de derechos humanos para contar lo que hicieron, acordándose que a cambio de esa verdad no se activaría la justicia penal ni retributiva.

Tras el establecimiento de la CVR, se decidió investir a dicho organismo de poderes cuasi jurisdiccionales, de tal manera que a cambio del conocimiento de la verdad podían otorgarse a quienes participaban en ella una amnistía por los crímenes cometidos. Estas amnistías se conocen con el nombre de amnistías condicionadas, ya que solo podrán reconocerse cuando quien pretenda acceder a ellas otorgue algo a cambio, en este caso, el condicionamiento estaba basado sobre la verdad (ICTJ, 2013).

Aunque la concesión de amnistías no contó con el aval de toda la población, finalmente hubo una aceptación por parte de las víctimas y de la sociedad hacia las mismas, ya que se veía en su otorgamiento una esperanza para la consecución de la verdad, pues no de otro modo se habría conseguido conocer, por ejemplo: el paradero de personas desaparecidas, o las graves violaciones a los derechos humanos, por ello, las víctimas cambiaron la justicia por la verdad y la reparación.

Sin embargo, este sistema dejó al final un gran sin sabor en las víctimas, pues algunos consideraron que no es posible alcanzar una verdadera reconcilia-

ción sin la existencia de justicia. Aunque si bien es cierto que luego del trabajo de la CVR se logró sancionar a algunos perpetradores de graves violaciones, estas condenas fueron aisladas y no permitieron la satisfacción de los derechos de las víctimas en su totalidad. Debe recordarse que la Ley de Amnistía estuvo vigente por un determinado tiempo⁶, concretamente su existencia estaba ligada a la de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, ya que la amnistía solo se concedía cuando el victimario acudía a la misma, contaba la verdad y se verificaba esa verdad.

En palabras de Varney, la amnistía que se pretendía otorgar no era indiscriminada (ICTJ, 2013), es decir, una amnistía general sin nada a cambio no era lo deseable, por ello se planteó conceder la amnistía luego de participar en la consecución de la verdad por medio de la comisión. Igualmente Varney afirma que la fórmula implementada pretendía separarse de la idea de unos juicios públicos con una verdad procesal como ocurrió en Nüremberg, a cambio de eso, la verdad sería la protagonista para luego darle cabida a las amnistías.

Debe indicarse que si bien el modelo aplicado funcionó para la sociedad sudafricana, ello no quiere decir que no fuese problemática la implementación y las consecuencias, de hecho hubo muchas críticas, principalmente, por parte de víctimas que consideraban que las amnistías contrariaban las normas internacionales (Zuppi, 2005), sobre todo si se tiene en cuenta que los hechos amnistiados consistían en graves delitos contra la humanidad y violaciones graves a los derechos humanos. Esta situación llevó a que algunas víctimas demandaran la constitucionalidad de tal ley, considerándola contraria al artículo 22 de la Constitución, que establecía el derecho al amparo judicial. Sin embargo, la inconstitucionalidad fue desestimada al establecerse que el epílogo de la Constitución trazaba como fin fundamental el establecimiento de la democracia, por ello, si las amnistías permitían alcanzar la reconciliación nacional eran ajustadas a la carta fundamental.

Las amnistías entonces se establecieron como un mecanismo que ayudó a la transición en Sudáfrica, y si bien funcionaron a corto plazo, a largo plazo ha sido diferente, porque ha generado un estado de insatisfacción por parte de las víctimas. Si bien este fue el modelo de transición que se quiso implementar al considerarlo más adecuado para la sociedad, dejó de lado el sentir específico de la víctima, sobre todo porque el propósito de la amnistía no era dejar en desprotección total a las víctimas, sino que por medio de acciones de reparación

6 La amnistías podían concederse a actos perpetrados entre el 1º de marzo de 1960 y el 6 de diciembre de 1993, aunque, finalmente la fecha de aplicación se extendió hasta el 11 de mayo de 1994 (Truth & Reconciliation Commission, s.f.).

lograran resarcir su daño, pero como se verá más adelante, la reparación no tuvo los efectos deseados.

Comisiones de la verdad

La CVR fue conformada en 1994 y actuó hasta finales de los años 90. Su principal objetivo era brindar un espacio para que las víctimas pudieran conocer quiénes habían perpetrado violaciones a sus derechos humanos y generar espacios de perdón y de reconciliación, con el fin de ayudar a sanar sus profundas heridas. La misión de la CVR no era la de juzgar a los autores de conductas punibles, sino de juzgar los hechos que se habían cometido durante el tiempo que estuvo vigente el *apartheid* y a través de dichos hechos poder llegar a una verdad, y con esta construir la reconciliación.

La CVR estaba conformada por tres comités: de derechos humanos; de reparaciones y rehabilitaciones; y de amnistías. El trabajo se desarrollaba de manera conjunta entre el primer comité y el segundo, ya que cuando un victimario contaba la verdad y la misma era demostrada, podía pasarse al segundo comité que se encargaba de plantear la reparación que le correspondía a esa víctima. Por su parte, el trabajo del comité de Amnistía era independiente de los otros dos, aunque solamente se podían conceder amnistías cuando se verificaba la verdad (Espinosa, Ortiz & Rojas, 2003).

Una característica positiva de la Comisión era que las audiencias o vistas que allí se celebraban eran públicas, por lo tanto, quienes se consideraban víctimas podían acudir a la misma sin ningún tipo de restricción (ICTJ, 2013). De hecho, las audiencias eran transmitidas por la televisión en espacios que fueron asignados para ello, y también en los noticieros, lo cual creó un ambiente lo suficientemente informado para la sociedad, que podía conocer la atrocidad ocurrida años atrás y que en muchas ocasiones jamás se imaginaba, lo cual ayudó a generar una conciencia colectiva.

La manera como fue instituida es muy relevante, ya que se estableció un proceso de selección de los comisionados. Se creó un comité encargado de entrevistar y seleccionar a aquellos que querían hacer parte de la Comisión. Fueron recibidos 300 candidatos, de los cuales fueron seleccionados 50, a quienes se les hicieron entrevistas públicas. Posteriormente, se preseleccionaron 25, los cuales fueron enviados al presidente Nelson Mandela, quien finalmente escogió los 17 comisionados (González & Varney, 2013). Este proceso garantizó que la participación y la escogencia se hiciera por mérito, lo que permitió también a la sociedad crear mayores vínculos de confianza con el organismo, pues quienes

se habían postulado y participado debían ser personas “moralmente apropiadas, imparciales y no políticamente señaladas” (González & Varney, 2013, p. 23).

La Comisión fue instituida como un organismo con un poder amplio, ya que no solo debía cumplir con su deber de buscar la verdad y la reparación, sino que además podía hacer recomendaciones al legislativo o ejecutivo sobre determinados temas. Además no se puede olvidar el poder cuasi jurisdiccional de otorgar amnistías cuando ya existieran procesos en marcha contra algunos victimarios.

Sin embargo, no todo lo realizado por la CVR fue positivo. Hoy en día suscita muchas críticas la verdadera satisfacción de los derechos de las víctimas, ya que ellas permitieron el accionar de la Comisión con la esperanza de lograr una adecuada reparación, sin embargo, las reparaciones concedidas eran reparaciones eminentemente económicas y consistentes en un único pago, el cual era verdaderamente insuficiente para que las víctimas pudieran rehacer sus proyectos de vida trastocados por los hechos violentos (ICTJ, 2013).

El trabajo de la Comisión era verdaderamente titánico ya que no solo se trataba de escuchar a quienes habían perpetrado la violación de derechos humanos, sino que debían también recibir el testimonio de las víctimas y luego de ello, verificar la información mediante el uso de distintos medios de investigación, con el propósito de poder establecer quién había realizado las violaciones. Este trabajo fue bastante exitoso, principalmente porque quienes participaron de las violaciones estaban realmente comprometidos a dar toda la verdad, por lo cual se pudo desentrañar y conocer hechos que de otra forma no se hubieran conocido (historiaicultura, 2012).

La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) de Sudáfrica se ha convertido en un verdadero modelo a seguir para muchos países que han intentado satisfacer por medio de aquella, el derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad, sin embargo, no es posible trasladar un modelo de éxito a procesos de paz diametralmente diferentes, por lo tanto, pretender aplicar una comisión de la verdad como la sudafricana al contexto colombiano sin considerar los elementos que dieron origen al conflicto vaticinaría el fracaso de tal intento.

Justicia transicional

En Sudáfrica se aplicó un modelo muy concreto de justicia transicional que ha sido denominado como de transiciones democráticamente legitimadas (Uprimny, 2006), en donde hubo una negociación de paz que llevó al establecimiento de un nuevo modelo democrático inexistente hasta el momento,

pero que permitió la participación de la ciudadanía en la construcción de ese nuevo modelo de Estado de transición.

Debe tenerse en cuenta que en materia de satisfacción de los derechos de las víctimas el proceso de paz sudafricano se centró en eliminar las grandes desigualdades raciales existentes y una vez derribados estos obstáculos, el proceso de reconciliación estuvo marcado en el trabajo realizado por la CVR donde primaba la construcción de la verdad y de la reconciliación, más que la garantía del derecho a la justicia.

La transición sudafricana dista mucho de los actuales modelos de justicia transicional, sobre todo en materia de mínimos no negociables, sin embargo, es un modelo muy importante sobre todo porque deja una enseñanza muy importante y es que una sociedad comprometida con la transición puede lograr caminos claros de reconciliación. Acá hemos visto como el fin principal en Sudáfrica no era sancionar a los responsables, de hecho tampoco lo era la consecución de la verdad, o la reparación de las víctimas, sino que su principal objetivo era el de crear mecanismos democráticos claros y una participación en términos de igualdad para la sociedad, derribando barreras sociales muy profundas, pero sobre todo creando un modelo institucional mas incluyente.

De la mano de esta construcción nueva de la sociedad se dieron otros cambios, como lo fue el de crear acciones para que las víctimas no fueran desamparadas, es decir, era claro que una adecuada transición no podía consolidarse olvidando las graves violaciones a los derechos humanos, pero también lo era el hecho de que sancionando a todos los involucrados difícilmente podría generarse una reconciliación. El punto intermedio entonces, fue crear un modelo de transición que intentara sanar heridas, entregando acciones benévolas para los victimarios pero sin pasar por encima de las víctimas, esto fue lo que dio paso a la CVR.

Generalmente cuando se estudia el caso de Sudáfrica sale a relucir el trabajo realizado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación y esto porque realmente los esfuerzos de la justicia transicional se centraron en esta comisión: se logró conocer la verdad, los victimarios confesaron los hechos cometidos y se arrepintieron de su accionar, las víctimas iniciaron un proceso de perdón, que en muchos casos lograron sanar heridas profundas, y además, se estableció una reparación. Este modelo es un buen antecedente, pero no un modelo a aplicar en su totalidad. Eso debe ser claro a la hora de negociar, porque unas eran las condiciones en 1994 y otras casi veinte años después, donde las transiciones se deben dar con la existencia de una comisión de la verdad, pero acompañadas de otros mecanismos que logren sostener el modelo a largo plazo.

Corte Penal Internacional

En relación con el conflicto sudafricano debe recordarse que la competencia de la Corte Penal Internacional solo se puede dar desde el momento en que entra en vigor el Estatuto de Roma que da vida al tribunal. Este estatuto empezó a regir desde el 1º de julio de 2002 y las violaciones en Sudáfrica fueron muy anteriores a esta fecha, por lo cual el ámbito de competencia temporal escapa de la aplicación del instrumento.

Sin embargo, fruto de la decisión de mantener la política del *apartheid*, Sudáfrica fue objeto de varias acciones por parte de las Naciones Unidas con el fin de evitar el mantenimiento de la segregación y la exclusión. Finalmente la presión de la comunidad internacional generó la necesidad de cambio y es por ello que se deciden entablar negociaciones a fin de buscar un camino más benéfico que le permitiera al Estado salir del estigma internacional.

Desarme, desmovilización y reinserción

En 1993, dentro de las negociaciones iniciadas entre las Fuerzas de Defensa Sudafricanas (SADF, por sus siglas en inglés), y el principal grupo de liberación y brazo armado del CNA, Spear of the Nation (Umkhonto we Sizwe, MK), se definió la creación de una nueva fuerza de defensa nacional: las futuras Fuerzas Nacionales de Defensa de Sudáfrica (SANDF, por sus siglas en inglés). En ella se integraron varias de las fuerzas armadas opositoras.

Aunque en estas negociaciones no participaron todos los grupos opositores, los acuerdos respecto a la creación de una nueva fuerza fueron incluyentes con todos los demás grupos, no solo MK. Como consecuencia, se estableció que todas las fuerzas armadas de Sudáfrica podían incorporarse a las futuras SANDF⁷. Se acordó consolidar un Registro de Personal Certificado, una lista conformada por las listas de combatientes enviadas por los grupos armados y que sería administrada por el departamento de defensa. Este Registro de Personal Certificado fue la base del proceso de desmovilización e integración en Sudáfrica.

El reto era integrar en unas fuerzas armadas unificadas a una gran cantidad de soldados provenientes de diferentes orientaciones políticas. De esta nueva

7 Al respecto Mashike y Mokalobe (2003) son críticos, diciendo que el resultado de las negociaciones no fue la integración de todas las fuerzas armadas en una nueva fuerza, sino que los grupos no institucionales y las Fuerzas TBVC fueron absorbidas por las antiguas SADF, quienes según los autores, tuvieron una posición preponderante en las negociaciones que les permitió ventajas en el establecimiento de los acuerdos.

fuerza serían parte los soldados de la Fuerza de Defensa de Sudáfrica (SADF) del antiguo régimen segregacionista, las fuerzas de los ejércitos de los antiguos territorios autónomos de Transkei, Bophuthaswana, Venda y Ciskei (TBVC) y las fuerzas de los brazos armados del Congreso Nacional Africano (MK), y del Ejército de Liberación Popular Azania (APLA), brazo armado del Congreso Pan Africanista.

El Registro de Personal Certificado finalizó en 1995, luego de enfrentar múltiples dificultades, entre ellas las que enfrentaron grupos como MK y APLA, ocasionadas por los escasos registros de personal y el tradicional uso de seudónimos en las filas. También algunos grupos fueron excluidos de la lista y por lo tanto del proceso de reintegración, de la categoría de excombatientes y del reconocimiento social, político y jurídico de este estatus (Gear, 2005). Esto ocurrió por la falta de representación política de los grupos de autodefensas creados en las áreas de influencia del CNA, y de Inkanta, a finales de la década de los 80.

La lista inicial arrojó un número total de 135.927 individuos a desmovilizar: 101.039 pertenecientes a fuerzas institucionales, de los cuales 90.000 correspondían a las SADF y 11.039 a las Fuerzas de Defensa TBVC; asimismo, 34.888 pertenecían a fuerzas no institucionales, de los cuales 28.888 pertenecían al MK y 6.000 al APLA (Mashike & Mokalobe, 2003). No obstante, no solo los exsoldados incluidos y presentados por los grupos políticos en el Registro de Personal Certificado tuvieron acceso a los beneficios de la desmovilización. Durante los años 90 un grupo de 4.000 personas del MK fueron repatriadas a Sudáfrica, provenientes de Tanzania y Uganda. En esta oportunidad, el grupo recibió recursos para regresar a sus comunidades de origen y una ayuda económica (Mashike, 2000).

El proceso de integración de las nuevas fuerzas armadas comunes SANDF fue liderado por un comité conformado por representantes de los diferentes grupos armados, SADF, MK y APLA, entre otros. Este comité fue denominado Consejo Militar Conjunto de Coordinación (JMCC por sus siglas en inglés). El Consejo determinó que la estructura de las nuevas fuerzas nacionales SANDF se basaría en la estructura de las antiguas SADF.

Se estableció que los excombatientes podrían integrar las SANDF a partir de los 16 años, considerando que jóvenes de esas edades hacían parte de los grupos de autodefensas o militarizados no institucionales que iban a ser integrados (Cawthra, 1997, pp. 148-149). También se consideró el caso de las mujeres, ya que las mujeres constituían aproximadamente 10% de los grupos no estatales que iban a ser integrados (Frankel, 1998). Para ellas se establecieron condiciones

de igualdad en el proceso de integración, de forma que pudieran participar en el mismo tipo de entrenamiento que los soldados hombres y pudieran aspirar a las mismas posiciones.

Inicialmente, se partió de un número de 136.000 combatientes que fueron integrados a las nuevas fuerzas entre miembros de fuerzas institucionales y no institucionales. Como se ha mencionado, 101.000 de las antiguas SADF y las fuerzas TBVC, el resto de las fuerzas no institucionales MK y APLA (Van der Merwe & Lamb, 2009). Sin embargo el número aumentó posteriormente. En el momento previo al inicio de la integración se negoció el aumento de este número en proporciones diferentes para cada fuerza.

La integración se dio en cuatro etapas. En la primera, que podríamos identificar como de desarme y desmovilización, los excombatientes fueron concentrados en bases militares seleccionadas para ello. Muchos de los reintegrados se encontraban en el exilio y fue necesario repatriarlos nuevamente desde otros países como Tanzania, Uganda y Zimbabue (Frankel, 1998).

Dentro de las dificultades que se presentaron en esta etapa se destaca el proceso de verificación de las identidades de los miembros del MK y APLA, pues los grupos no fueron capaces de entregar una información completa sobre sus integrantes y sus identidades (Liebenberg & Roefs, 2001). Las dificultades para proveer información exacta sobre sus miembros se debía en parte a que estos grupos no tenían información personal sustancial sobre sus integrantes y se conocían entre ellos en muchos casos por seudónimos, lo que dificultó aun más la tarea.

En un segundo momento, el desarme, la mayoría de los excombatientes se integraron sin armas; asimismo, no existe registro de un control estricto sobre la entrega o tenencia de armas de cada uno de los reintegrados (Liebenberg & Roefs, 2001).

El tercer paso fue la selección del personal y la desmovilización de algunos de los excombatientes. Los excombatientes debían comparecer ante un comité de selección de las SANDF, conformado por personal de las diferentes fuerzas armadas y miembros del Equipo de Asistencia en Entrenamiento Militar Británico. Fueron desmovilizados todos aquellos considerados no aptos para hacer parte de las nuevas SANDF. Ya sea porque tuvieran alguna discapacidad física o psicológica, alguna enfermedad que impidiera su buen desempeño, o porque no tuvieran el suficiente entrenamiento militar o el nivel educativo mínimo para hacer parte del nuevo ejército, eran descartados para la integración y desmovilizados. En cuarto lugar, quienes pasaron el filtro de selección fueron

integrados en las SANDF, siendo impartido entrenamiento militar adicional a quienes se consideró que lo requerían (Liebenberg & Roefs, 2001).

El proceso no estuvo exento de problemas, previsibles considerando que los nuevos miembros no solo eran antiguos enemigos, sino adicionalmente tenían diferentes bagajes culturales, militares e incluso lingüísticos (Mashike & Mokalobe, 2003). En particular los antiguos miembros de fuerzas no institucionales se quejaron de un trato diferencial frente a aquellos que provenían de las antiguas SANF, particularmente en el pago y en el acceso a rangos. También se quejaron de maltrato, racismo y discriminación. Algunos antiguos miembros de fuerzas no institucionales fueron integrados a las SANDF sin la dotación adecuada, no les fueron dados uniformes, ni tenían recursos para garantizar un nivel de vida aceptable. Otros, ni siquiera fueron integrados, pues sus nombres nunca aparecieron en el CPR, lo que ocurrió con alrededor de 2.000 soldados del MK. Esto generó mucho malestar entre los desmovilizados que se unieron en protestas públicas durante 1995 (Mashike & Mokalobe, 2003).

Otro problema fue la adaptación de los excombatientes a la vida militar, ya que si bien se puede pensar que es similar, los estilos militares de los diferentes grupos variaban, y en esa medida el ambiente militar convencional les resultaba a muchos una experiencia nueva y en algunos aspectos difícil (Gear, 2005). Algunos autores (Frankel, 1998) mencionan cómo las mujeres enfrentaron dificultades adicionales, como inadecuadas condiciones sanitarias y de alojamiento, escasas de dotación de uniformes femeninos y en algunos casos acoso sexual.

Asimismo, la discriminación en el caso de Sudáfrica fue un problema importante y afectó el proceso de integración de las fuerzas militares. Esto se manifestó en diversas conductas –castigos injustos, agresiones, insultos, y despidos injustificados–, así como en enfrentamientos entre el personal. Esto se vio facilitado por el hecho de que el manejo de las fuerzas estaba a cargo mayoritariamente de personal blanco (Motumi & McKenzie, 1998).

Al respecto, el British Military Assistance Training Team (BMATT) que acompañó el proceso prestando asesoramiento a los militares en la reintegración, dio a conocer al Ministro de Defensa estas conductas mediante informes. Las quejas de discriminación y las tensiones existentes entre miembros del antiguo SADF y excombatientes del MK y APLA fueron denunciadas por el BMATT, advirtiendo del peligro. Debido a estas tensiones se desencadenaron algunos desafortunados episodios de violencia en los cuales soldados afrodescendientes asesinaron a soldados blancos exmiembros de las SADF. En estos incidentes también resultaron heridos civiles (Mashike & Mokalobe, 2003). A pesar de esto, las fuerzas han logrado sobreponerse y se han caracterizado por su unidad y

estabilidad a partir de la finalización de la década de 1990, cuando el problema se presentó con mayor intensidad (Van der Merwe & Lamb, 2009).

El gobierno quiso dar por finalizado el proceso de integración de las SANDF con la ley N° 4 de 2001. Esta ley termina formalmente la integración de las SANDF y permite la integración de excombatientes del MK y el APLA que se encontraban pagando aún condenas impuestas durante el *apartheid* y que por ello no pudieron integrarse. Esto facilitó el ingreso de 262 nuevos miembros (Mashike & Mokalobe, 2003).

El proceso de desarme por otro lado, fue dirigido por un comité establecido dentro de las SANDF con ese fin. Las armas que no fueron descartadas fueron dejadas para uso del ejército. Sin embargo, no todas las armas fueron recogidas, muchas de ellas se encontraban en territorios fuera de Sudáfrica, entre ellas diferentes tipos de armas, municiones y explosivos.

Se estableció que un gran número de armas, que pueden superar las 19.000, habían sido robadas o faltaban en los inventarios de las diferentes fuerzas armadas; algunas de ellas entregadas voluntariamente por las fuerzas de seguridad a grupos de autodefensas o grupos armados específicos. Durante esta fase de desarme algunas de estas armas fueron recuperadas, sin embargo de un gran porcentaje no se pudo establecer el paradero (Van der Merwe & Lamb, 2009).

La desmovilización se adelantó con todos aquellos que no desearon integrarse a las fuerzas armadas o fueron encontrados inhábiles para ello debido a alguna discapacidad física o psicológica. Este proceso se inició a mediados de la década de 1990 y para 1996 fue regulado por el Parlamento Sudafricano mediante la Ley de Desmovilización. Esta ley definió los casos de desmovilización y estableció compensaciones económicas que correspondieron al número de años de servicio en cada uno de los grupos (Mashike & Mokalobe, 2003). Las compensaciones variaron entre US\$ 3.500 y US\$ 11.156. Asimismo se concedió exclusivamente a los miembros del ML o de APLA que superaran los 35 años, la posibilidad de acceder a una pensión (Este beneficio se concedió mediante el *Special Pensions Act*, de 1996 [N° 69 of 1996]). Los montos de las pensiones variaron según la edad de los beneficiarios entre US\$ 100 y US\$ 1.100 aproximadamente.

En 1995 se desmovilizaron 6.000 soldados de las SAND y el tamaño de las fuerzas se redujo incluso más en los siguientes años, debido a la reducción y reestructuración de la organización militar.

La desmovilización también incluyó un programa ofrecido por el Departamento de Defensa de consejería y entrenamiento vocacional. El tiempo que el

desmovilizado permanecía en esta fase dependía de su grado de educación y sus habilidades numéricas. Una persona con ningún conocimiento previo podría pasar los primeros seis meses adquiriendo habilidades básicas, los siguientes seis en formación vocacional y los últimos seis adquiriendo experiencia práctica en una especie de pasantía en el sector formal (Van der Merwe & Lamb, 2009).

El programa de consejería fue muy criticado por haber sido concebido y ejecutado por el Departamento de Defensa. Las críticas obedecen a que los desmovilizados siguieron inmersos en un ambiente militar y continuaron relacionándose en contextos de jerarquía (Dzinesa, 2006), razón por la cual una de las recomendaciones que se pueden extraer de estas críticas es que el programa pudo ser mejor recibido por los desmovilizados de ser manejado por civiles.

Este programa de consejería y acompañamiento vocacional liderado por el Departamento de Defensa no tuvo ni el cubrimiento ni los resultados esperados. De los 22.000 excombatientes previstos para la formación, para 2002 solo entre 3.000 y 4.000 habían sido capacitados. Asimismo, luego de pasar por el proceso, muchos de los graduados no encontraron empleo o no tuvieron el capital suficiente para iniciar su propio negocio. Es probable que estos problemas fueran producto de la inadecuada planeación de los programas; ya que estos programas de capacitación fueron adelantados sin hacer un estudio previo de las características de la población desmovilizada: su bagaje académico o técnico, sus aspiraciones o sus necesidades socio-económicas específicas. Tampoco se hizo un estudio de mercado en el que se identificaran los campos en los que tendrían mayores posibilidades de inserción laboral (Mashike & Mokalobe, 2003). Igualmente, no todos los desmovilizados conocían del programa, ni todos se enrolaban en él pues era voluntario.

Otro factor que impactó en los resultados del programa fue la escasa financiación internacional del programa. Más allá de algunos recursos que aportó el gobierno de Taiwan, el programa no contaba con recursos o apoyo internacional y adicionalmente enfrentó un contexto económico *posapartheid* desalentador, que con un aumento del desempleo hizo aún más difícil la reintegración económica de los desmovilizados (Dzinesa, 2006).

El programa también se caracterizó por la falta de sistematización y estandarización de la información relacionada con la desmovilización. A pesar de que el proceso incluía una etapa de entrenamiento vocacional, no hubo realmente una sólida planeación, monitoreo o seguimiento de los desmovilizados. La preparación de los desmovilizados para su inserción en el mercado laboral fue inadecuada y mal planeada, y el hecho de que aún no se había superado

la desconfianza entre las partes que antes eran enemigas hizo el proceso más complejo (Van der Merwe & Lamb, 2009).

En cuanto a la reintegración, esta tampoco estuvo exenta de dificultades, en particular la reintegración económica. Se destaca la escasa planeación de los programas, lo que se evidencia en la ausencia de estudios de factibilidad, diagnóstico o evaluación. Igualmente, los programas fueron creados sin consultar a la población objetivo, los desmovilizados o a los aliados o posibles afectados, la sociedad civil (Liebenberg & Roefs, 2001).

En general los excombatientes eran individuos con escasa educación y formación, en parte por esta razón muchos de ellos no lograron encontrar un empleo estable y los programas de reinserción no respondieron a estas evidentes necesidades y problemas. Tampoco se evidencia un seguimiento especial en el caso de los niños o de las mujeres, que se entiende pueden encontrarse en condiciones de vulnerabilidad (Liebenberg & Roefs, 2001).

Al respecto, en una encuesta adelantada a 410 excombatientes del MK y APLA (Mashike & Mokalobe, 2003) se logran identificar algunas de las dificultades que enfrentaron los desmovilizados en Sudáfrica. Una de las principales fue lograr mantener una vivienda, menos de la mitad lo logró. La mayoría tuvo que vivir donde sus padres o familiares y los que la obtuvieron, vivían en espacios inadecuados que muchas veces también pertenecían a sus familiares. Esto refleja su incapacidad para valerse por sí mismos y garantizar su subsistencia y la de su familia, el objetivo principal de la reintegración económica.

Otro problema evidente es la escasa educación de los desmovilizados. En la mencionada encuesta más de la mitad de los encuestados manifestaron no tener educación media, mucho menor es el porcentaje de estudios secundarios. Esto es muy importante si se relaciona con el hecho de que en esta muestra 66% de los encuestados estaba desempleado, con unas tasas de desempleo en el país del 20%. Los mismos desmovilizados atribuyeron sus dificultades para conseguir empleo a la falta de educación o formación, de experiencia laboral y de oportunidades laborales en el sector público y privado. Asimismo, existe la percepción de que hay discriminación en su contra en el mercado laboral, por lo que muchos prefieren mantener en secreto que son desmovilizados. Sus iniciativas de negocio fracasaron en su mayoría, debido a la falta de habilidades administrativas y de financiación.

Muy pocos tenían alternativas de subsistencia reales, trabajos estables que les permitieran autonomía y estabilidad. Dentro de estas alternativas se destaca principalmente en el sector formal el trabajo como oficiales de seguridad

privada, en el cual algunos lograron encontrar empleo. De hecho, durante la década de 1990, fue frecuente la contratación por parte de gobiernos africanos de compañías privadas militares que empleaban usualmente excombatientes desempleados, con experiencia en el campo militar, como mercenarios, para proteger los recursos valiosos de países con ejércitos débiles. Es el caso de la extinta empresa sudafricana Executive Outcomes, que fue contratada por el gobierno de Angola para proteger sus campos de petróleo (Motumi & Mckenzie, 1998).

Se suma al desalentador panorama financiero de los desmovilizados que, en algunos casos, los excombatientes que cumplían con los requisitos para acceder a una pensión del Estado no tuvieron acceso a ella, entre otras razones debido a los obstáculos en el proceso de la aplicación al beneficio. La desinformación e incluso la dificultad para acceder a documentos básicos de identificación, como certificados de nacimiento, pruebas de sus antecedentes militares, información financiera, entre otros, impidió en muchos casos que hicieran este derecho efectivo.

Asimismo, muchos de ellos sufrieron trastornos psicológicos producto de su paso por el conflicto, sin embargo no recibieron ayuda ni tratamiento psicológico. Las mujeres presentaron mayor vulnerabilidad, pues además de enfrentar la violencia, también en muchos casos fueron víctimas de la esclavitud sexual, lo que las hizo proclives a otros problemas. Sin embargo, no se evidencia atención especializada con enfoque de género, a pesar de que se calcula que 20% de los combatientes del MK fueron mujeres y al menos 200 mujeres sirvieron en APLA.

Es evidente que muchas de las expectativas de los desmovilizados no fueron alcanzadas, sus deseos de tener una vivienda digna y medios de subsistencia en muchos casos no fueron satisfechos. A pesar de los logros políticos que alcanzaron sus organizaciones, su vida después de la desmovilización ha sido precaria. La situación en la que se encuentran muchos de ellos, desempleados y con dependientes económicos, los mantiene en estado de vulnerabilidad.

En algunos casos se identificó la reincidencia de los desmovilizados en actividades delictivas (Van der Merwe & Lamb, 2009), sin embargo es difícil establecer una tasa real de reincidencia, ya que la percepción se magnifica debido a la mediatización de algunos casos específicos.

El proceso de reintegración también se dificultó por el contexto de deterioro en materia de seguridad que sufre el país, los desmovilizados no solo tienen dificultades para integrarse económicamente sino que además están inmersos en un contexto de violencia, con un alto índice de percepción de

criminalidad, violencia, y acceso a armas, facilitado por el deficiente proceso de desarme que ha contribuido a que exista un importante flujo de armas entre los civiles. Según la organización Gun Policy, en Sudáfrica 5.950.000 armas se encuentran en manos de civiles, de las cuales solo 3.737.000 están registradas, mientras 1.800.000 civiles tienen licencias. Según la misma organización, en el país puede haber entre 500.000 y 4.000.000 de armas de fuego ilícitas, un poco menos del doble que las previstas para Colombia.

La reintegración política fue más exitosa que la económica, los partidos ANC y PAC continúan teniendo una participación activa de los excombatientes que, luego de su desmovilización, siguieron haciendo parte activa de la vida política de su país, manteniendo una gran mayoría de ellos su filiación a algún tipo de partido político u organización comunitaria. En muchos casos su filiación política empezó a temprana edad y hace parte importante de su identidad y de su vida. Normalmente pertenecen a una organización religiosa y hacen parte de las actividades de grupos de este tipo (Mashike & Mokalobe, 2003).

Es común que los excombatientes mantengan contacto permanente entre ellos y creen lazos y redes de apoyo que han permanecido en el tiempo. Vale la pena destacar algunas iniciativas de organización de los desmovilizados al margen de las iniciativas gubernamentales dirigidas por el Departamento de Defensa. Los excombatientes lograron organizar diferentes cuerpos en los cuales movilizar sus ideas y defender sus intereses como grupo específico, en parte como respuesta a los objetivos insatisfechos durante su desmovilización y reintegración. Para esto, algunos de ellos crearon varias iniciativas con el fin de promover sus intereses, una de ellas fue la creación de organizaciones de veteranos de los grupos armados.

Las asociaciones de veteranos recibieron reconocimiento de los excombatientes y fueron creadas con el fin de defender los intereses de los exmiembros del MK o APLA. Sin embargo, enfrentan múltiples problemas: no cuentan con fondos suficientes para su funcionamiento y debido a esto tienen escaso personal. Tampoco son eficientes administrativamente: no logran recaudar recursos ni implementar proyectos o administrar adecuadamente los pocos recursos que tienen, es el caso de la Asociación de Veteranos del MK (MKMVA) y la Asociación de Veteranos del APLA (APLAVA).

Hay otras iniciativas muy interesantes de asociación como sociedad civil que involucran excombatientes y que surgen por la necesidad de insertarse de forma efectiva en la economía. Un ejemplo es Western Cape Action Tours (Wecat), que fue creada por algunos excombatientes que hicieron parte de aquellos que no pudieron integrarse en las SANDE, ya que nunca aparecieron

en el CPR. Se dedican principalmente a hacer tours en Cape Town, pero añaden a una visita turística tradicional, una guía con énfasis en el contexto histórico y visitas a los sitios de mayor importancia para la lucha de liberación contra el *apartheid*. Dirigen igualmente un centro de paz y memoria, así que contribuyen al mantenimiento y a la construcción de la memoria histórica de Sudáfrica, que al mismo tiempo se convierte en una forma de subsistencia para ellos y sus familias.

Otro grupo de excombatientes tuvo la iniciativa de crear un centro de capacitación para excombatientes desempleados que es principalmente conocido por la formación de guardias de seguridad privada, pero que también fue pensado para impartir cursos en carpintería, plomería o albañilería. Producto de esto surgió Trans Sizwe Security Company, una empresa de seguridad que contrata y capacita desmovilizados y les ofrece una posibilidad de empleo.

Para resumir, en palabras del mayor general Len le Roux, exdirector del Instituto de Estudios de Seguridad en Sudáfrica (ISS), los principales problemas del DDR sudáfricano fueron: la falta de planeación, de participación de la sociedad civil, de investigación previa relacionada con las habilidades de los desmovilizados y las necesidades del mercado; la existencia de un único paquete de desmovilización, los retrasos burocráticos, la ineficiencia de los servicios de los cuerpos de seguridad encargados del proceso; la disponibilidad de armas ligeras por la delincuencia y la propensión de los desmovilizados a unirse a ejércitos privados (Cheryl, 2009). Esto sintetiza el panorama que ha sido expuesto hasta aquí y que muestra unos resultados poco alentadores en materia de reintegración económica de los desmovilizados en Sudáfrica.

Lecciones aprendidas

Aspectos jurídicos

- El proceso de paz en Sudáfrica es uno de los más importantes referentes de reconciliación y democratización en el mundo. A través de los acuerdos logrados fue posible superar la segregación racial, pero además, posibilitaron que una vez llegadas al poder, las fuerzas políticas antes excluidas mantuvieran su compromiso con la unidad y la paz, basados en el conocimiento de la verdad.
- A pesar de que se consideraron las opiniones y sugerencias de la sociedad civil, esta no tuvo una participación clara en el proceso. En este sentido es importante que las bases sociales tengan una mayor

posibilidad de ser parte activa de las discusiones y negociaciones. Sin embargo, es importante resaltar el rol del sector empresarial que hizo significativos aportes al proceso.

- Una vez el CNA llegó al poder, se decidió instaurar un gobierno de unidad. Esta solución en la participación en política fue favorable ya que permitió la inclusión de los diferentes grupos en conflicto en el gobierno.
- Es importante el compromiso de las partes para el logro de la reconciliación nacional. En Sudáfrica tanto los victimarios y las víctimas participaron activamente en la construcción de la verdad en la CVR.
- Las reparaciones no se pueden limitar a la indemnización o restitución, tienen que incluirse conceptos de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.
- No hubo una preocupación por satisfacer el derecho a la justicia, ya que hubo una concesión de amnistías a los victimarios, primando la satisfacción al derecho a la verdad y la reparación. Sin embargo, a largo plazo las víctimas no estuvieron tan de acuerdo con la impunidad.
- Es importante destacar la publicidad que se le dio a todo el proceso de transición, sobre todo a las sesiones de la CVR, lo cual le permitió a la sociedad civil tener un conocimiento de las violaciones cometidas y ello al final creó bases para la reconciliación, sobre todo porque muchos consideraban que las violaciones no eran de gran magnitud y con la CVR se pudo sensibilizar a la sociedad y los victimarios.
- Si bien el perdón no es un requisito en un proceso de transición, sí ayuda mucho para construir la reconciliación. La CVR ayudó a generar acciones de perdón, pero que tuvieran como base la verdad.
- Se debe cuidar la forma como se harán efectivas las sanciones a quienes no cumplan con los acuerdos, ello porque si bien muchos victimarios se negaron a contar la verdad o lo hacían a medias, fueron muy pocos los procesos penales que se abrieron por dichos incumplimientos, generando un ambiente de inconformismo general.

DDR

- Las necesidades y expectativas de los desmovilizados deben ser conocidas para poder crear programas adecuados y utilizar de forma eficaz

los recursos. En Sudáfrica la sociedad civil no jugó un papel activo en la definición de las políticas de DDR y su futura implementación, asimismo, tampoco fueron incluidos los desmovilizados.

- Las posibilidades de éxito de los programas de DDR a mediano y largo plazo, en todos los aspectos pero principalmente la reintegración económica de los excombatientes, depende en gran medida del apoyo de la sociedad y de los sectores económicos, políticos y sociales más importantes, que tienen la capacidad de apoyar el proceso en su implementación.
- Para que el proceso de reintegración de los desmovilizados en la vida económica de la sociedad sea efectivo, deben ser adecuadamente preparados y apoyados. Es necesario hacer los estudios previos necesarios para determinar el tipo de población que se va a desmovilizar y qué tipo de formación requieren; asimismo, un estudio de mercado que identifique las áreas de mayor posibilidad de inserción laboral. Igualmente, debe existir la posibilidad para los desmovilizados de obtener fondos para desarrollar proyectos productivos independientes de acuerdo con su formación. El caso de Sudáfrica muestra la importancia de la planeación en las políticas y programas de DDR. En todos los aspectos, pero particularmente en lo que se refiere a la reintegración económica.
- Es fundamental la asesoría a los desmovilizados que emprenden proyectos productivos o empresariales en las áreas administrativas para evitar que fracasen por falta de experiencia en este campo. Los fracasos financieros de los proyectos empresariales emprendidos por los desmovilizados en Sudáfrica evidencian esta lección.
- Es importante destacar la oportunidad que representa la creación de organizaciones de la sociedad civil, en las cuales los desmovilizados se asocian para promover sus intereses particulares. La creación de asociaciones o empresas específicas como las mencionadas en el caso sudáfricano (Western Cape Action Tours (Wecat) o Trans Sizwe Security Company) demuestran la fortaleza de la organización y la potencialidad que tiene para movilizar los objetivos de los excombatientes, pero también para convertirse en una fuerza que contribuya a la construcción de la paz o la memoria histórica.
- Las familias representan un eje de apoyo fundamental para la reintegración social del desmovilizado y también se convierten en redes de ayuda y apoyo económico. Pueden ser un buen punto de partida

en el proceso de adaptación a la vida civil, aunque lo ideal es que los desmovilizados alcancen su independencia económica y no dependan indefinidamente de ellos convirtiéndose en una carga adicional. Por esta razón es importante preparar y acompañar a las familias para que se conviertan en un apoyo que el desmovilizado necesita a su llegada, si es que regresa a su lugar de origen. El caso de Sudáfrica hace evidente la importancia que tienen las familias para los desmovilizados.

- Son centrales los esfuerzos del gobierno y la sociedad civil con el fin de crear oportunidades de empleo para los desmovilizados. El sector privado tiene mucho que ofrecer al éxito de la reintegración económica de los desmovilizados con empleos para los desmovilizados. El sector público también puede pensar en crear incentivos para estimular en los contratos del Estado la contratación de miembros de esta población.
- Deben crearse facilidades para que los desmovilizados tengan acceso a vivienda y a recursos como subsidios durante el tiempo que permanecen desempleados. Así como ayuda financiera y técnica para desarrollar proyectos productivos.
- Es importante atender a los menores y a la población femenina, crear programas especiales para ellos y hacer seguimiento a sus necesidades. Aunque en ocasiones en este estudio de caso se menciona la preocupación por esta población, no existe evidencia de que se haya dado un seguimiento y una atención especial a los mismos.

2.2 Estudio de caso: El Salvador

José David Moreno

Al hablar de El Salvador como una unidad se hace más que obligatorio pensar en una región: América Central. Las dinámicas históricas y geográficas de la región desde los mismos tiempos previos a la colonia exigen que el investigador abra primero el desconocido mundo de América Central antes de penetrar de forma individual en cada uno de sus países.

El territorio centroamericano fue ampliamente dominado desde muchos siglos atrás por la familia indígena de los mayas. Aunque el dominio territorial de estos pobladores se establece principalmente en lo que hoy corresponde a los territorios de México y Guatemala, su influencia lograba irradiar toda la región y otras familias indígenas. Ya en tiempos de la Colonia, cuando se establece el virreinato de la Nueva España, América Central (con excepción de Panamá que será administrativamente parte del virreinato de la Nueva Granada) sigue girando en torno a México y a las decisiones que allí se tomaban. La fuerza de tres siglos de Colonia hace que durante la independencia, México pretenda exigir derechos y dominios sobre territorio centroamericano. Así pues, durante importantes lapsos de tiempo, la influencia mexicana sobre América Central fue significativa. No obstante, con el paso del siglo XIX, esas cadenas se fueron rompiendo de forma progresiva, abriendo paso a la consolidación de las pequeñas naciones que hoy conocemos: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

Desde el punto de vista internacional, la región centroamericana ha sido desde el siglo XIX un paso geopolítico y geoestratégico de significativa importancia. En un mundo en donde el Atlántico se convierte en la principal ruta de comercio mundial, la región Centroamérica es estratégica si tenemos en cuenta la necesidad de un paso hacia el Pacífico de la manera más corta y económica

posible. Por ello, desde finales del siglo XIX, potencias como Estados Unidos e Inglaterra se disputan el control de un territorio altamente significativo.

Al alba del siglo XX los Estados Unidos, a través de lo que se conoce como *Dollar Diplomacy*, deja suficientemente claro que la región centroamericana será de una importancia mayor para los intereses nacionales. A la influencia norteamericana para la separación de Panamá de Colombia, se debe añadir la obtención de la concesión para terminar de construir el canal interoceánico que los franceses no culminaron. De igual modo es importante mencionar la constante presencia de tropas norteamericanas en las naciones centroamericanas durante las tres primeras décadas del siglo XX. Bajo la inspiración del republicano Theodoro Roosevelt, América Central se convierte en una zona de amplio dominio de los Estados Unidos. La presencia europea en esta zona va desapareciendo conforme el coloso del norte amplía su presencia en la región. A partir de ese momento y en las décadas a venir, América Central se convierte en el punto más sensible de defensa geopolítica por parte de los Estados Unidos. A ello debemos sumar igualmente la presencia norteamericana en países caribeños tales como Haití, República Dominicana y Cuba (este último hasta 1959).

Prueba de la importancia de América Central para los Estados Unidos la encontramos en la administración Kennedy (1961-1963). Los archivos del Departamento de Estado evidencian como, cuando se consideraba que la política de la Alianza para el Progreso comenzaba a ser el gran fracaso de la administración Kennedy, los consejeros de la Casa Blanca decidieron comenzar a tolerar dictaduras militares en América del Sur. No obstante, la preocupación centroamericana estaba a la orden del día en la agenda y fue una zona que nunca fue abandonada a su suerte¹.

Un clima tropical de espesa selva combinado con suelos muy fértiles como consecuencia de la amplia actividad de sus volcanes, hacen que el territorio centroamericano evidencie una profunda vocación agraria que va a marcar definitivamente la tendencia y estructura económica de los siglos XIX y XX. Para la región dicha vocación económica resulta el sector primario. En el caso

1 Los archivos del Departamento de Estado nos permiten hacer un seguimiento de esta situación. En los últimos meses de la administración Kennedy existe una real desilusión por los pocos avances de la Alianza para el Progreso. En este marco, los asesores del presidente deciden concentrarse en la región centroamericana. El antecedente de la Revolución Cubana es altamente dicente para poder considerar que la región es prioridad en materia de policía internacional para los Estados Unidos. Así se confirma la importancia de estos países antes, durante y después de los años de la Guerra Fría. Ver: Fondo de Asuntos Exteriores del Gobierno de John F. Kennedy, 1961-1963.

salvadoreño decimos que es más que evidente el gran impacto que tuvo el cultivo de café para la economía de este país. Al respecto menciona Alain Rouquié que

[...] el café, que exige tierras, créditos, rutas, puertos y mano de obra, transforma la vida económica y social de los países productores [...] En Guatemala y El Salvador, la extensión de la producción cafetera crea una élite dinámica y pequeña que moderniza la economía en beneficio para el café y pone el Estado a su servicio. (Rouquié, 1994, p. 39).

El conflicto social salvadoreño

La economía del café impulsa la necesidad de un país moderno en El Salvador hasta antes de 1930. A pesar de que la economía del café se consolida a través de unas élites rurales particulares, El Salvador denota ciertos avances importantes que hacen pensar que el desarrollo del país es imposible de detener. No obstante, la crisis económica de 1929 pone al descubierto una situación particular para todos los países latinoamericanos. En lo que Víctor Bulmer-Thomas llama *la lotería de los bienes*², los países latinoamericanos evidencian severas crisis después de 1930. La fuerte dependencia de la exportación de un producto (el caso de cobre en Chile por ejemplo o el café en El Salvador y Colombia) hace que apenas los precios internacionales se desplomen, las economías nacionales pierdan rentas significativas que llevan a crisis económicas imposibles de detener.

La crisis de 1929 echa por el piso cualquier avance de la región centroamericana. A partir de 1930 comienzan a instalarse gobiernos de mano dura de tendencia conservadora. El tímido pero destacable desarrollo de estos países que habíamos mencionado sufre un deterioro privilegiando procesos de corte autoritario.

La lógica económica que se aplica en El Salvador a principios del siglo XX y durante tres décadas es la de cultivar de forma intensiva el café. Esto se efectúa a costa de ir erradicando producciones de suma importancia para los campesinos tales como el frijol y el arroz. Muy rápidamente, El Salvador terminó importando estos productos de México, con el fin de darle plena vía a la producción de café. En el modelo que se comienza a consolidar, los campesinos

2 El autor argumenta que cada país posee un bien que explota a profundidad (cobre en Chile, café en Colombia y Brasil, guano en Perú, petróleo en Venezuela, etc.). Esta dinámica vincula a los países en un proceso de monoproducción y los hace más vulnerables ante el mercado externo. Esto le pasa igualmente a El Salvador al depender de manera extrema del comercio del café (Bulmer-Thomas, 1998).

se vuelven víctimas de considerables abusos por parte de los propietarios de las haciendas. El cultivo del café comienza a realizarse de forma intensiva en el país. La economía se vuelca sobre dicho producto. En ese contexto los campesinos se convierten en las principales víctimas de las nuevas dinámicas económicas. En El Salvador se comienzan a construir relaciones entre propietarios y trabajadores muy violentas y opresivas. Es de esta forma como comienza a consolidarse un conflicto social de consecuencias desastrosas para el país.

Esta situación de explotación rural estuvo patrocinada y coordinada por la poderosa Asociación de Cafeteros que se convirtió en el poder detrás del poder en El Salvador. Los miembros de esta agremiación controlaban ya para 1930 todo el proceso de producción que incluye plantación, beneficio y exportación. Además de ello, los miembros de la asociación poseían un número significativo de tierras en el país. Es necesario resaltar aquí el poderío de las familias Meléndez y Quiñonez a lo largo de todo el territorio (Almeida, 2011).

Para el momento de la crisis de 1929 el café representaba 93% de las exportaciones del país (Touraine, 1988, p. 50). De tal suerte El Salvador resultó ser el país más afectado de la región (Bulmer-Thomas, 1994). Para comienzos de la década de 1930 la situación social era explosiva como consecuencia de la crisis económica. Es en este instante que comenzó a tomar fuerza el Partido Comunista Salvadoreño y gracias a él, se empezaron a evidenciar pequeños brotes revolucionarios en diversos puntos del territorio nacional. Es así como a partir de la década de 1930 los militares salvadoreños (así como la policía especialmente rural) comenzaron a tener un rol cada vez más importante. Es importante señalar las políticas de contención y represión brutal hacia la población. Con el apoyo de los grandes hacendados y las elites civiles, policía y ejército (jóvenes y frágiles instituciones) empezaron a financiar y alentar la represión masiva de campesinos a los cuales se les pudiera señalar por tener vínculos con el Partido Comunista.

Para finales de 1931 el general Hernández Martínez consumió lo que la mayoría de la población ya suponía. El poder presidencial pasó a manos de los militares gracias a la iniciativa y al temor de una oligarquía que veía con preocupación el ascenso de la protesta social, especialmente campesina. Al año siguiente El Salvador registró más de 30.000 asesinatos de líderes campesinos dentro de los cuales destacó el conocido Farabundo Martí quien se convertiría en mártir e insignia de los procesos revolucionarios a futuro. El gobierno del terror del general Hernández se extendió de esa forma por trece años consecutivos, con el apoyo regular de una oligarquía concentrada en la producción de café. No obstante, este apoyo no fue duradero y para mediados de la década

de 1940 los amigos de ayer se convirtieron en los enemigos del presente. Esto se vio acompañado así de una dramática caída de la imagen debido al manejo erróneo de políticas sociales y económicas. El golpe de Estado que depuso a Hernández Martínez era más que esperado al interior de la sociedad salvadoreña.

La caída de Hernández no supuso la construcción de una democracia nueva. Por el contrario, ante la caída del general y dictador, lo que se confirmó fue la fuerte presencia de los militares en el poder por las décadas a venir. Hasta los años de 1980, los militares fueron parte fundamental del poder político en El Salvador. Hacia 1960 los golpes de Estado se sucedieron uno tras otro. De juntas cívico-militares a gobiernos *de facto*, El Salvador se debatió entre lo democrático y lo progresista. No obstante, el progresismo en épocas de Guerra Fría era visto simplemente como revolucionario a los ojos de los Estados Unidos.

En la década de 1960 se sintió el impacto de la Revolución Cubana. Por un lado América Central comenzó a suplir las necesidades internacionales de aprovisionamiento de azúcar. Por otro lado, la región se convirtió en un gran beneficiario de la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy. Es importante señalar que el auge de la producción de algodón se ubica en estos países justamente detrás de la producción de café en países como El Salvador, Guatemala y Nicaragua. El gran éxito del algodón en la década de 1960 fue rápidamente reemplazado por el azúcar en la década de 1970 (Rouquié, 1994).

Para la década de 1970, el país entró en un proceso de diversificación económica. Al lado del cultivo de café, el algodón y el azúcar entraron a otorgar un mejor equilibrio en los modos de producción del país. Sin embargo, más allá de los cambios económicos, es importante hacer referencia a los cambios sociales. El ingreso a nuevos campos de producción agraria no representó ninguna mejora para los campesinos salvadoreños. Por el contrario, la represión y las políticas siempre desfavorables afectaron sensiblemente el tejido social del país. En pleno furor de la Guerra Fría, y con antecedentes cercanos como el triunfo de la Revolución Cubana, la explosión del movimiento guerrillero en el país no se hizo esperar. Diversos grupos de orden marxista así como de origen campesino, decidieron empuñar las armas con el fin de combatir el sistema. La respuesta de la oligarquía fue inmediata y de la misma forma que emergieron las guerrillas, aparecieron igualmente los grupos paramilitares asociados con la oligarquía y la policía rural. Es de destacar la acción en el territorio salvadoreño Orden y Democracia (Orden). Esta organización armada de carácter paramilitar persiguió y asesinó sin ningún tipo de proceso a cientos de campesinos salvadoreños en la década de 1970. La acusación de pertenecer

a organizaciones guerrilleras era argumento suficiente para llevar a cabo las ejecuciones extrajudiciales.

Además de un complejo contexto del sector rural se debe añadir la instalación de fábricas de textiles norteamericanas en El Salvador³. No obstante, estas fábricas solo cumplían el rol de explotación de mano de obra local, ya que la tecnología y la maquinaria eran de los propietarios que en la mayoría de los casos eran extranjeros.

Así, tanto producción agrícola como industria extranjera movilizaban las economías nacionales. Siempre bajo el manto de gobiernos flexibles ante el capital extranjero e implacables frente a sus nacionales. Las condiciones de trabajadores urbanos y sobre todo campesinos continuaban siendo deprimentes. Para finales de los años 1970 la pobreza afectaba al 79% de los guatemaltecos, 88% de los nicaragüenses y 68% de los salvadoreños (Grenier, 1994). De esta forma se efectuó una mezcla explosiva que combinaba progreso económico para las élites con miseria social para el grueso de los habitantes. Los campesinos y trabajadores urbanos eran conscientes de que la mayoría de los beneficios se los llevaban las élites nacionales y extranjeras, dejando poco o nada para los trabajadores. Es allí donde la revolución empezó a tomar cada vez más sentido.

Es entonces dentro de todo ese marco de violencia social altamente polarizado que nos acercamos a 1979. Este año es un punto de quiebre no solamente para El Salvador sino para la región centroamericana. En medio de un ambiente supremamente complejo, el país se preparó para momentos oscuros y catastróficos. En la década siguiente se abrió sin merced uno de los conflictos más violentos de la región en la fase final de la Guerra Fría. Los campesinos fueron las principales víctimas en un país eminentemente rural. A la miseria y pobreza de esta población se vino a sumar un conflicto armado de proporciones mayores. De igual forma se concibe que desde finales del siglo XIX, la situación para los campesinos fue más que desfavorable y que la represión se convirtió en norma en un país altamente jerarquizado dentro de un modelo elitista supremamente desequilibrado.

3 Si bien este fenómeno fue bastante marcado en El Salvador, los demás países de la región también vieron la extensión del mismo. Estas maquilas hacían usufructo de una mano de obra barata para rentabilizar al máximo las ganancias. La instalación de estas fábricas no representaba ningún beneficio para las sociedades receptoras ya que los beneficios huían del país y en términos de ciencia, tecnología o desarrollo, no se percibía ningún impacto para los países centroamericanos.

1979: el año de la ruptura en América Central

Todos los elementos de una explosión armada estaban presentes en estos países de alto riesgo. La rigidez de los sistemas políticos, el agravamiento de la polarización económica y social, las transformaciones ideológicas y la tensa coyuntura internacional conforman una mezcla altamente explosiva. (Rouquié, 1980, p. 145).

Así resume de forma brillante el politólogo francés la situación que vive América Central en 1979. Para este año se desarrollaba ya un contexto bastante complejo no solo en América Central sino a nivel global. La tregua iniciada por el presidente Richard Nixon entre Estados Unidos, Rusia y China en el marco la Guerra Fría comenzaba a agotarse. Las tensiones ideológicas que no habían cesado comenzaban a reactivarse en los diferentes continentes, especialmente África y Asia.

En América Latina, las dictaduras militares que se alineaban con el pensamiento de Estados Unidos no daban tregua. Para 1976 solo cuatro países de la región no contaban con gobiernos militares: a saber Colombia, Venezuela, Costa Rica y México. El resto de la región estaba bajo el mando de la bota militar (Moreno, 2012). Salvo casos puntuales como Panamá y Perú, la mayoría de estos gobiernos mantenían una línea política directa con la Casa Blanca. Sin embargo, esta línea se rompió con la llegada del demócrata James Carter a la presidencia de los Estados Unidos en 1977. La nueva política del presidente demócrata fue la de cortar las ayudas militares, en especial a los países del Cono Sur. La presión internacional y en especial de los organismos de defensa de los derechos humanos enfocaron la atención mundial sobre países como Argentina, Uruguay, Chile y en cierta medida Brasil.

El año de 1979 se vio marcado por dos hechos muy importantes que pusieron en jaque a la Casa Blanca. El primero de ellos fue la revolución de Irán en el mes de enero. Los movimientos islámicos derrocaron al Sha y promovieron el regreso del Ayatola Jomeini. De igual forma, las protestas en Teherán acabaron con la invasión a la embajada de los Estados Unidos y el asesinato de algunos de sus funcionarios. Estos actos significaron la ruptura de relaciones diplomáticas entre Estados Unidos e Irán a partir de este año. En segunda medida, en julio de 1979, los sandinistas de Nicaragua, dirigidos por los hermanos Ortega, entraron victoriosos a Managua dando fin a las décadas de dominio del clan Somoza, caro a los Estados Unidos. Exactamente dos décadas después del triunfo de Castro y sus hombres en Cuba, una revolución del orden guerrillero triunfaba nuevamente. Con Irán y Nicaragua, (sin mencionar la reciente frustración del

fracaso de la Guerra de Vietnam) la Guerra Fría tomó un nuevo aliento y se preparó para una compleja década de los ochenta bajo el mando del presidente Ronald Reagan.

Tal vez lo más complicado de esta situación fue el impulso que dio la revolución sandinista en la región centroamericana. Los sandinistas destinaron generosos presupuestos y esfuerzos por exportar su revolución a países vecinos tales como Honduras, Guatemala y desde luego, El Salvador. Estos países venían desarrollando conflictos sumamente complejos desde hacía varias décadas. Las guerrillas comenzaban a establecerse y los conflictos sociales estaban a la orden del día. Es por ello que la región centroamericana se convirtió en una prioridad para los Estados Unidos quienes entraron a ser parte del conflicto a través de la financiación de cuerpos paramilitares para luchar contra las guerrillas en la región.

El conflicto armado en El Salvador

A lo largo de la década de 1970 diversos actores de orden revolucionario se fueron consolidando en El Salvador. Habíamos mencionado anteriormente el papel del partido comunista. No obstante, este partido estuvo muy controlado y algunas veces prohibido por los gobiernos militares. De esta manera los movimientos sociales de izquierda se hicieron más fuertes en los estudiantes universitarios, los sindicalistas y los movimientos campesinos. Muchos de estos grupos se consolidaron a través de organizaciones armadas entre las cuales destacan las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), así como el Bloque Popular Revolucionario (BPR), el cual agrupaba especialmente estudiantes y campesinos. Este era en realidad un movimiento social de amplia aceptación entre los salvadoreños.

La situación se venía degradando en El Salvador desde 1974 y todas las acciones anunciaban la posible llegada de una guerra civil. Los gobiernos militares se apoyaban fundamentalmente en el ejército y la policía rural que cumplían labores de represión a lo largo del territorio. De igual forma, Orden, la organización paramilitar, cumplía con las tareas de desapariciones y torturas sin necesidad de ser señalados directamente dentro y fuera del país. Por otra parte estaban las organizaciones guerrilleras que buscaban defenderse del acoso de Orden y las fuerzas militares salvadoreñas. En la fase final de los años de 1970, los campesinos fueron las principales víctimas del conflicto armado.

Para 1979 la situación se fue haciendo más compleja aún. Un elemento que reactivó toda la situación fue definitivamente la revolución sandinista. En El Salvador se esperaba la hora en que los grupos insurgentes actuaran con la esperanza de tomarse San Salvador al igual que los hermanos Ortega lo habían hecho en Managua. El gobierno militar comenzó a verse desestabilizado y las conspiraciones emergieron rápidamente. Así, el presidente de El Salvador, general Romero, fue destituido a través de un golpe de Estado en octubre de 1979. En los años más duros del conflicto, entre 1979 y 1982, rotaron en el poder tres Juntas Revolucionarias de Gobierno que intentaron hacer un llamado a ciertos sectores civiles con el fin de apaciguar los ánimos. Esta estrategia no tuvo ningún resultado efectivo.

La toma por parte de los militares de la Universidad Nacional del Salvador en 1979 que dejó varios estudiantes muertos, otros tantos heridos y centenares de presos, fue un hecho que terminó por destruir la ya frágil imagen de los militares. El asesinato de Monseñor Romero en marzo de 1980, resultó ser la estocada final para el resquebrajamiento de la sociedad salvadoreña y el inicio de un conflicto que duró más de una década. En mayo de 1980 las organizaciones sociales y los movimientos revolucionarios confluyeron en una sola organización: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). El FMLN no es más que el resultado de alianzas entre diversos actores armados y no armados que buscaban hacer un frente común. En efecto, el FMLN se convirtió en una confederación de las izquierdas en El Salvador que buscaba enfrentar a un poderoso enemigo: el Estado dominado por las élites económicas y los militares.

Desde mediados de 1980, los diferentes frentes del FMLN lanzaron su proyecto denominado “ofensiva final”. A través de una estrategia militar, el FMLN esperaba controlar el mayor número posible del territorio salvadoreño y rodear la capital con el fin de hacer un asalto final. Este desafío se lanzaba no solo a los militares salvadoreños, sino también a las tropas paramilitares entrenadas y financiadas por los Estados Unidos. En realidad el optimismo era más grande que las posibilidades que tenían los guerrilleros. A pesar del apoyo nicaragüense, el conflicto se prolongó mucho más de lo esperado.

En busca de la paz: la victoria final de Chapultepec

Para el caso salvadoreño podemos apreciar que la paz era un objetivo desde el comienzo mismo del conflicto en 1979. Ahora bien, ¿Cuál paz era la que se deseaba? Lo que podemos decir por ahora es que la guerra nunca es un

estadio deseable. Sin embargo, las dos partes en conflicto tenían una visión muy diferente del conflicto mismo. De una parte, los militares mantuvieron el conflicto en un nivel mínimo que resultaba cómodo de alguna manera para ellos. Las ayudas provistas por los Estados Unidos en términos económicos eran un aliciente para los militares. El final del conflicto podría representar el final de las ayudas económicas. De allí que la prolongación del conflicto no fuera una mala opción. Por parte de los rebeldes del FMLN, la idea de un cese al conflicto solo era posible a través de la victoria final y la derrota definitiva de los militares.

Entre 1979 y 1980 el FMLN se negó a efectuar cualquier tipo de negociación por considerar altas las posibilidades de un triunfo militar. No obstante, la idea de negociar la paz no fue una realidad hasta 1984. A partir de este momento y hasta 1987, los acercamientos entre las partes sufrieron múltiples crisis que pusieron en evidencia la falta de compromiso por una verdadera búsqueda de paz. Las ayudas norteamericanas fueron otorgando un optimismo claro a los militares quienes comenzaron a ganarle algunos espacios al FMLN. Con el avance del conflicto, la población civil, principal víctima de las acciones de cada una de las partes, se volvió prueba de un rechazo total de la violencia. Esto hizo que la legitimidad del FMLN se fuera fracturando y que fuera perdiendo ciertos apoyos. Para el año de 1989 los diálogos no habían podido avanzar en nada significativo. Diez años de combates y cinco de fallidas y frágiles negociaciones muestran una clara falta de consenso en el objetivo de la paz.

Tanto el conflicto salvadoreño como las problemáticas militares en países tales como Honduras y Nicaragua no pueden ser ajenos a la comunidad internacional. Es por ello que resulta importante el rol que juegan diversos actores del escenario internacional durante la década de 1980. Para comenzar podríamos hablar de la Unión Europea. Para los europeos el recuerdo de Vietnam aún estaba muy fresco. La preocupación para este momento era que los Estados Unidos tomaran la determinación de una intervención militar directa en la región. Una situación de este tipo podría llegar inclusive a repercutir de forma interna en la estructura de la OTAN. A partir de 1981, François Mitterrand fue el primer presidente socialista en Francia. Esta situación y las preocupaciones mencionadas llevaron a que Mitterrand hiciera público su apoyo a los rebeldes centroamericanos. Mitterrand fue entonces un interlocutor de importancia mayor por parte de los europeos que abogó por una solución diferente a la intervención militar por parte de los Estados Unidos. A pesar de que la Unión Europea nunca perdió la atención ni el interés en el conflicto en Centroamérica, su posición nunca fue más allá de las declaraciones y los llamados a una negociación al conflicto.

En este punto es interesante comenzar a señalar un elemento fundamental para el análisis. Ese elemento es la consideración de los Estados Unidos como parte del conflicto. Esta situación hizo que las salidas al conflicto en la región comenzaran a ser pensadas sin la presencia de los Estados Unidos. Es decir, a partir del conflicto en América Central, emergen nuevas alternativas de negociación y salida al conflicto dentro de las cuales los Estados Unidos no hacen parte. Estos últimos eran considerados, junto a los militares, guerrilleros y paramilitares, parte activa del conflicto. Esto explica con claridad la emergencia del grupo de Contadora en la región a partir de 1983.

Por iniciativa de los presidentes de Colombia, México, Venezuela y Panamá, en 1983 tuvo origen el famoso grupo de Contadora. Este grupo pretendía, de la misma forma que lo pensaban los europeos, evitar la escalada militar en América Central. La principal preocupación era evitar más víctimas en estos conflictos. La idea de estos países fue llamar a las partes a negociar una salida al conflicto. Desde luego, los Estados Unidos no hicieron parte de estas negociaciones. Es interesante decir que con Contadora inició un nuevo ciclo de relaciones interamericanas. A partir de este ejercicio comenzó a evidenciarse una mayor autonomía de los países latinoamericanos con respecto a los Estados Unidos.

El grupo de Contadora se amplió tres años después. En 1986 se vincularon otros países amigos tales como Brasil, Argentina y Perú. La dinámica desarrollada por los países amigos desembocó a futuro en el reconocido Grupo de Río que logró aglutinar casi a la totalidad de los países latinoamericanos y caribeños. Es importante resaltar que Contadora no fue al final un factor decisivo para el cambio de los acontecimientos en América Central. No obstante, fue un primer paso que abrió luces significativas para comprender el conflicto y encontrarle soluciones al mismo. Después de múltiples esfuerzos y a lo largo de varios meses, Contadora se rindió en 1986. Sin embargo, su esfuerzo no fue en vano. El trabajo de este grupo de países sentó las bases de los acuerdos de paz posteriores.

Finalmente, las primeras luces sobre las negociaciones llegaron desde adentro a través de los acuerdos de los cinco países involucrados: Costa Rica, Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Todo esto gracias a las acciones y los buenos oficios del presidente de Costa Rica, Oscar Arias, a partir de 1987. El tratado de paz de Esquipulas se convirtió entonces en la primera salida acordada al conflicto. Desde luego el camino fue tortuoso y complejo. Sin embargo, por primera vez, la acción de la comunidad internacional prometía encontrarle salidas al conflicto.

Es necesario señalar en un último ítem, el papel desarrollado por las Naciones Unidas en los conflictos de América Central y en especial en El Salvador en la década de 1980. Dos elementos pesan con importancia para comprender la participación de la ONU en la construcción de los acuerdos de paz de América Central. El primero de ellos es que los países centroamericanos y en especial Nicaragua y El Salvador, desconfiaban rotundamente del papel de la Organización de los Estados Americanos, OEA. La razón resulta muy simple: mientras los Estados Unidos hicieran parte de la OEA y fueran fundamentales en las decisiones que allí se tomaran, los centroamericanos no iban a depositar su confianza en una organización de ese tipo. La segunda razón de peso es que desde 1982, el secretario general de la ONU es un latinoamericano: Javier Pérez de Cuellar. Este factor otorga más confianza a las partes, en especial los guerrilleros. Para el caso salvadoreño particularmente, tanto la participación de Pérez de Cuellar como de la ONU eran sinónimos de confianza y tranquilidad.

De esta forma podemos establecer un balance en donde resaltamos de forma clara el rol y la importancia que tiene la comunidad internacional y regional en la búsqueda de la resolución del conflicto en América Central. Este factor será importante tenerlo en cuenta cuando veamos que para el caso colombiano, el peso y la participación de la comunidad internacional han sido menos decisivas en los procesos de paz. Podemos afirmar *a priori*, que mientras que sin el apoyo y la presencia de la comunidad internacional, los procesos de paz –al menos de El Salvador– hubieran fracasado, en Colombia, la dinámica tiende a ser más endógena.

Desde 1987 existen los acercamientos entre el FMLN y el gobierno. Sin embargo, esto se reduce a un juego de suma cero. Mientras el gobierno salvadoreño ofrece a los rebeldes desmovilización y participación política, el FMLN demanda una reestructuración total del Estado. Ante esta posición, el gobierno dice no aceptar hasta no contar con un cese al fuego y un desarme total. Esta situación carece de toda garantía a los ojos de los dirigentes del FMLN.

El 11 de noviembre de 1989 el FMLN irrumpió en la capital del país: San Salvador, haciendo una toma armada. Esta acción no solo puso en aprietos al ejército salvadoreño sino que puso en evidencia que ninguno de los dos bandos estaba en capacidad de derrotar al enemigo. Asimismo es claro que en cualquier momento, las partes podían ocasionar serios daños a sus contendientes. La toma de San Salvador también envió un mensaje claro a las élites económicas, parte fundamental del conflicto. La fe y seguridad en el ejército, después de haber desembolsado sumas importantes en la última década, se desmoronó

con rapidez. Las élites civiles y económicas comenzaron entonces a tomar conciencia de la importancia de negociar la paz y encontrar una salida al conflicto. Esta situación coincidió con la llegada de George Bush al poder. El presidente republicano dio muestra de una fatiga ante los embates del conflicto. El juego de suma cero comenzó a perder sentido en El Salvador.

En el país vecino de Nicaragua, las urnas arrojaron como ganadora a Violeta Barrios de Chamorro, representante de la oposición al Frente Sandinista de Liberación Nacional FSLN de los hermanos Ortega. El contexto internacional fue progresivamente orientando a las partes: una salida negociada podía ser más fructífera que la prolongación de los combates. Es en ese contexto que las partes salvadoreñas decidieron sentarse a negociar un proceso de paz. La sede para las discusiones fue Ciudad de México.

Las negociaciones de paz que comenzaron a mediados de 1990 se extendieron por cerca de veinte meses llegando a una resolución final en los acuerdos de Chapultepec el 16 de enero de 1992. El elemento que más queremos destacar aquí es que en la agenda de negociación, una de las demandas más importantes por parte del FMLN fue una reforma profunda y de fondo de las fuerzas armadas y en especial de la policía.

Vale la pena señalar que la Policía en El Salvador hasta 1993, se dividía en policía Nacional y Guardia Nacional (esta última más de carácter rural), Los nexos entre la policía y el ejército eran tan estrechos que cuando El Salvador entró en guerra con Honduras en 1969, la policía combatió e hizo parte del conflicto. Esta implicación de la policía en acciones de defensa nacional, represión y combate era uno de los puntos en que más insistían los líderes del FMLN durante las negociaciones. La supresión de la policía fue un tema que llevó muchas semanas de discusión (Samayoa; 2007). En los Acuerdos de Chapultepec la reforma a la policía figura como el primer punto de los Acuerdos. Detrás de la reforma a la policía encontramos igualmente una reforma a la justicia. La reforma al ejército fue discutida y propuesta por el FMLN, pero definitivamente esta discusión no prosperó.

El proceso de paz en El Salvador se desarrolló en medio de los combates. Durante los veinte meses de discusión no existió ningún tipo de cese al fuego. Aún más interesante es apreciar como luego de la firma de los Acuerdos de Paz en enero de 1992, se dio un periodo de cerca de once meses conocido como 'paz armada'. Esto quiere decir que el proceso de entrega de armas por parte del FMLN fue bastante lento y dispendioso.

Lo que se evidencia con claridad en las negociaciones de paz es el señalamiento que el FMLN hace a las fuerzas de seguridad. En la mesa de negociaciones se hizo evidente que sin reforma a estas fuerzas no había lugar para una entrega de armas. La insistencia en este punto radica básicamente en que muchas de las violaciones a derechos humanos y excesos en el uso de la fuerza durante el conflicto, provenían especialmente de la policía y la guardia nacional. Así que durante los acuerdos de paz se hizo especial énfasis en la construcción de una nueva doctrina para las fuerzas armadas. De igual forma se quiso, por primera vez en el país, construir un concepto de seguridad y de defensa mucho más estructurado.

Un punto que es importante resaltar es que luego de los Acuerdos de Chapultepec, el FMLN se convirtió en un partido político. Más allá de este avance tan significativo, el FMLN logró acordar una reforma de fondo al sistema de seguridad en El Salvador. Entre los logros de esta reforma se destaca el final de la policía y la guardia nacional con la creación de un nuevo cuerpo de policía de carácter nacional⁴. Los acuerdos de 1992 en temas de orden militar pueden resumirse en:

- Disolución de los tres cuerpos de policía: Guardia Nacional, Policía del Tesoro y Policía Nacional.
- Disolución de los batallones de reacción inmediata y de las patrullas de defensa civil.
- Disolución de los aparatos de inteligencia controlados por las fuerzas armadas.
- Reducción de la fuerza pública en un 50%.
- Establecimiento de un nuevo sistema educativo y una nueva doctrina militar (Creación de la Agencia Nacional para la Seguridad Pública ANSP).
- Investigación y castigo debidos a las violaciones a los derechos humanos.

La reforma policial ejecutada en El Salvador a partir de 1992 asume algunos desafíos importantes a destacar. El primer desafío es aceptar la reforma en sí misma. En un país en donde la policía actuó de forma autónoma y de la

⁴ A esta nueva policía ingresa un 20% de antiguos miembros de la policía de antes de 1992, un 20% de excombatientes del FMLN y un 60% restante de miembros de la sociedad civil que estuvieron al margen del conflicto armado. De igual forma, con los acuerdos de paz, se creó un nuevo cuerpo de inteligencia por fuera del mando militar.

mano con el ejército por más de siete décadas, dar el paso hacia un control civil con un cambio radical de doctrina es un paso tan significativo como delicado. Desmilitarizar El Salvador fue sumamente complejo pues los militares ocupaban desde el Ministerio de Defensa hasta los cargos directivos más importantes del Estado. Esto no se estipuló en los acuerdos de paz, lo que implicó un verdadero desafío en el periodo del posconflicto. Adicional a eso está la necesidad de una identificación y puesta en marcha de una nueva doctrina y un nuevo modelo a seguir⁵. Otro de los retos es definitivamente la determinación por llevar a cabo y a buen término los cambios institucionales. Por último, un reto nada despreciable es tener en cuenta el *'timing'* de las reformas y la comprensión y aceptación de un periodo de transición.

La reforma al sistema judicial era otro de los puntos más importantes de la agenda de negociación acompañado de una reforma al sistema electoral. Lo que se evidencia en los acuerdos de Chapultepec de 1992 es una reforma institucional de fondo que pone en primer plano la reforma militar acompañada de una reforma a la justicia. Esto con el fin de dar coherencia y respaldo a los acuerdos establecidos. Todos estos procesos se dan a través de reformas constitucionales que otorgaron un importante respaldo al proceso (Cardenal & González, 2007).

En el cruce de los caminos: lecciones para Colombia a partir de un caso latinoamericano

Las raíces del conflicto colombiano

Cuando se analiza el caso colombiano encontramos importantes diferencias si se le compara con la situación salvadoreña. Sin embargo, veremos como también es posible encontrar algunas similitudes. La tendencia general que se plantea en Colombia es decir que el conflicto comienza en 1948 luego del asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán. No obstante, es importante entender que la guerra civil fue una constante en Colombia casi desde su misma independencia en 1810. Cuando se consolidaron los dos grandes partidos políticos (liberal y conservador) hacia 1849, los odios y rencillas no hicieron

5 En el proceso de reestructuración de la policía en El Salvador participaron expertos europeos, chilenos y norteamericanos. La definición de un nuevo modelo es un tema tan sensible como complicado dado que la nueva estructura de la institución debía atender a las necesidades locales de la sociedad salvadoreña. Por ello los expertos internacionales pudieron hacer aportes importantes y significativos, pero fue finalmente El Salvador quien debió definir su propio modelo.

más que profundizarse. Las verdaderas raíces del conflicto se ubican en un país atravesado por las dinámicas de sus partidos políticos. De igual forma un país excluyente y altamente jerarquizado.

De esta manera, los sucesos del 9 de abril, que abren una fase más de la violencia en Colombia, no se pueden entender sino en el contexto de las rivalidades partidistas construidas un siglo atrás. El componente novedoso que se va a encontrar en la nueva fase del conflicto a partir de los años 1950 son los acercamientos de agrupaciones campesinas, estudiantiles u obreras a las líneas duras del Partido Comunista. De igual forma, el éxito de la Revolución Cubana en 1959 fue una fuente de aliento e inspiración para grupos subversivos no solo en Colombia sino en toda la región latinoamericana, incluyendo desde luego a El Salvador.

El discurso marxista colombiano cayó en oídos de campesinos y sectores sociales muy desfavorecidos, olvidados y a veces perseguidos por el Estado. Las guerrillas colombianas surgieron especialmente como consecuencia de un conflicto agrario y de unas condiciones rurales bastante desfavorables para los campesinos (Fals Borda, 1975). A esto se deben sumar las secuelas de La Violencia desatada en el país entre 1948 y 1953, así como la persecución de fuerzas paramilitares a grupos campesinos, en especial de filiación liberal.

Si comparamos el conflicto en El Salvador con el caso colombiano, encontramos que las raíces del conflicto convergen en un problema de acceso a la tierra. Esto no será exclusivo de estos dos países. Más bien será una característica importante para conflictos agrarios en otros países de América Central y de los países andinos. Sin embargo, mientras que en Colombia el conflicto está directamente atravesado y alentado por los partidos políticos, en El Salvador los partidos tuvieron un rol marginal. Al mismo tiempo encontramos otra yuxtaposición entre los dos casos cuando observamos que mientras que en Colombia los militares están marginados del poder político y controlados fuertemente por las élites civiles, en El Salvador, los militares detentaban el poder desde la década de 1930 y el papel de los civiles era marginal.

En el conflicto de El Salvador que estalla en 1979 encontramos un enfrentamiento brutal entre guerrillas, ejército y policía. Es absolutamente comprensible que el tema más complejo de la agenda de paz de Chapultepec haya sido la reforma militar dado que los militares son parte esencial del conflicto. Para el caso colombiano, la implicación de los militares fue menor hasta 1998 y su papel fue marginal como consecuencia de una decisión política de las élites civiles (Moreno, 2012).

Es importante señalar que el conflicto armado colombiano toma una nueva dimensión a partir de 1990. Durante las tres primeras décadas de presencia guerrillera en Colombia, asistimos a un conflicto de baja intensidad, con combates esporádicos, baja capacidad técnica y militar tanto por parte de las fuerzas armadas como de las guerrillas. Los gobiernos civiles no tuvieron una clara disposición de acabar más rápidamente con el fenómeno de las guerrillas. Los réditos políticos de una paz prometida y anhelada resultaban más prácticos que acabar con el conflicto mismo. Con el final de la Guerra Fría en la década de 1990, la orientación ideológica y doctrinaria de las guerrillas así como su financiación decae considerablemente. De los cerca de diez grupos guerrilleros que se registraban en los años 70, solo permanecen dos en los 90: el ELN y las FARC. Estas últimas hacen pues una transición de guerrillas políticas a guerrillas económicas.

Intensificando la extorsión, los secuestros, pero sobre todo vinculándose directamente en el negocio del narcotráfico, las FARC pasan de ser guerrillas beligerantes a ser una empresa de la violencia altamente rentable. A lo largo de dos décadas (1964-1984) las FARC difícilmente alcanzaban los 20.000 combatientes. Para finales de la década de 1990 esta guerrilla alcanzaba los 30.000 combatientes. Esta capacidad militar se logra a través de los negocios ilícitos. La fuerte capacidad militar de las FARC logró poner en jaque a las fuerzas armadas colombianas. Este hecho hace que por primera vez los gobiernos civiles le presten real atención al conflicto y a sus fuerzas armadas.

En la era Pastrana – Uribe (1998-2006) presenciamos entonces un ascenso vertiginoso de los presupuestos militares y el sector de defensa pasa a ser un sector prioritario. Con sus virtudes y pecados, las fuerzas armadas vivieron en la última década una nueva etapa de su historia institucional.

De esta manera, al considerar desde el punto comparativo los procesos, encontramos puntos cercanos pero también diferencias estructurales significativas. Una de las ideas que queremos sustentar en este espacio es que si bien El Salvador se convierte en uno de los países que más puede aportar en términos de enseñanzas y lecciones, estamos hablando de dos conflictos diferentes, en especial en su desarrollo. Las alternativas y vías tomadas por cada uno de los conflictos así como el papel de los actores políticos, civiles y militares difiere ampliamente. Resulta significativo comprender y analizar los puntos más sensibles del proceso de paz en El Salvador para que el proceso de paz en Colombia no sufra los mismos errores.

El largo camino de la paz en Colombia

Una de las conclusiones más fuertes de la comparación entre Colombia y El Salvador es la prolongación del conflicto. Mientras que el conflicto en Colombia hoy suma medio siglo, en El Salvador la parte más intensa del conflicto suma doce años. Esta diferencia es significativa y se presta para diversos análisis. Uno de ellos es justamente el tema de la paz. En efecto, los acercamientos, como se ha mencionado, entre el FMLN y el gobierno en El Salvador para discutir de paz comienzan en 1984. Las dificultades son múltiples y solo hasta seis años después las partes se pudieron sentar a negociar. En esta negociación no hubo límites de tiempo y el escepticismo era total. Sin embargo, la paz se firma en El Salvador en el primer intento luego de veinte meses de negociación. Por el contrario, en Colombia, luego de varias décadas de conflicto, los intentos de negociación han sido fallidos.

Como en El Salvador, diferentes presidentes en Colombia intentaron acercamientos infructuosos con las guerrillas. Se ha de recordar la tensión generada entre el presidente Turbay y el M-19 a partir de 1980. Los acercamientos y mensajes fueron constantes pero los resultados nulos. El primer gran ejercicio de negociación de paz llega en 1982 cuando asume la presidencia Belisario Betancur. Este presidente conservador logró llevar a la mesa de negociaciones a la casi totalidad de organizaciones guerrilleras federadas a través de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar. Socorro Ramírez nos ilustra perfectamente como el fracaso de estos diálogos se explica por un lado, por la ambición de un presidente solitario sin ningún tipo de respaldo (ni siquiera de los militares o su propio partido político) y unas guerrillas para las que la paz no era una prioridad, por lo menos no tanto como la vanidad política de las mismas (Ramírez, 1988). Luego de treinta meses de negociaciones, de tira y afloje y de idas y venidas, las negociaciones se sellaron desastrosamente. Por un lado con la vergonzosa y brutal toma del Palacio de Justicia y por otra con la masacre de la Unión Patriótica, ala política de las FARC.

Nuevos acercamientos se efectuaron a comienzos de la década de 1990. Con avances significativos, la toma de Casa Verde en diciembre de 1990 rompió cualquier tipo de ilusión de paz. Casa Verde era el principal campamento de las FARC en el oriente del país. Con esta operación militar, las FARC manifestaron desconfianza e indisposición para negociar la paz. Casi una década después de Casa Verde, las FARC se habían convertido en una poderosa organización militar. Los golpes a las fuerzas armadas eran contundentes así como los atentados a la población civil. Con profundo peso e infinita arrogancia, las FARC intentaron dialogar con el gobierno del presidente conservador Andrés Pastrana

en 1999. Como en los ochenta, las idas y venidas así como las frustraciones fueron permanentes. El fracaso de estos diálogos polarizó al país y lo llevó a una salida extrema eligiendo la vía militar bajo el liderazgo del presidente Álvaro Uribe. La idea de la derrota militar a todo precio alejó de los colombianos la esperanza de un verdadero y sensato diálogo de paz en la década del 2000.

Colombia frente a El Salvador

Ha llegado el momento de comenzar a detallar ciertas semejanzas y diferencias entre Colombia y El Salvador, tanto en lo que refiere al conflicto armado como a sus procesos de paz. Evidentemente, nuestro objetivo es analizar las posibilidades y espacios que tendrían en Colombia, en el caso de una negociación de paz y de una reincorporación de excombatientes a la fuerza pública.

Los contextos en los que se desarrollan los conflictos en Colombia y El Salvador resultan diversos. En Colombia el conflicto emerge como consecuencia, por una parte, de luchas partidistas. De igual forma el conflicto es consecuencia de un sistema social jerárquico y elitista bastante exclusivo. El acceso a la tierra era restringido y las condiciones del campesino muy difíciles. Sin embargo, vale la pena anotar que a lo largo del conflicto colombiano los civiles se han impuesto permanentemente. A través de los partidos políticos se han establecido sistemas de control sobre los militares, al menos hasta 1998. Esto indica que el papel de los militares se ha visto permanentemente limitado por la acción de los gobiernos civiles. En efecto, estos gobiernos, de forma deliberada, han querido mantener al margen a los militares con el fin de llegar a lo que Charles Anderson llama *power contenders* (Anderson, 1974). Los procesos democráticos, por lo menos en la forma, han tenido una continuidad tan sorprendente que ha llevado a muchos expertos a denominar a Colombia como una democracia estable. Vemos todo lo contrario en El Salvador.

El Salvador está lejos de ser una democracia real. Los golpes de Estado estuvieron a la orden del día desde la década de 1930. El país estuvo dominado por élites civiles, especialmente aquellas ligadas a la economía del café. Sin embargo, el papel político de los militares fue muy superior al caso colombiano. Los militares llevan a cabo funciones de coadministración. En muchos periodos encontramos cómo los militares mantuvieron el dominio total del país. El conflicto que se teje en El Salvador entre guerrillas y fuerzas armadas denota claramente una rivalidad determinada. En la mesa de negociación de Chapultepec se resaltó el tema de la reforma militar como una prioridad. Esto como consecuencia del inmenso antagonismo de los contendientes.

En Colombia no encontramos una situación de este estilo. Si bien podemos referenciar una suerte de antagonismo, la lucha y las reivindicaciones de las guerrillas apuntan especialmente a la posición de las élites civiles en el marco social colombiano. En ninguno de los tres ejercicios más importantes de paz con la guerrilla de las FARC desde los años 80, la reforma militar ha sido una reivindicación prioritaria por parte de las FARC.

Otro elemento de gran importancia en este análisis es, desde luego, la prolongación y extensión del conflicto. Moreno ha argumentado a ese respecto que la prolongación del conflicto en Colombia es una de las explicaciones más importantes para comprender la identidad de las fuerzas armadas en Colombia (Moreno, 2012). En síntesis se tiene la idea que las fuerzas armadas se profesionalizan de forma tardía al mismo tiempo que el fenómeno de guerrillas llega al país de forma precoz. Esta situación no permite madurar de forma adecuada la institución militar en Colombia. Así, la identidad militar del país se construye en torno al conflicto y las guerrillas.

Más allá de esta circunstancia, es necesario decir que el conflicto colombiano ha sido muy prolongado con relación al salvadoreño. Las cinco décadas de violencia en Colombia han dado diferentes matices al conflicto. Sus líderes han cambiado, al igual que sus políticas y objetivos. Caso contrario al conflicto en el Salvador que abarca trece años en su parte más compleja. Si bien, la violencia de El Salvador puede llegar a ser más asombrosa y despiadada que en Colombia, un conflicto de duración más corta permite que las negociaciones de paz sean más fluidas. Mantener los mismos líderes y los mismos objetivos, por parte del FMLN permitió llegar a un acuerdo de forma más efectiva. En Colombia podemos decir que casi dos generaciones han sido marcadas por la presencia de las guerrillas. La prolongación del conflicto hace que las negociaciones sean más pesadas puesto que los objetivos son más difusos y los actores más cambiantes.

El tema económico también resulta importante en los análisis propuestos. Y más allá de la economía, es importante ver un tema clave como lo es la financiación de las guerrillas. Durante los años de la Guerra Fría, la financiación de guerrillas era posible gracias a la ayuda de diversos actores. Desde luego Rusia y China hacían aportes, en la medida de las posibilidades y los intereses estratégicos. Pero en América Latina, actores como Cuba o Nicaragua para el caso centroamericano fueron determinantes tanto en la financiación como en el entrenamiento y la procura de armamento. Con el fin de la Guerra Fría, estas fuentes se fueron agotando rápidamente.

Hemos señalado en este texto que con el final del dominio sandinista en Nicaragua, los rebeldes salvadoreños comienzan a tener mayores complicaciones de prolongar las acciones armadas. El derrumbe de las doctrinas, la caída del muro de Berlín, la disolución de la URSS son elementos que erosionan la legitimidad de las guerrillas. En El Salvador, la FMLN decide dar el paso hacia las negociaciones ante ese contexto. En Colombia, por el contrario, las FARC sufren una transformación trascendental. Ante la falta de las antiguas fuentes de financiación, esta guerrilla da el paso hacia el comercio de drogas ilícitas.

En un primer momento las FARC, como actor pasivo se dedican a controlar las rutas por donde circulan las drogas al interior del país. Posteriormente pasan a controlar temas como producción y distribución. Esta situación les otorga un poder económico significativo que se ve reflejado al final de la década de 1990 con la consolidación de una organización criminal capaz de desafiar e inclusive derrotar al Estado.

Entonces, tenemos que a partir de 1990 los objetivos políticos de las FARC se desvían de forma significativa. Al mismo tiempo, actores institucionales como la Policía Nacional van ganando cada vez más crédito en temas como la lucha contra el narcotráfico. Vemos pues que mientras las FARC van perdiendo legitimidad ante la población, como consecuencia del asedio, la violencia y los métodos de esta guerrilla, actores estatales van adquiriendo una imagen positiva frente a la sociedad. Este es un proceso totalmente contrario a lo vivido en El Salvador, ya que la policía rural y urbana perdían cada vez más legitimidad ante la población como consecuencia de sus acciones irresponsables y descontroladas en su lucha contra la guerrilla.

La reforma de la policía y las fuerzas armadas representaba el primer punto de la agenda de negociación en El Salvador. En este proceso se hacía clara la necesidad de cambiar la doctrina y filosofía de los militares. Se hacía necesario dismantelar los aparatos de seguridad e inteligencia y comenzar una nueva etapa. En los acuerdos de Chapultepec esta reforma figura como el primer punto del acuerdo. Por las acciones realizadas en el pasado, el FMLN no podía sentir ninguna garantía mientras no hubiera estos cambios. La reincorporación de excombatientes a la fuerza pública es prueba de un proceso de reconciliación. Esto desde luego, fue sumamente complejo y requirió un monitoreo y seguimiento constante. Los cambios fueron efectivos, el rostro de las fuerzas armadas cambió y en la actualidad somos testigos de unas fuerzas armadas subordinadas al partido político en el poder: el FMLN.

En Colombia, la reincorporación de excombatientes a la fuerza pública se hace extremadamente complejo. Este punto ha hecho parte de múltiples

procesos de paz en el mundo. Pero cada caso tiene su particularidad. En primera medida hay que decir que las FARC nunca han solicitado ser parte de la fuerza pública en un proceso de posconflicto. En países como Nicaragua, la reincorporación de excombatientes tampoco fue parte de la agenda. El tema sensible en Colombia es la pérdida de legitimidad de las FARC en todas las esferas. En El Salvador, muchas instituciones desaparecieron para dar paso a otras nuevas. Este proceso es impensable en Colombia dada la experiencia que han adquirido las fuerzas armadas en las dos últimas décadas, no solamente en lucha antisubversiva sino también en lucha contra el tráfico de drogas. Es imposible desmontar los aparatos institucionales que se han construido con base en muchas vidas perdidas. Como también es imposible ver combatiendo hombro a hombro a actores que han sido antagonistas por dos generaciones.

Ideas como las de una policía rural también podrían ser pensadas en la agenda de la paz en Colombia. Esta alternativa ha podido ser efectiva en otros países que han conseguido llegar a acuerdos de paz. No obstante, una alternativa de este talante en Colombia podría ser bastante arriesgada. El argumento a favor que se esgrime es que nadie mejor que los futuros excombatientes para el conocimiento del territorio. Sin embargo, este argumento pierde validez cuando comprendemos que Colombia ha tenido sensibles problemas desde su independencia en el control efectivo de lo que Weber llamaría el monopolio de la violencia. En ese orden de ideas, abrirle camino a una policía rural compuesta por excombatientes podría ser de forma peligrosa una ventana abierta a la recreación de grupos del orden paramilitar.

Vemos pues que no ha sido parte de la agenda ni del gobierno ni de las FARC el tema de reincorporación de excombatientes. No obstante, es un tema sensible y de importante reflexión, el poder ocupar a los excombatientes en un marco de posconflicto. Más aún teniendo en cuenta que hablamos de personas que han pasado muchos años en el mundo de la guerra. Es tal vez posible la incorporación de algunos combatientes a organismos de inteligencia y seguridad. No obstante es un riesgo que amerita un estudio significativo y delicado. En el mismo Salvador, la ocupación de los excombatientes fue un tema delicado y complejo. Las posibilidades de frustración de estos combatientes puede animarlos fácilmente a volver a la vida que han vivido por años.

Es importante comprender que el proceso de El Salvador ha tenido variables diversas a las del caso colombiano. A pesar de ser un caso latinoamericano, el contexto es bastante distinto y por ello las salidas a la problemática son diferentes. No obstante, el caso salvadoreño puede otorgar muchas luces al proceso de paz en Colombia. Desde luego que el tema de reincorporación de

excombatientes debe ser tenido en cuenta como una alternativa. No obstante, será necesario hacer análisis profundos y compromisos serios para que esto pueda llegar a ser una realidad. Tal vez será de mayor relevancia comprender qué sucederá en el periodo de posconflicto y saber ocupar la mano de obra. En medio de este proceso, la reconciliación será fundamental en el proceso. Sin esta reconciliación, los odios y rencores heredados del conflicto serán sumamente perversos y podrán atentar contra el proceso mismo de construcción de paz en Colombia.

2.3 Estudio de caso: Filipinas

*Angélica Alba, Beatriz Suárez, Felipe Jaramillo,
Bibiana Rueda*

Filipinas ha enfrentado décadas de conflicto interno con varios actores y movimientos rebeldes, entre los cuales se destaca el que el gobierno ha sostenido con facciones musulmanas y que se constituye en la expresión del problema moro o del Bangsamoro. Este conflicto se ha desarrollado en la región sur del país, originado en los procesos de exclusión sistemática e histórica de los grupos etnolingüísticos islámicos, colectivamente denominados ‘moros’ en su tierra ancestral, que emprendieron una lucha armada contra el gobierno del país desde la década de 1970, y articulan una serie de elementos económicos, políticos y sociales que estructuralmente han dado forma a una violencia prolongada.

El camino al fin del conflicto con las facciones moras ha sido largo y no exento de pocos obstáculos. A pesar de ello, los progresos son la expresión de varios elementos que han convergido en los últimos años en el escenario filipino: el reconocimiento de que en el país existe un conflicto asociado a exclusiones políticas; el involucramiento de organizaciones no gubernamentales locales y extranjeras; y, de manera esencial, la participación de la comunidad internacional, tanto en la mediación como en el acompañamiento a la implementación y verificación de los acuerdos.

Contexto del conflicto

El conflicto en Mindanao está enraizado en la animosidad entre los grupos de población cristiana y musulmán. Sin embargo, y aunque en esencia las diferencias religiosas han dado forma al conflicto, lo cierto es que se trata de uno cuyos orígenes se hallan principalmente en la lucha por la tierra y los recursos naturales.

Para el caso particular que aborda este estudio, es decir, el de los procesos de negociación que buscan poner fin al conflicto entre el gobierno filipino y los rebeldes de Mindanao, resulta fundamental comprender las causas esenciales de la confrontación. Estas incluyen unas de tipo histórico como: 1) la anexión ilegal/forzosa de los territorios de los musulmanes a las Filipinas en el Tratado de París en 1898¹; 2) la pacificación militar²; 3) la imposición de leyes de confiscación de tierras; 4), la *flipinización* de la administración pública; 5) la migración y asentamiento de cristianos en la región mora, inducidos y financiados por el gobierno; 6) los conflictos y disputas de la tierra; 7) las incursiones culturales contra los moros; y otras contemporáneas, entre las que se encuentran 8) la masacre de Jabidah en 1968³; 9) las atrocidades de los militares y miembros de la Ilaga⁴ entre 1970 y 1972; y 10) la negligencia e inacción del gobierno frente a las reivindicaciones y protestas de los moros (Muslim en Santos Jr., 2005, p. 66).

Como se observa, y aunque tanto Filipinas como Colombia son Estados democráticos con sistemas electorales e instituciones relativamente estables a nivel central, ambos enfrentan complejos conflictos derivados de las dinámicas de lucha por el poder en el nivel local. Esta coexistencia, en la que la disputa por los recursos y la tierra y el poder territorial constituyen un factor esencial, ha determinado las condiciones para que operen grupos rebeldes, ejércitos privados y bandas criminales (Raquiza, 2010, p.1).

Estas cuestiones animaron los choques violentos en varios lugares de la región y el deterioro continuo de las condiciones de la población musulmana llevó a la formación en 1969 del Frente Moro de Liberación Nacional (FMLN), liderado por Nur Misuari, cuyo objetivo era la autodeterminación y liberación de su territorio ancestral. El FMLN logró, a partir de entonces, el

1 Los norteamericanos que establecieron su dominio en las islas tras la victoria en las guerras hispanoamericanas de 1898, lograron subyugar exitosamente a los musulmanes e incorporar por primera vez a toda la isla de Mindanao en la misma estructura política que el resto de las Filipinas.

2 Las dificultades que estas diferencias representaban forzaron a los estadounidenses a establecer en 1903 una zona administrada militarmente en la región, la provincia mora, lo que no hizo sino reforzar las diferencias existentes entre las comunidades cristiana y musulmana del sur del país (Magdalena, 1977, p. 300).

3 Al menos 28 jóvenes musulmanes reclutados por el ejército filipino fueron asesinados por sus superiores cristianos en la isla de Corregidor, generando el repudio a nivel local, nacional e internacional, y se convirtió en el punto de inflexión para la acción política de la juventud musulmana, incluido Nur Misuari y otros líderes en las universidades filipinas, lo que conllevó a la formación del FMLN.

4 La Ilaga es un grupo armado cristiano conformado por colonos y granjeros en Mindanao.

apoyo de un importante número de musulmanes filipinos, y su brazo armado, el ejército de Bangsamoro, emprendió una guerra de guerrillas en contra del ejército del país. Asimismo, el movimiento buscó apoyo externo, especialmente de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), convirtiéndose en el ampliamente aceptado representante de los intereses de los musulmanes de Mindanao. Con el inicio de la lucha del FMLN, en la década de 1970, miles de personas perdieron sus vidas y Mindanao se convirtió desde entonces en una región altamente militarizada, con presencia de al menos una docena de grupos armados (Caramés, 2009a, p. 7).

Antecedentes de los procesos de paz

Entre 1968 y 1976, la independencia era la aspiración fundamental del movimiento moro, que liderado por el FMLN, combatía con fuerza al gobierno de Ferdinand Marcos. En 1976 el Acuerdo de Trípoli, en el que la OCI tuvo un papel esencial, cambió esta demanda por la de una autonomía real y marcó con relativo éxito el primer intento de negociación entre las dos partes⁵. Sin embargo, los acuerdos fracasaron, principalmente por las diferencias existentes respecto de los medios para su implementación, por el hecho de que los detalles de los compromisos fueron pospuestos para etapas posteriores, y por la vacilación por parte del gobierno que insistía en la celebración de un plebiscito para refrendarlo, en contra de la voluntad del Frente.

Una de las consecuencias claves del fracaso en la implementación de los acuerdos fue la división del FMLN. Misuari quiso retornar a la lucha armada por la independencia, mientras el segundo al mando, Salamat Hashim, pretendía agotar el proceso de paz para lograr la autonomía bajo el Acuerdo de Trípoli. El grupo de Hashim se declaró oficialmente como una organización separada en 1984, denominada el Frente Moro de Liberación Islámica (FMLI), división que tendría profundos efectos en el conflicto en Mindanao y el proceso de paz. Esta separación se basó no solamente en una cuestión de

5 La autonomía lograda con el acuerdo se aplicaba sobre trece provincias y nueve ciudades en Mindanao, aunque cuestiones como la política exterior, la defensa y el control de los recursos minerales permanecieron bajo la jurisdicción del gobierno central. En las áreas autónomas, los musulmanes tendrían la posibilidad de establecer cortes regidas por la *Sharia*, escuelas y universidades, sus propios sistemas administrativos, financieros y económicos, así como unas fuerzas especiales regionales de seguridad (Bertrand, 2000, p. 39). Todo ello hacía parecer al Acuerdo, en términos políticos, como uno muy generoso hacia Mindanao. No obstante, las cuestiones de carácter económico no incluían compromisos sobre políticas de equidad o reformas en el tema de tierras (Brown, 2010, p. 11).

estrategia política (lucha armada vs. negociaciones de paz) y en los objetivos (independencia vs. autonomía), sino que se fundamentaba principalmente en la orientación ideológica, pues el FMLN era secular y nacionalista, mientras que el FMLI tenía su base ideológica en el revivalismo islamista. Al menos desde la administración de Joseph Estrada, el FMLI ha sido la agrupación abanderada de las aspiraciones de los moros.

En los primeros meses del gobierno de Corazón Aquino se reiniciaron negociaciones con esta agrupación, que culminaron con el Acuerdo de Jeddah en 1987. La Comisión Constitucional propuso la inclusión de una cláusula en la nueva Constitución del país, reconociendo autonomía para el Mindanao musulmán en el marco de la integridad territorial y soberanía de las Filipinas con la creación de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (RAMM), que contaría con un poder ejecutivo y legislativo, que permitió que los líderes musulmanes tradicionales recuperaran parte de su influencia política.

Luego en 1996, para el momento en el que Fidel Ramos accedió al poder, la democracia estaba más fortalecida, lo que incrementó la confianza del FMLN de que un eventual acuerdo podía ser alcanzado e implementado. El proceso de negociación de cuatro años se caracterizó por diálogos colectivos y graduales concesiones a Misuari, logradas tras la construcción de bases de confianza. Los primeros 18 meses de diálogos tuvieron lugar en Jakarta, en donde la mayor parte del tiempo los equipos negociadores compartieron hotel, lo que permitió entablar numerosas charlas informales (Rosario-Braid, 2000, p. 5).

La OCI se involucró de manera importante, tanto en el proceso de negociación, como en la verificación de su implementación, y el Acuerdo culminó con la resolución de numerosos asuntos, como la ampliación de la autonomía de Mindanao con la implementación de una estructura transicional con una fase de tres años prorrogables, de existencia de un Consejo del Sur de Filipinas para la Paz y el Desarrollo, a fin de otorgar al FMLN la posibilidad de probarse en la nueva Zona Especial de Paz y Desarrollo. Luego de ello, se adelantó una fase de acción del Congreso y la realización de un plebiscito sobre un acta orgánica que incorporó el Acuerdo de Paz en la sustancia de la autonomía; y por último, en una etapa final se contempló la entrada en operación de un nuevo gobierno regional (Santos Jr., 2005, p. 71). En este contexto, es primordial resaltar el papel de una sociedad civil muy activa, que de hecho ha sostenido un fluido diálogo con el gobierno desde 1986. Esta interlocución permanente ha forzado al gobierno y a la insurgencia a desarrollar y a sostener en el tiempo sus propuestas de paz (Herbolzheimer, 2012).

De otra parte, se produjo una oferta del gobierno para establecer una alianza con el partido gobernante que fue aceptada por el FMLN, lo que le permitía obtener el control en la existente RAMM a través de las elecciones que se llevaron a cabo luego. Esto significó la integración de la facción mora en la política filipina. Aunque la autonomía establecida para el Bangsamoro era limitada, esta representó para el FMLN importantes ganancias en términos de reconocimiento, participación y acceso al poder. Algunas comunidades de base se han convertido en ‘comunidades de paz y desarrollo’, beneficiándose de diversos proyectos con la financiación principal de organizaciones internacionales y de cooperación externa (Santos Jr., 2005, p. 75).

El proceso de paz con el Frente Moro de Liberación Islámica

Como resulta evidente, el tema de la paz ha estado presente en la agenda de las Filipinas desde hace décadas. Al establecer un contraste entre esta situación de conflicto y la que tiene lugar en Colombia, en la primera, en lugar de guerra perpetua, parece haber existido más bien un estado constante de proceso de paz, en el que se han involucrado múltiples escenarios, iniciativas, actores nacionales e internacionales, civiles y gubernamentales (Ruíz, 2010); mientras que en nuestro país se negó la existencia del conflicto durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez. Ese prolongado proceso en el caso filipino involucró de manera fundamental al FMLI y no sin pocos obstáculos, produjo varios ceses de hostilidades, el establecimiento de diferentes mecanismos de verificación y significativamente, el avance hacia un acuerdo definitivo.

El FMLI se opuso a los Acuerdos de Manila de 1996. A pesar de ello, esa agrupación inició, con el apoyo de Libia, negociaciones con el gobierno de Fidel Ramos dos años más tarde⁶. Con el arribo al poder de Joseph Estrada, las conversaciones formales se iniciaron en 1999. Sin embargo, estas fueron suspendidas luego de que en el 2000 el gobierno declarara sorpresivamente una guerra sin cuartel contra el FMLI, que se reprodujo en el 2003, en el gobierno de Gloria Macapagal Arroyo y con la guerra mundial contra el terrorismo como telón de fondo.

Durante estos dos periodos presidenciales tres posiciones políticas rivales estuvieron vigentes, aunque han existido a lo largo del tiempo entre la sociedad

6 Aunque no es un secreto que el objetivo principal del FMLI ha sido durante años el establecimiento de un Estado islámico independiente, esta no fue presentada como una posición en los diálogos, pues es claro que el gobierno filipino no negociaría con esa exigencia como punto de partida.

filipina, los gobiernos, las fuerzas armadas y en la sociedad civil, tanto a nivel nacional como en Mindanao: la primera es la de ‘pacificación y desmovilización’; la segunda, de ‘victoria militar’; y por último, la de ‘construcción de paz institucional’. Estos enfoques se han combinado en diferentes medidas y han variado dinámicamente a lo largo del tiempo (Santos Jr., 2005, pp. 74-75), como se evidencia en las acciones desarrolladas frente al FMLI en ese periodo. No obstante lo anterior, el FMLI tomó la decisión estratégica de seguir manteniendo abierta la posibilidad de adelantar diálogos de paz con el gobierno a fin de alcanzar la resolución del problema del Bangsamoro y accedió a decretar ceses al fuego durante las mismas, aunque con el resurgimiento ocasional de las hostilidades.

Desde 1997, las negociaciones se han desarrollado en dos etapas: una doméstica, hasta el año 2000, y una diplomática con la mediación de Malasia, a partir de 2001, cuando se produjo la reanudación de los diálogos con la llegada al poder de Arroyo, la declaración de un cese al fuego unilateral por parte del gobierno y la firma de un Acuerdo sobre el Marco General para la Reanudación de las Conversaciones de Paz. Con la esencial mediación de Malasia, en marzo de 2003 y tras la ofensiva del gobierno, las partes iniciaron diálogos exploratorios en las que acordaron una agenda inicial de tres puntos: seguridad, rehabilitación de las áreas de conflicto y protección de los territorios ancestrales de la isla de Mindanao (Fisas, 2011, p. 6), con un compromiso mutuo de cese de hostilidades.

A partir de 2007, el proceso de paz entre las partes giró en torno a la creación del Memorando de Acuerdo sobre Dominios Ancestrales Musulmanes (MOA). El MOA finalizó en Malasia en julio de ese año. Bajo este acuerdo se establecía que cerca de 735 poblaciones de mayoría musulmana adyacentes a la RAMM de Mindanao y en seis ciudades de la provincia de Lanao del Norte, tendrían la posibilidad de celebrar un referéndum en el plazo de un año, con el fin de determinar su intención de unirse a la propuesta Entidad Jurídica de Bangsamoro. No obstante, el Tribunal Supremo suspendió la firma del MOA horas antes de que el gobierno y el Frente se dispusieran a rubricarlo en Malasia. Ello generó un recrudecimiento de la violencia y la consecuente decisión del gobierno de poner fin a las negociaciones con el FMLI, aunque no definitivamente de manera explícita, declarando que su estrategia se centraría en el diálogo directo con las comunidades locales (Fisas, 2011, p. 6). Más tarde, la presidenta Arroyo declarararía la suspensión de las operaciones contra el FMLI.

El rol de la comunidad internacional

El papel de la presión externa en el logro de un compromiso por parte del FMLN es destacable desde los primeros procesos, cuando la OCI, que había apoyado la causa de los moros, favoreció las negociaciones con el gobierno en la década de 1970. En el proceso actual con el FMLI y con un fundamental papel de Malasia, desde el 2005 se desplegó el Equipo Internacional de Supervisión (EIS), liderado por el gobierno malayo, que empezó su tarea de mediación en el año 2000 con la participación de Libia, Brunei, Japón, Noruega y la Unión Europea. Su finalidad era monitorear, verificar, investigar y reportar sobre la implementación del acuerdo de cese de hostilidades entre el gobierno y el Frente en 2001, y de las directrices en aspectos de seguridad establecidas el 7 de agosto del mismo año⁷. El EIS en Mindanao consiste de un centro de operaciones, localizado en la ciudad de Cotabato y cinco bases en Cotabato, Iligan, Zamboanga, General Santos y Davao, que cubren la totalidad del área de responsabilidad. La efectividad de su acción ha sido reconocida, pues las cifras de incidentes de violaciones del cese al fuego han disminuido desde 2004, a excepción del periodo 2008-2009, en el que se produjo una retirada temporal del EIS (International Monitoring Team, 2013).

A mediados de septiembre de 2009, el Gobierno y el FMLI firmaron en Malasia el acuerdo marco sobre la formación de un grupo internacional de apoyo al proceso de negociación. Los líderes del FMLI habían iniciado una serie de visitas diplomáticas a la Unión Europea, Japón y los países de la OCI, que buscaba la conformación de un grupo de acompañamiento a los mecanismos de cese al fuego entre el Frente y el gobierno. El Grupo Internacional de Contacto (GIC) fue establecido entonces, con la tarea de observar y asistir a las negociaciones en Kuala Lumpur, mantener la confianza entre las partes y asegurar la implementación de los acuerdos alcanzados.

El papel de las ONG como *Asia Foundation*, la *Coalition Resources* y el Centro para el Diálogo Humanitario, que se vincularon a las actividades del grupo, ha sido fructífero. Estas ONG tienen la labor de servir de puente entre las partes, los socios locales, los facilitadores y otros actores, además de proveer asistencia técnica y apoyar las comunicaciones para la defensa de la paz, con el reto fundamental de mantener la confidencialidad, a la vez que la inclusión y la transparencia. Su carácter híbrido ha probado ser un modelo efectivo en el

7 Este equipo monitorea también la implementación de las directrices en aspectos humanitarios, de rehabilitación y desarrollo de mayo de 2002, y del acuerdo sobre el componente de protección civil de octubre de 2009.

apoyo de las negociaciones, con el potencial de ser replicado en otros procesos de paz (International Crisis Group, 2013).

Como se ha mencionado, a finales de octubre de 2009 las partes firmaron un acuerdo para la protección de la población civil, alcanzado bajo los auspicios del gobierno malayo. El pacto comprometía a las partes a tomar todas las medidas necesarias para evitar la muerte de civiles o el impacto sobre estos, sobre infraestructuras o bienes civiles, así como también a facilitar la provisión de asistencia y ayuda humanitaria. El gobierno y el FMLI acordaron extender el mandato del EIS, que a partir de entonces incluiría la supervisión, verificación y notificación sobre el cumplimiento de las partes con la protección de los civiles.

El Acuerdo de Paz de 2012

El 30 de junio de 2010, en su discurso de posesión como presidente de Filipinas, Benigno Aquino estableció como uno de sus objetivos prioritarios alcanzar, antes del final de su mandato, un Acuerdo de Paz con los rebeldes moros. Por ello, su administración decidió dar continuidad a las conversaciones con el FMLI, especialmente tras el anuncio de la agrupación de su renuncia explícita a la búsqueda de la independencia de Mindanao. Entonces, el gobierno insistía en la opción de una ‘autonomía reforzada’ que aumentaría las competencias del pueblo moro sobre la RAMM; no obstante, el FMLI abogaba por la creación de un ‘subestado Bangsamoro’ que ampliara los poderes y la extensión de la RAMM (Fisas, 2013, p. 77).

A pesar de las nuevas posiciones y demandas en el contexto del proceso, como consecuencia de este nuevo esfuerzo por alcanzar el fin del conflicto el 15 de octubre de 2012, en la ronda número 32 de negociaciones en Kuala Lumpur, el gobierno de Filipinas y el FMLI firmaron un acuerdo histórico y fundamental para lograr su conclusión. Este acuerdo marco establece una ruptura fundamental dentro de un proceso que ya alcanzaba quince años de desarrollo, especialmente favorable a las aspiraciones del Frente: la creación de la región de Bangsamoro, en sustitución de la RAMM, como una nueva entidad política en la que se amplían las competencias en justicia, seguridad, recaudación fiscal y explotación de recursos naturales, aunque no con la calidad de subestado al interior de las Filipinas sino bajo la supervisión directa del gobierno central. Además, el acuerdo traza una hoja de ruta de trabajo conjunto con miras a las elecciones de 2016, para las que el propio Frente está abordando la posibilidad de conformar un partido político. Como era previsible, este acuerdo ha generado

un entusiasmo inusitado entre las partes, en lo que puede constituir como el primer paso firme y verdadero hacia la resolución del conflicto en Mindanao.

Para dar alcance a los acuerdos se prevé que el Congreso designe a una comisión transicional de quince miembros, siete del Gobierno y ocho del FMLI, que deberá redactar la Ley Básica de Bangsamoro. Una vez la ley sea aprobada en un referéndum, la RAMM será abolida. Esta comisión estará en funciones hasta de que se celebren elecciones en Bangsamoro y se conformen, tanto la asamblea legislativa como el nuevo gobierno de región, cuestiones que el acuerdo anuncia para el 2016 (Framework Agreement on the Bangsamoro, 2012). Además, la comisión tendrá las tareas de proponer enmiendas a la Constitución de Filipinas y de adelantar programas de desarrollo en las comunidades de Bangsamoro, a través de dos instituciones del FMLI, el Instituto de Liderazgo y Gestión de Bangsamoro y la Agencia de Desarrollo de Bangsamoro. Después de dicho periodo transicional, los equipos negociadores del Gobierno y del FMLI, así como el Gobierno de Malasia y el equipo de supervisión, el Third Party Monitoring Team, evaluarán los progresos realizados y el grado de implementación de los acuerdos logrados (Fisas, 2013, p. 78).

Otros alcances y desafíos del acuerdo

La región de Bangsamoro reemplazará a la RAMM a partir de una estructura ministerial y un sistema electoral que dé garantías de participación democrática a la población y establezca procesos de rendición de cuentas. Se estipula que el sistema electoral y las relaciones entre sus unidades (provincias, ciudades y barrios) sean regulados por la Ley Básica. Además, las partes deben reconocer plenamente la identidad del Bangsamoro⁸, uno de los elementos fundamentales de las reivindicaciones históricas de los moros (Framework Agreement on the Bangsamoro, 2012).

De otra parte, el gobierno central mantendrá sus poderes en las áreas de defensa y seguridad—aunque se establece que las fuerzas armadas transfieran sus funciones a la nueva fuerza policial que se establezca en Bangsamoro⁹—, política

8 Aquellos nativos de Mindanao, el archipiélago de Sulú y las islas adyacentes que se encontraban al momento de la conquista, deben ser considerados nativos de Bangsamoro, al igual que su descendencia sanguínea directa o indirecta.

9 El Acuerdo encarga la supervisión del acuerdo de cese de hostilidades hasta desmovilización total del Frente a los Comités Conjuntos de Coordinación del Cese de Hostilidades (CCCCH), el Grupo de Acción Conjunto Ad Hoc (GACAH) y al Equipo Internacional de Supervisión (EIS).

exterior, mercado común y comercio global; política monetaria, nacionalidad y servicio postal. Las partes consideran fundamental la necesidad de fortalecer en las cortes islámicas la implementación de la *sharia* y del *halal*, que deben aplicarse solo a las comunidades musulmanas. El acuerdo establece además que Bangsamoro tendrá capacidad de crear sus propios sistemas de ingresos y de impuestos, sujetos a las limitaciones que consideren las partes, y de recibir préstamos y donaciones tanto internas como externas, excepto aquellas que requieran garantía soberana, y un sistema equitativo de distribución de las riquezas y los mecanismos para el uso apropiado de los recursos dentro del territorio (Framework Agreement on the Bangsamoro, 2012), elementos articuladores del conflicto en Mindanao.

El Programa de Desarrollo de Naciones Unidas y el Banco Mundial han anunciado el ofrecimiento de un amplio respaldo al proceso de negociaciones, luego de consultas con el gobierno filipino. El esquema pretende apoyar a ambas partes para que cumplan los términos del acuerdo firmado. Las Naciones Unidas asumirán la responsabilidad de los recursos internacionales asignados y la comisión consultiva transicional, conformada por representantes del gobierno y el FMLI, determinará en qué áreas esperan recibir asesoría y apoyo. Además de contribuir a esbozar la Ley Orgánica, los asesores del PNUD y el BM apoyarán el establecimiento de la nueva administración autónoma, ofreciendo orientación a la comisión de transición en áreas como la reforma a la justicia, el funcionamiento de las cortes y de la seguridad. Además, será crucial su rol en el acompañamiento en el posconflicto en materia de planeación y desarrollo económico, el manejo de los recursos naturales y el establecimiento de las políticas fiscales e impositivas (UN Development Programme, 2013).

De otra parte, debe considerarse el hecho de que el poder de crear una región autónoma reside en el Congreso y está sujeto a la votación favorable por parte de la población a través de un referéndum. Esto genera cierto grado de inquietud sobre el futuro del acuerdo, pues se teme que la consulta fracase en las zonas de mayoría cristiana. Lo anterior, sumado a la necesidad de la realización de importantes reformas constitucionales, genera no pocas dificultades en los ámbitos jurídico, legal y también político, más cuando la enmienda constitucional no parece ser una prioridad para el gobierno.

Aspectos jurídicos

Participación política

El 15 de octubre de 2012 el Gobierno de Filipinas y el MILF firmaron el marco del Acuerdo sobre el Bangsamoro. En dicho acuerdo, el gobierno y el MILF rechazaron el *statu quo* y propusieron avanzar hacia una solución final al conflicto armado. El espíritu del acuerdo versa sobre el reconocimiento de la identidad y autonomía del gobierno de Bangsamoro. El acuerdo establece que

Las Partes reconocen la identidad Bangsamoro. Los que en el momento de la conquista y colonización se consideraban nativos o habitantes originales de Mindanao y el archipiélago de Sulu y sus islas adyacentes, incluyendo Palawan, y sus descendientes, [...] tendrán el derecho a identificarse como Bangsamoro por adscripción o auto-adscripción” (Framework Agreement on the Bangsamoro, 2012, capítulo I, párrafo 5).

A partir del reconocimiento de la identidad, se empiezan a dar los pasos iniciales para la formulación de una ley fundamental que regule la nueva entidad territorial autónoma. Es así que se establecen las pautas básicas que debe respetar el gobierno de Bangsamoro, como velar por los derechos fundamentales, la creación de una comisión de transición, el desarrollo de un programa gradual para la clausura de sus fuerzas del MILF y la reorganización de la policía, entre otros (Framework Agreement on the Bangsamoro, 2012, capítulos V-VIII).

Posteriormente, por medio del Acto de la República N° 9054 de 2013, el Congreso de Filipinas le otorgó autonomía a la Región Musulmana de Mindanao, aunque advirtiendo que dicha región sigue siendo parte integrante del Estado, así se establece que “La Región Autónoma del Mindanao Musulmán debe seguir siendo una parte integral e inseparable del territorio nacional de la República según lo definido por la Constitución y las leyes vigentes”. Si bien la separación no se da, sí se le otorga mayor independencia a la Región de Mindanao.

Igualmente, se reconoce la adopción de mecanismos pacíficos de solución de conflictos, la autonomía de los poderes regionales en el desarrollo de programas de educación, salud, ciencia y tecnología, entre otros (Art. 3, Sección 3). Fundamentalmente, el Acto de la República consagra que la autonomía territorial no puede atentar en contra de la libertad de culto, la diversidad cultural y étnica del país (Art. 3, Sección 6), y, aunque permite que el Gobierno Regional adopte políticas para perpetuar los valores islámicos, este debe respetar

las tradiciones, culturas, creencias y religiones de los demás habitantes de la región (art. 3, Sección 7). En general, el artículo tercero del Acto demarca una serie de principios y normas para proceder con el reconocimiento de la autonomía de los gobiernos regionales. Asimismo, el Acto contiene las normas que regulan las relaciones intergubernamentales (art. 4) y los poderes legislativos (art. 5), la administración de la justicia (art. 8), la autonomía fiscal (art. 9), la seguridad y el orden (art. 13), entre otros, en las regiones. Básicamente, se crea un ente territorial autónomo, dotado de las tres ramas del gobierno, empero que se somete a ciertas restricciones del poder central.

Como complemento al Acto de la República N° 9054 de 2013, en diciembre de ese año se firmó un acuerdo entre el Gobierno y el MILF con el fin de establecer las pautas que permitirían conciliar las diferencias entre las partes en lo concerniente al reparto del poder. El acuerdo señala las competencias y la autoridad del Gobierno Central y del Gobierno de Bangsamoro, con el fin de servir como guía en la elaboración de la norma fundamental de la región. En particular, el acuerdo otorga un carácter diferencial a Bangsamoro y versa sobre tres tipos de poder: 1) los poderes reservados, que son los que se mantienen bajo la autoridad y jurisdicción del gobierno central; 2) los poderes concurrentes, que son los que se comparten entre el gobierno central y el gobierno de Bangsamoro; y 3) los poderes exclusivos, que son los que están bajo la jurisdicción y autoridad del gobierno de Bangsamoro (Preámbulo).

La parte primera del acuerdo aborda el tema de las relaciones intergubernamentales y consagra los mecanismos de resolución de conflictos entre las partes. Cabe resaltar que el apartado en cuestión inicia con el reconocimiento de la asimetría en la relación entre el gobierno central y el gobierno de Bangsamoro. Sin embargo, el mismo acápite hace un llamado al respeto de la identidad y autonomía de las partes. Básicamente, en el primer capítulo del acuerdo se materializa el deseo de las partes de reconocerse mutuamente como legítimas y se plasma la intención de formar mecanismos jurídicos para solucionar las controversias que se originen entre ellas. Por lo tanto, en cuanto el Gobierno Central se compromete a garantizar la participación del Gobierno de Bangsamoro en las agencias nacionales, este se obliga a velar por la unidad nacional.

El Acuerdo establece los siguientes poderes reservados: defensa y seguridad externa; política exterior; política monetaria; servicio postal; ciudadanía y naturalización; inmigración; impuestos tarifarios; comercio internacional; y propiedad intelectual. Los poderes concurrentes, por otro lado, son: seguridad social; registro de propiedad; control de contaminación; derechos humanos; servicio penitenciario; servicio civil; guardacostas; administración de justicia;

infraestructura; orden público. Finalmente los poderes exclusivos son: agricultura y seguridad alimentaria; intercambio económico y cultural; préstamos regionales; industria y comercio; zonas de libre comercio; turismo; educación, ciencia y tecnología; expropiación; entre otras cincuenta y ocho (58) facultades exclusivas propias del gobierno de Bangsamoro.

Estas decisiones se consolidaron con la firma en marzo de 2014 del acuerdo final, en el cual se recogen todos los acuerdos parciales que se habían emitido. En materia de participación en política se deciden fortalecer varios aspectos: en primer lugar, el apoyo del Estado a los exmilitantes de MILF para poder establecer un partido político con miras a participar en las elecciones de 2016.

Un cambio fundamental es el relacionado con el régimen político del Estado, ya que pasará de ser presidencialista a uno parlamentario, lo cual permitirá fortalecer la independencia de Mindanao, ello requiere de una profunda reforma (Herbolzheimer, 2012).

De lo anterior, es posible dirimir que, en términos de participación política, los acuerdos firmados entre el gobierno de Filipinas y el MILF se sustentan sobre el reconocimiento de la autonomía territorial de las provincias que conforman Bangsamoro. Como consecuencia, se ha buscado articular iniciativas que conjuguen la autonomía de la organización política de Bangsamoro con la necesidad de preservar la unidad del Estado-nación.

Justicia transicional

Según Indepaz, “El tema del respeto a los derechos humanos y al DIH está en la agenda de las negociaciones y es prioritario para todas las partes en conflicto” (Herbolzheimer *et al.*, 2010, p. 11). Sin embargo, uno de los temas más sensibles del proceso de paz de Filipinas ha sido la satisfacción de los derechos de las víctimas. La violación masiva de derechos humanos por parte del gobierno durante la década de 1990 y en particular, en el periodo de gobierno del expresidente Ferdinand Marcos, ha hecho que algunos sectores sean reacios ante un posible proceso de justicia transicional.

La comisión independiente para el examen de los medios de comunicación y los asesinatos políticos presidida por el juez Melo (Comisión Melo) del 22 de febrero de 2007; el Informe preliminar de Philip Alston, relator especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; y la declaración de 12 de marzo de 2007 del relator especial de las Naciones Unidas, Martin Scheinin, sobre la promoción y la protección de los derechos humanos

en la lucha contra el terrorismo, de forma recurrente han señalado la gravedad de las violaciones de derechos humanos por parte de los organismos gubernamentales. Por ejemplo, desde 2001 hasta el 2007 Karapatan, una organización local de derechos humanos, registró más de 180 desapariciones forzadas y más de 800 asesinatos (Diario Oficial de la Unión Europea, 2008). Así,

[...] tanto de los resultados de la Comisión Melo como de la investigación del Relator especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias se desprende la participación de las Fuerzas Armadas de Filipinas en esos asesinatos políticos y que tales delitos rara vez conllevan la detención, la acusación o el enjuiciamiento de los asesinos¹⁰.

Por otro lado, bajo el Marco General de 2012 se estableció la necesidad de instaurar una comisión de justicia transicional y reconciliación, esto por medio del Acuerdo del 22 de marzo de 2014, en donde las partes coinciden en la necesidad de tomar acciones para esclarecer violaciones de derechos humanos ocurridas durante el tiempo del conflicto, con el propósito de que se emitan recomendaciones que permitan lograr la reconciliación del pueblo Bangsamoro.

Esta comisión fue establecida en septiembre de 2014, conformada por dos designados del MILF, dos del gobierno, un asesor y una presidente extranjera. El mandato de esta comisión es el de redactar un informe que de cuenta de las acciones que generaron violaciones de derechos humanos, así como los despojos de tierras, y establecer medidas en materia de justicia, verdad y reparación (*El Espectador*, 2015, marzo 20). Esta comisión no se encargará de ejecutar las medidas sino que enviará las recomendaciones a los organismos encargados para que estos diseñen las políticas para ponerlas en marcha. Se espera que en septiembre del año en curso exista dicho informe.

Comisiones de la verdad

Desde que asumió la presidencia en el 2010, el presidente Benigno Aquino se comprometió con la creación de una comisión de la Verdad. Por medio de la Orden Ejecutiva N° 1, se creó la Comisión de la Verdad de Filipinas,

[...] la cual se esforzará principalmente en encontrar la verdad [...], investigar las denuncias de sobornos y corrupción [...], cometidos

10 Resolución del Parlamento Europeo, del 26 de abril de 2007 sobre la situación de los derechos humanos en Filipinas. Ver también Carranza (2011).

por funcionarios y empleados públicos, sus coautores, cómplices y encubridores del sector privado, en su caso, durante el gobierno anterior, y a partir de entonces recomiendan las medidas adecuadas o medidas que deban tomarse al respecto para garantizar la medida plena de la justicia [...] (Sección I, traducción propia)

Su creación fue fuertemente criticada, ya que se asemejaba más a un estatuto anti-corrupción que a una comisión de la verdad. Además, al estar vinculada a la oficina del presidente, la iniciativa carecía de independencia (Corte Suprema de Filipinas, 2010). En general, el mandato de anti-corrupción no era un mecanismo adecuado para la búsqueda de la verdad. La Orden Ejecutiva fue demandada ante la Corte Suprema de Justicia de Filipinas. Esta la declaró inconstitucional en la medida que violaba la cláusula de igual protección de la Constitución (Sentencia de la Corte Suprema de Filipinas. G.R. Nos. 192935 & 193036, s.f.).

Igualmente, en febrero de 2013 el presidente Benigno Aquino aprobó la legislación que reconoce la compensación a las víctimas de abusos de derechos humanos ocurridos bajo la ley marcial bajo el expresidente Ferdinand Marcos. No obstante, la mención de la compensación de las víctimas se reduce únicamente a aquellas violaciones ocurridas bajo la ley marcial y no se extiende a la totalidad de las violaciones de derechos humanos por los organismos gubernamentales.

La comisión de la verdad y reconciliación no ha sido creada, sin embargo, se ha dejado claro que la Comisión de Justicia Transicional no es en efecto una comisión de la verdad, pero con las recomendaciones que esta haga en el informe, se pretende crear las bases para que la misma empiece a operar, tales como su objetivo, su conformación, el periodo de actividades, entre otros.

Amnistía e indulto

El 28 de julio de 1974 se aprobó el Decreto Presidencial N° 497, que consideró el otorgamiento de amnistía para todos los filipinos musulmanes que habían cometido actos como resultado del conflicto armado. El Decreto establecía:

El Gobierno considera que la concesión de la amnistía plena y completa a estos hermanos musulmanes, que han tomado las armas contra la República de las Filipinas o de sus autoridades debidamente constituidas, pero que ahora deponen las armas y asumen el papel pacífico de la ciudadanía.

Por su parte, el Anexo de Normalización firmado el 25 de enero de 2014, el cual hace parte del Acuerdo Marco del año 2012, hace una mención genérica en materia de otorgamientos de amnistías, perdones, entre otros, sin que se llegue a establecer el verdadero alcance de las mismas. Es decir que se establece la posibilidad de otorgar estos instrumentos, pero no se limita su concesión, lo que podría indicar que amnistías sobre graves crímenes contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario no están, en principio, prohibidas.

El anexo señala lo siguiente:

Para facilitar la curación de las heridas del conflicto y el retorno a la vida normal, el Gobierno tomará las medidas necesarias a través de la amnistía, el indulto y los otros procesos disponibles hacia la resolución de los casos de la persona con cargos o condenado por crímenes y delitos relacionados con el conflicto armado en Mindanao (Traducción propia).

La posibilidad de amnistía abre la puerta a toda clase de crímenes, toda vez que la única limitación es que sea por delitos relacionados con el conflicto armado, sin condiciones adicionales. Se espera entonces que el informe de la Comisión de Justicia Transicional pueda establecer qué delitos se pueden amnistiar así como los requisitos para que la misma opere sin que ello implique desconocer los derechos de las víctimas.

Corte Penal Internacional

El 30 de agosto de 2011 Filipinas ratificó el Estatuto de Roma. El Estatuto entró en vigor a partir del 1º de noviembre de 2011. En el 2012, la Coordinadora Nacional de la Coalición Filipina por la CPI (CCPIF), Rebecca Desiree E. Lozada, hizo un llamado al Congreso para que diera prioridad a los proyectos de ley que buscan la aplicación nacional del Estatuto de Roma y el fortalecimiento del derecho internacional humanitario (Philippine Coalition For The International Criminal Court, s.f.). Hasta la fecha, la CPI no ha iniciado investigaciones formales en Filipinas (República de Filipinas, 2009).

Desarme, desmovilización y reinserción

A pesar de que algunos autores consideran que el proceso de DDR en Filipinas no fue completo o integral, se debe rescatar como experiencia relevante, debido al esfuerzo de integración de miembros del Frente Moro de Liberación Nacional (MNLF) en la policía y las fuerzas armadas después de 1996. La

experiencia más grande de desmovilización se dio con el MNLF, sin embargo, otras experiencias significativas de DDR fueron la del Ejército de Liberación Popular Indígena de la Cordillera (CPLA), con un acuerdo firmado en 1986 entre este grupo y el gobierno de la República de Filipinas; y posteriormente, en 1995, con dos grupos de militares rebeldes.

El CPLA fue una facción indígena que rompió con el Nuevo Ejército Popular Comunista (NPA) en 1986. Teniendo como base la región de la cordillera, querían hacer de ella una región autónoma fundada en las instituciones indígenas de bodong, un sistema judicial único de la región norte de Filipinas. El CPLA pretendía convertirse en una fuerza de seguridad operando en la región autónoma (Soliman, 2010b).

Las negociaciones con este grupo resultaron en la firma de un acuerdo de cese al fuego. Las partes acordaron crear una Región Administrativa Provisional de la Cordillera, mediante una orden ejecutiva, que además establecía la creación de una fuerza regional de seguridad que apoyaría a las fuerzas armadas en la defensa y seguridad de la región, que en todo caso, sería responsabilidad del gobierno nacional. A pesar de todo esto, ninguna de las dos se creó, ya que las propuestas fueron rechazadas por los electores de la cordillera en los plebiscitos celebrados en 1989 y 1995. Así que finalmente se decidió integrar en las Fuerzas Armadas de Filipinas (AFP) y en la Policía Nacional de Filipinas (PNP) a la CPLA, mediante un memorando de entendimiento firmado en 1999 (Soliman, 2010b).

El acuerdo estuvo a cargo de la presidente Gloria Macapagal-Arroyo, quien en 2001 dispuso medidas respecto al CPLA. Se estableció que 264 miembros del CPLA, para empezar, fueran integrados a la AFP, de ellos quince como oficiales. Creó seis compañías de Unidades Geográficas de Fuerzas Armadas Ciudadanas (CAFGU), conformadas por 528 miembros del CPLA. Dispuso también que 408 miembros del CPLA recibieran beneficios de proyectos de subsistencia, lo que fue imposible debido a la falta de recursos. Finalmente, la presidenta Arroyo logró incluir en estos programas a aproximadamente 5.000 miembros del CPLA, 1.000 más de los previstos inicialmente. Paralelo al programa de integración a las fuerzas militares, se dio un programa de desarme, pues quienes se integraron a las AFP o a la CAFGU y entregaron sus armas, fueron compensados en el marco del programa Balik-Baril. Sin embargo, la tasa de entrega de armas no fue muy elevada, apenas 160 armas fueron entregadas entre marzo de 1987 y diciembre de 2004 (Soliman, 2010b).

En el proceso de reintegración del FMLN se dispuso algo similar, enmarcado por el Acuerdo de Trípoli de 1976. El FMLN se integró a la AFP y

la PNP; de hecho este es uno de los elementos más relevantes del acuerdo y el proceso, que buscó la autonomía de los musulmanes en el sur de Filipinas (Soliman, 2010a). En este sentido, el proceso de Filipinas es muy interesante, en particular debido al número de desmovilizados que se integraron a las fuerzas militares y la policía nacional, que ascendió a 7.000, de un total de 17.000 que se mencionaron en el Acuerdo de Trípoli.

En el caso del FMLN, los miembros del grupo establecieron una asociación negativa entre el concepto de reintegración y la idea de integración nacional que rechazaban, debido al carácter separatista de su movimiento. El concepto y la idea de desarme era igualmente descalificado, de forma tal que los términos desarme, desmovilización o reintegración no fueron mencionados en los acuerdos de paz firmados por el grupo, y los negociadores tuvieron que sortear este obstáculo simbólico y lingüístico (Soliman, 2010a).

Veinte años después de la firma del Acuerdo de Trípoli, en 1996, el Acuerdo Final de Paz fue firmado, a pesar de la oposición protagonizada por algunos sectores musulmanes, como el Frente Moro de Liberación Islámica (FMLI), y por un sector cristiano, quienes no estaban conformes con el acuerdo. Vale la pena destacar en este punto el compromiso de las dos partes, tanto del gobierno como del MNLF, quienes siguieron adelante (Hoddie & Hartzell, 2005).

Durante este tiempo uno de los principales temas de discusión fue la modalidad y el número de combatientes que se unirían a la fuerza pública. Inicialmente el FMLN propuso crear un ejército separado de las AFP, financiado por el Estado filipino. Años después propuso que las Fuerzas Especiales de Seguridad Regional (SRSF) —encargadas de la seguridad de la Región Autónoma, pero al mando de las Fuerzas de Defensa Nacionales— estuvieran conformadas mayoritariamente por combatientes del FMLN (Aunque los musulmanes no eran sino una minoría en la región autónoma, según argumentó el gobierno en su momento).

En definitiva, lo que el Acuerdo Final de Paz estableció fue, en primer lugar, un periodo de transición en el cual se dispuso la integración de 7.500 miembros del FMLN en las AFP, incluyendo 1.500 en la PNP; y la integración gradual de las SRSF a las AFP, que en un primer momento serían unidades separadas, pero luego de un periodo de transición y de construcción de confianza, serían integradas a las AFP y bajo su comando. Las SRSF se integrarían con dos características: se integrarían de forma individual los combatientes, y como unidades regulares, no como unidades especiales musulmanas (Soliman, 2010a).

Las disposiciones en cuanto al nuevo Gobierno Autónomo Regional establecieron a las SRSF como un comando regional de la PNP, que estaba bajo el control operacional y la supervisión general del Gobierno Autónomo Regional. La meta era integrar el mayor número de excombatientes del FMLN remanentes de las SRSF. Así mismo, crear programas de apoyo socioeconómico, educativo y cultural, para aquellos que no se habían integrado a ninguna fuerza.

El proceso de integración del FMLN duró cuatro años. Se destacó la buena voluntad del gobierno, ya que a pesar de que no todos los miembros del FMLN a integrar cumplían con los requisitos previstos, el Gobierno actuó con flexibilidad. Fue el mismo FMLN quien determinó quienes se iban a integrar; en la mayoría de los casos se trató no de combatientes del FMLN sino de sus hijos o sobrinos, pues muchos de ellos ya eran mayores (Soliman, 2010a).

El proceso definió que luego del esclarecimiento de los miembros a integrar, se pasara a un periodo de entrenamiento individual, en el cual los combatientes permanecían en cursos de entre 26 a 48 semanas, según si correspondía a soldado u oficial. Luego iniciaban un entrenamiento práctico en el que bajo el control de unidades de ingenieros o infantería, desarrollaban operaciones o misiones no bélicas, es el caso de las operaciones de asistencia de desarrollo económico.

El proceso enfrentó algunas dificultades. Uno de los primeros obstáculos a superar fueron las diferencias culturales de las partes. Los soldados que se integraron en las AFP, exmiembros del FMLN, llevaron consigo a los cuarteles y recintos militares sus costumbres musulmanas, que debieron ser consideradas y aceptadas poco a poco dentro de las AFP. De esta forma, fue necesario tener en cuenta el tiempo para la oración e incluso la construcción de mezquitas en las bases para responder a estas necesidades de los reintegrados musulmanes.

Otro inconveniente fue la desconfianza de las partes durante las primeras etapas del proceso, dado que se trataba de antiguos enemigos. Un hecho que evidencia esa desconfianza fue la no expedición de armas para los nuevos combatientes, que además de los pocos recursos, se debió en parte a la escasa confianza de las AFP en los nuevos miembros. Igualmente, se presentaron inconvenientes financieros. Fue evidente la insuficiencia de recursos, hubo dificultades para financiar los entrenamientos, los salarios y garantizar la subsistencia de los excombatientes. Algunos miembros incluso dejaron el programa. Como balance, 5.750 miembros del FMLN fueron integrados a las AFP, y 1.650 a la PNP, principalmente en las SRSF (Soliman, 2010a).

No obstante, a pesar de las dificultades, se construyó confianza entre las partes y se superó la resistencia de las AFP a los nuevos miembros. Incluso

resultó muy útil la incorporación de los miembros del FMLN, ya que proveyeron información de inteligencia útil a las operaciones militares, estaban familiarizados geográficamente con la región e incluso eran cercanos a la población, todo lo que ha contribuido al mejor desempeño regional de las AFP y la PNP.

En lo que se refiere al desarme, en Filipinas los rebeldes se reintegraron sin primero desarmarse ni desmovilizarse. Como consecuencia, uno de los principales problemas que enfrentó Filipinas fue la recolección de armas. Esto ocurrió debido a la creencia de los rebeldes de que el desarme era inaceptable y sinónimo de la rendición y del fracaso. En este sentido, los negociadores reconocieron que era un tema controversial que podría poner en peligro los acuerdos, aunque es sabido que la permanencia de armas en manos de la sociedad civil aumenta el riesgo de violencia en el posconflicto (Soliman, 2010a).

Debido a que no hubo una entrega de armas formal de los combatientes, debieron crearse programas alternativos para incentivar la entrega voluntaria de armas. Dentro de estos programas se destaca el programa Baril, “Bring a Rifle and Improve Your Livelihood”, que luego se convirtió en “Balik-Loob”, un programa más ambicioso que incluía un componente de restauración de medios de subsistencia. Mediante este programa se recolectaron 4.874 armas (Fisas, 2011) que luego fueron entregadas a integrantes de las AFP. Por otro lado, aquellos que fueron integrados a las AFP pudieron conservar sus armas como parte de la fuerza pública.

Aunque no hubo una evaluación exhaustiva del programa, los resultados fueron desalentadores: en general la entrega de armas de muy baja calidad, la no materialización de la ayuda para manutención y la falta de control en las entregas y en los pagos por las armas. El programa carecía de control y transparencia (International Crisis Group, 2013). Adicionalmente, un elemento cultural se sumó al complejo escenario de tenencia de armas: en la cultura Tausug, los hombres desempeñan un rol de protectores de su familia y para poder desempeñar ese rol de protector, el hombre debe tener al menos un arma. El arma es un factor de poder y de reconocimiento social, de ahí también la dificultad de sacar las armas de circulación.

La financiación del programa tuvo un importante apoyo internacional: la Unión Europea, el Programa Multidonantes de las Naciones Unidas para la Paz y el Desarrollo de las Comunidades (PDC), la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (Usaid) con el programa de Mejoramiento de condiciones de vida y Paz (Emergency livelihood Assistance Project, LEAP) —que se enfocó en la producción agrícola—, y el proyecto también de Usaid denominado Swift (Support With Fast Transition) colaboraron en el proceso.

A través del proyecto LEAP¹¹ se canalizó apoyo para la subsistencia y la asistencia técnica a 13.000 antiguos combatientes del MNLF y sus familias en el desarrollo de proyectos de cultivos agrícolas o agropesca. El programa contempló asistencia técnica y entrenamiento para la puesta en marcha de estas iniciativas. Igualmente, el programa Swift benefició a 10.000 familias (Margallo, 2005).

Según la Oficina de la Consejería Presidencial para los Procesos de Paz de Filipinas (OPAPP), se adelantaron entre 1996 y 2004 programas de desarrollo socioeconómico del gobierno de Filipinas y otros donantes que sumaron una cifra de 109 billones de pesos filipinos (alrededor de 2 billones de dólares) (OPAPP, 2013). Sin embargo, estas iniciativas carecieron de la coordinación apropiada, por lo que el impacto positivo que aparentemente tuvieron se vio afectado. Igualmente, en la medida en que no se hizo un registro estricto de los beneficiarios, tampoco se pusieron en marcha mecanismos de control y monitoreo para poder establecer el efecto de estas intervenciones (International Crisis Group, 2013).

Las dificultades del proceso no solo han sido financieras y de coordinación, debido al entorno de violencia, a las dificultades para la reintegración económica, y como consecuencia de la omisión del proceso de desarme durante la desmovilización, algunos miembros del grupo se movilaron nuevamente a mediados de la década de los noventa en grupos remanentes del FMLN, se unieron al Frente Moro de Liberación Islámica FMLI e incluso a grupos delincuenciales (International Crisis Group, 2013).

En este sentido, a pesar de que el acuerdo de 1996 tuvo éxito en la finalización de los enfrentamientos entre el FMNL y el gobierno, fue un fracaso en el sentido de alcanzar la paz. El planteamiento de la región autónoma en Mindanao no resolvió los problemas de fondo que alimentan el conflicto. La corrupción ha permeado las nuevas estructuras creadas y el acuerdo careció de la flexibilidad y la pluralidad necesaria en un contexto como el de la región, en el que es necesario el reconocimiento de diversas posiciones religiosas y étnicas (Gilbert, 2001).

Recientemente, después de muchos años de conflicto, en el 2014 se firmó un acuerdo definitivo de paz con el MILF¹². En él se establece la sustitución de

11 Se destaca el carácter inclusivo del proyecto LEAP, ya que en el comité de administración del programa, fueron incluidas representantes de la Fundación de Mujeres para la Paz y el Desarrollo de Bangsamoro, una fundación con 18.000 miembros en ese momento, conformada por mujeres vinculadas al MNLF durante los años del conflicto.

12 En el 2012 se había firmado un acuerdo provisional que quedó validado por el acuerdo de 2014.

la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (RAMM) por la nueva entidad política Autónoma de Bangsamoro. (Gobierno de Filipinas, 2012).

En el acuerdo de 2014 se confirmó también el Anexo de Normalización firmado en enero del mismo año. En él se establece un apartado especial de desmantelamiento en el que se establecen los principios de DDR, según los cuales el FMLI debe llevar a cabo un programa de desmantelamiento gradual de sus fuerzas. Según el acuerdo, deben desarrollarse actividades dirigidas a conseguir una transición de los combatientes a una vida civil productiva; debe propenderse por asistir las necesidades de los excombatientes y sus comunidades para desarrollar un programa de desarrollo socio-económico integral; y debe crearse un organismo independiente de desmantelamiento (Independent Decommissioning Body, IDB) que verifique el proceso en las fuerzas del MILF y su armamento (el IDB debe estar compuesto por tres expertos internacionales, incluido su presidente, y cuatro expertos locales nominados por las partes) (Gobierno de Filipinas, 2014).

En el documento también se establece que el IDB debe adelantar el registro, verificación y validación de los miembros a desmovilizar; desarrollar un calendario de desmantelamiento de las fuerzas; planear y ejecutar un plan de recolección y disposición de armas; y rendir informe al gobierno de Filipinas y el MILF de sus actividades.

El gobierno de Filipinas tiene ahora con esta desmovilización un nuevo reto que enfrentar: la desmovilización de entre 11.000 –el estimativo de las fuerzas armadas filipinas– y 45.000 combatientes según el mismo MILF (Soliman, 2010c). A partir de ahora inicia el proceso de desmantelamiento, que según ha dicho el gobierno de Filipinas, se desarrollará de forma gradual y paralela al tránsito de la nueva ley sobre Bangsamoro. Según los voceros del gobierno filipino, el desmantelamiento completo de las armas y los combatientes ocurrirá después de la creación de Bangsamoro y de la fuerza policial de la región (OPAPP, 2014).

Lecciones aprendidas

Construcción de paz

- El Acuerdo Marco alcanzado por parte del gobierno filipino y el FMLI abre la vía a la resolución de un conflicto histórico y a una paz duradera en Mindanao. Esto tiene una significativa importancia, pues a pesar de las diferencias claras con respecto al caso colombiano, especial-

mente frente a las reivindicaciones de los actores y por consiguiente a los acuerdos logrados, se plantea la posibilidad real de una solución negociada a los conflictos armados, incluso a unos tan arraigados y extendidos en el tiempo.

- En el caso filipino, la perspectiva del fin de la confrontación se fundamenta en dos elementos esenciales: el mantenimiento de la integridad y soberanía nacional y territorial de Filipinas, preocupación fundamental de los sucesivos gobiernos, pero al mismo tiempo el reconocimiento de los derechos y reivindicaciones del pueblo moro y la restauración de su derecho al autogobierno en sus territorios ancestrales.
- La estructura de los acuerdos es una manifestación del interés por abordar los temas sustanciales y a partir de ello, intentar establecer expectativas reales para la etapa del posconflicto. Esto obedece en parte a la comprensión, tanto del gobierno como del FMLI, de que las negociaciones posiblemente ofrecen la única oportunidad real de poner fin al conflicto histórico en Mindanao.
- Las manifestaciones del gobierno de Benigno Aquino, así como la capacidad de adaptación demostrada por el propio FMLI, contribuyeron al progreso de la confianza y la búsqueda de propósitos convergentes. Una de las claves del éxito alcanzado hasta ahora es el resultado de la expresión fehaciente de la voluntad por alcanzar acuerdos efectivos sin mayores dilaciones ni plazos excesivamente largos, en un proceso de por sí muy prolongado.
- Se reconoce además el hecho de que nunca se abandonara la necesidad del diálogo por las partes ni el reconocimiento del interlocutor, lo que ha contribuido a mantener los espacios de confianza, garantizados casi siempre por los mediadores de la comunidad internacional (Ruíz, 2010, p. 2).
- La comunidad internacional, especialmente Malasia y los grupos de apoyo como el GIC y el EIS, ha jugado un papel trascendental en la creación de un ambiente propicio para lograr la continuidad de las negociaciones, aun en los momentos de mayor complejidad. Además, ha sido importante en el mantenimiento de los ceses de hostilidades y el establecimiento de mecanismos de verificación.
- A pesar de las dudas existentes sobre la participación de terceros actores en la resolución de un asunto de carácter doméstico, en el caso de la negociación entre el gobierno filipino y los frentes moros el aporte

que estos han realizado ha sido indiscutible, siempre con la anuencia y colaboración de las partes y sin pretensiones ni agendas propias.

- De otra parte, es de resaltar la preparación para el fin del conflicto que han iniciado sectores importantes de las fuerzas armadas y de policía, que en otras ocasiones han acogido entre sus filas a los desmovilizados de los grupos armados. Ese escenario no se descarta en la perspectiva del posconflicto filipino y puede ser crucial en el proceso de establecimiento de una paz más sólida que considera el futuro de los excombatientes y limita las posibilidades de resurgimiento de la violencia.

Aspectos jurídicos

- La firma de un Acuerdo de Paz conlleva tiempo, y si bien se pueden presentar dificultades en el camino, lo importante es proseguir y alcanzar la meta final, que es precisamente la firma del acuerdo. En Filipinas el acuerdo de 2014 se firmó tras casi dos años de iniciarse las negociaciones con el MILF.
- El acuerdo final permite la reorganización del Estado, situación que era acorde con las necesidades del conflicto, si bien, ello genera unos cambios profundos e institucionales importantes, las partes en conflicto han entendido que es necesario para poner fin al conflicto.
- Para la firma del acuerdo fue muy importante otorgar autonomía a la región de Mindanao, ya que sobre ella había mucha disputa, sobre todo en lo relativo al manejo de sus recursos e impuestos. Puede estudiarse la posibilidad de ampliar la autonomía a determinadas regiones para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos.
- Preocupa la generalidad en cuanto a la posibilidad de concesión de amnistías e indultos, ya que el acuerdo no establece limitaciones, lo que puede generar insatisfacción en las víctimas en cuanto a la garantía de sus derechos a la verdad, justicia y reparación.
- Si bien se crea una Comisión de Justicia Transicional conformada por varios representantes que garantizan la pluralidad, preocupa el hecho de que muchas cuestiones importantes no se hayan discutido en los acuerdos sino que se delegaran a la Comisión, lo que puede generar demora a la hora de dar aplicación a los acuerdos.

- Es importante la creación de una comisión de la verdad al finalizar el acuerdo (al menos que exista consenso en la necesidad de crearla), ya que al darse la posibilidad de amnistías, la comisión puede entrar a satisfacer los demás derechos de las víctimas.

DDR

- Las disposiciones sobre DDR deben ser claramente establecidas en los acuerdos de paz, e institucionalizados de forma que se garantice su implementación en el futuro. El DDR no puede ser un elemento ajeno a los acuerdos y las negociaciones, pues es lo que garantiza en alguna medida el cese del conflicto a mediano y largo plazo.
- En algunos casos el uso de lenguaje alternativo a reintegración o desarme es válido. En este caso, no se habló de desmovilización ni desarme. Sin embargo, dado que la permanencia de armas en manos de los excombatientes es contraproducente para los fines de los acuerdos de paz, es deseable garantizar y fomentar de alguna manera la entrega de armas.
- El DDR debe ser diseñado de forma bilateral, con la participación del grupo a desmovilizar. Esto no solo mejora el diseño del programa, sino que también legitima el proceso y permite que se identifiquen mejor los objetivos. En el caso de Filipinas, la población no fue consultada y los programas tuvieron problemas de planeación.
- La incorporación de excombatientes del FMLN a las AFP y la PNP de Filipinas fue un caso exitoso de integración de desmovilizados a la fuerza pública. Como destaca Santos (2010), los miembros del FMLN que se integraron a las fuerzas militares y la policía de Filipinas mostraron un compromiso genuino y lealtad a los nuevos cuerpos que los acogieron, mientras paralelamente recibieron los beneficios de tener un trabajo estable que les permitió subsistir a ellos y a sus familias. Esto demuestra que en algunos casos, es posible considerar la integración exitosa de algunos excombatientes a las fuerzas regulares del Estado.
- La integración de los excombatientes en las AFP contribuyó a establecer confianza entre las partes en conflicto, e incluso a acercar a las AFP más a la comunidad.

- El desarme y la efectividad en la capacidad del gobierno en la recolección de armas pequeñas y otro tipo de armamento previene escenarios de violencia e inseguridad futura.
- Las armas que permanecen en manos de la sociedad y los grupos que no se han desmovilizado alimentan el tráfico ilegal de armas, fomentan la criminalidad y la continuidad de la violencia.
- Los procesos de integración de excombatientes deben superar la desconfianza normal que se establece entre las partes, que puede ir acompañada de choques culturales y discriminación. En particular el elemento cultural en Filipinas fue fundamental, ya que se integraron elementos musulmanes, con costumbres y creencias particulares, diferentes a las del contexto en el que se encontraban.
- Es igualmente importante permitir a la población local participar en el programa. Las comunidades receptoras son centrales en estos procesos y pueden apoyarlo.

2.4 Estudio de caso: República Democrática del Congo (RDC)

*Angélica Alba¹, Beatriz Suárez, Felipe Jaramillo,
Bibiana Rueda*

La República Democrática del Congo (RDC), uno de los Estados más frágiles del mundo, se ha visto inmersa en complejos e interminables conflictos que se han hecho más visibles desde la década de los noventa. La precariedad de sus instituciones, la inestabilidad política, la competencia por los recursos y el involucramiento de Estados vecinos han generado una violencia extendida por varias regiones del país. Aunque en general han tenido resultados limitados, se han logrado algunos acuerdos significativos entre las diversas facciones y el gobierno.

Contexto del conflicto

Después de la independencia de la RDC en 1965, Mobutu Sese Seko llevó a cabo un golpe de Estado que sometió al país a una dictadura opresiva y violenta. Aunque en un principio el país disfrutó de una relativa estabilidad, con el paso del tiempo Zaire (llamado así durante su gobierno) comenzó a enfrentar grandes dificultades, entre las que se contaba una gran deuda externa, corrupción y deterioro de su precaria infraestructura. Después de la Guerra Fría, los aliados occidentales de Mobutu se olvidaron del país y diversas facciones internas lo obligaron a iniciar un proceso de reforma conducente a la democratización del país. En este proceso el país entró en una fuerte recesión económica, la oposi-

¹ Con el apoyo de Oskar Muñoz Marroquín, miembro del Semillero en Análisis de Conflictos.

ción se fortaleció y los grupos militares autónomos empezaron a proliferar en el oriente del mismo (Forbath et al., 2002). Ello terminó trayendo consigo una creciente fragmentación del país y eventualmente, la guerra.

La Primera Guerra del Congo se desarrolló entre 1996 y 1997. Las circunstancias en la vecina Ruanda desbordaron sus fronteras y una gran cantidad de refugiados llegó al país. Se estima que cerca de 1.2 millones de ruandeses hutus se establecieron en las regiones vecinas de Kivu, con una importante población tutsi. En esta región se inició una rebelión liderada por Laurent Desiré Kabila, que pronto persiguió el establecimiento de alianzas para efectuar un golpe de Estado a Mobutu –especialmente en los Estados Unidos, Ruanda y Uganda– asumiendo el pretexto de la lucha contra los grupos de rebeldes hutus y la necesidad de proteger a la población tutsi refugiada en territorio congoleño. Kabila creó un partido político llamado Alianza de Fuerzas Democráticas de la Liberación (AFDL) y logró entrar a Kinshasa el 17 de mayo de 1997. En ese momento se produjo el cambio de régimen y Zaire pasó a llamarse República Democrática del Congo. A cambio del apoyo de Estados Unidos, Ruanda, Uganda y Burundi, se les otorgaron importantes concesiones a empresas mineras de estos países.

No obstante, Kabila empezó a desarrollar un plan de gobierno diferente al esperado por sus aliados; renegoció las concesiones mineras y se acercó a países como China, Libia y Cuba. Además, buscó alianzas alternativas con Angola, Namibia y Zimbabue, expulsó a los militares extranjeros de sus filas y sus antiguos aliados regionales e internos se volvieron en su contra cuando decidió romper sus pactos con ellos. Kabila declaró ilegales todos los partidos políticos a excepción del suyo y su escasa planeación en términos políticos hizo que el nepotismo, la corrupción y el clientelismo siguieran estando presentes en el escenario congoleño (Médécins sans Frontières, 2002, pp. 16-17).

Todo ello condujo al estallido de la Segunda Guerra, que se produjo entre 1998 y 2003, y que se inició con una rebelión contra el gobierno de Kabila en las regiones de Kivu, acompañada de la invasión por parte de sus otrora aliados Ruanda, Uganda, Burundi y el SPLM de John Garang, la guerrilla del sur de Sudán. Los antiguos aliados de Kabila se reagruparon en las regiones de Kivu del Norte, Kivu del Sur e Ituri, limítrofes con Ruanda y Uganda y muy ricas en recursos minerales. No obstante, se trataba de una fuerza rebelde muy heterogénea, constituida principalmente por la Reagrupación Congoleña para la Democracia –con el apoyo de Ruanda–, el Movimiento para la Liberación de Congo –patrocinado desde Uganda– y los Banyamulenge, pertenecientes a la etnia tutsi. Por su parte, países como Angola, Namibia, Chad, Sudán y

Zimbabue intervinieron del lado de Kabila y lo apoyaron “[...] para detener lo que consideran una expansión inaceptable de la esfera de influencia tutsi en el África Central” (Casóлива & Carrero, 2000). Las fuerzas hutus, que pretendían expulsar a los grupos tutsis de la RDC, estaban compuestas por las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda y las milicias Mai-Mai (Autesserre, 2006). En este escenario altamente fragmentado, cerca del 40% del país quedó en manos de los opositores del gobierno de Kabila, lo que dio paso al establecimiento de pseudo Estados en Kivu Norte, Kivu Sur e Ituri, en manos de administraciones rebeldes (Ramírez, 2011, p. 15).

Antecedentes de los procesos de paz

En 1998 y 1999 se iniciaron los esfuerzos hacia el establecimiento de un proceso que pudiera terminar con los conflictos. El primer paso se cumplió al firmarse en julio de 1999 un acuerdo de cesación de fuego entre la RDC y Angola, Namibia, Ruanda, Uganda y Zimbabue en Lusaka. Sin embargo, estos acuerdos no pudieron ser completados como consecuencia de las incompatibilidades y posturas divergentes de las partes: Kabila y sus nuevos aliados pretendían la completa retirada de las tropas de Ruanda y Uganda del país, pero estos no estaban dispuestos a ceder en este punto mientras, argumentaban, no se consolidara una unidad congoleña (Mària i Serrano, 2005). Por su parte, Kabila pretendía manipular los intentos de diálogo, al tiempo que enfrentaba una profunda crisis económica y mantenía una importante represión contra sus opositores.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en su resolución 1279 del 30 de noviembre de 1999, estableció la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, Monuc, con el propósito inicial de planificar la observancia del cese al fuego y garantizar el respeto por los derechos humanos y el trabajo de las diversas organizaciones humanitarias en el país. Además, el Consejo de Seguridad aprobó una resolución instando a Ruanda y Uganda a abandonar el país y reparar a las víctimas.

Tras el asesinato de Laurent Kabila en medio de la guerra, en enero de 2001, su hijo Joseph Kabila asumió el poder. Este nuevo gobierno en términos generales, fue bien recibido, tanto internamente como por parte de la comunidad internacional, lo que favoreció el ambiente para el diálogo entre las diferentes facciones. En este contexto, la Monuc comenzó a ser más contundente en el establecimiento de zonas seguras (ONU, 2013).

El proceso de paz

El Acuerdo de Lusaka de 1999 fue el punto de partida de un proceso por demás complejo. Considerando la situación de violencia en la RDC y las disputas e intereses estratégicos centrados en la explotación de los abundantes recursos minerales en el país, se firmaron acuerdos con algunas facciones, impulsados de manera significativa por Joseph Kabila. El siguiente avance en el esfuerzo de la reconciliación se dio en el marco del denominado Diálogo Intercongoleso, en abril de 2002, que incluía a varias facciones en el esfuerzo de la búsqueda de la paz para la RDC. Más tarde, en julio de ese año, se firmó el Acuerdo de Pretoria entre la RDC y Ruanda, en el que se establecía la retirada de las tropas ruandesas del país y el desmantelamiento de las milicias ruandesas existentes por parte del gobierno. Luego, en diciembre, se firmó el Acuerdo Global e Inclusivo en Pretoria.

El Acuerdo de Paz

Después de los avances registrados en el proceso, en abril de 2003 se firmó el Acuerdo de Sun City (Sudáfrica), que ratificaba el Acuerdo Global e Inclusivo de Pretoria (AGI) y que contó con la participación de tres actores de gran importancia en el conflicto: el Movimiento para la Liberación del Congo, Reagrupamiento Congoleño para la Democracia-Goma y la oposición no armada.

Lo más significativo de este acuerdo fue el establecimiento de un gobierno de transición del que Kabila sería presidente, con cuatro vicepresidentes, uno representando a cada una de las partes involucradas. Esto tenía como finalidad lograr un marco sólido para celebrar elecciones democráticas en 2005. En ese contexto, las presiones políticas y diplomáticas estaban enfocadas a posicionar el gobierno de transición y proveer la cooperación necesaria para llegar a un acuerdo que trajera la paz y la estabilidad al este de RDC (Grignon, 2003).

Además, en el AGI se establecieron las ‘instituciones de apoyo a la transición’, es decir, una comisión electoral, una autoridad de los medios de comunicación, una comisión de defensa de los derechos humanos, una comisión de lucha contra la corrupción y una comisión de la verdad y la reconciliación. Todo este proceso estuvo respaldado por la comunidad internacional, representada en el denominado Comité Internacional de Apoyo a la Transición (CIAT), formado por algunos embajadores en Kinshasa, representantes de la Monuc y diferentes enviados especiales de la ONU (Mària i Serrano, 2005). Se establecen además cuestiones como la creación de unas nuevas fuerzas armadas, en

las que estarían reagrupadas las facciones armadas de la oposición y las fuerzas estatales, y la necesidad de facilitar el movimiento de personas y mercancías por todo el territorio de RDC.

En este contexto, la Monuc tuvo un papel en el establecimiento de escenarios de paz. En estos lugares se perseguía la desmovilización de algunas tropas, la reintegración de la población civil y la unidad del territorio. Por otro lado, con el apoyo a través de la cooperación internacional, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y países como Bélgica, Estados Unidos y Francia, se iniciaron reformas estructurales en el país que incluían la construcción de carreteras, el fortalecimiento del aparato democrático, las reformas económicas y el aumento del comercio (Roig i Berenguer, 2003).

El cumplimiento de los acuerdos

Uno de los puntos sobre los que ha habido avances es el de la división del poder entre las facciones. El Movimiento para la Liberación del Congo, el Reagrupamiento Congoleño para la Democracia-Goma, la oposición no armada y el gobierno han logrado una significativa participación en las ramas ejecutiva, judicial y legislativa.

No obstante, de los acuerdos que fueron pactados en el 2002 y 2003, solo algunos lograron tener algún avance real. Cuestiones como la desmovilización de tropas y el repliegue de las mismas hacia sus países de origen, la realización de las elecciones democráticas en el plazo establecido, la construcción de la unión territorial y el control de la explotación ilegal de recursos naturales han sido algunos de los puntos más complejos de materializar. Aunque la Monuc ha tenido un papel sustancial en la verificación del cumplimiento de estos acuerdos, su limitada acción y legitimidad han dificultado su aplicación, especialmente por parte de los gobiernos de Ruanda y Uganda, así como de otras facciones. Además, la cuestión de la explotación de los recursos minerales del país ha mermado la posibilidad de implementar medidas efectivas para frenar la violencia y garantizar el respeto de los derechos humanos en las regiones más afectadas por la violencia, que son las zonas con mayores riquezas (Ramírez, 2011).

Aunque se realizaron las elecciones en 2006, que tuvieron como resultado el triunfo de Joseph Kabila, muchas de las facciones se han mantenido, e incluso, fortalecido. Uno de los grupos más visibles en el escenario congoleño tras el proceso democrático es el Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (CNDP), que logró un acuerdo con el gobierno en 2009, en el que se

comprometieron a conformar un partido político e integrar las fuerzas armadas del gobierno nacional. Sin embargo, esto no se cumplió y una nueva facción, el M23, apoyada por gobiernos como el ruandés, ha escalado la violencia en el este del país.

De otra parte, en 2011 se avanzó en las negociaciones en un proceso de paz con la comunidad Banyamulenge, que abogaba por la creación de una región autónoma. En este proceso se alcanzó la participación de varios combatientes al plan de DDR comandado por Monusco, que asumió las actividades y responsabilidades de la Monuc el 1º de julio de 2010.

El rol de la comunidad internacional

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas estableció la creación de la primera misión de mantenimiento de paz en el país, la Monuc. En este contexto, el papel de la comunidad internacional se centró en el envío de fuerzas para esta misión. El Consejo de Seguridad, además, persiguió la retirada de las tropas ugandesas y ruandesas del país a través de una serie de resoluciones en las que además amplió el mandato de la Monuc a la supervisión de la aplicación del acuerdo de cesación del fuego (ONU, 2014). El despliegue de cascos azules en toda la RDC para supervisar el cumplimiento de acuerdos y zonas seguras fue importante, aunque no suficiente con respecto a una evolución positiva de los mismos (Mària i Serrano, 2005). Además, fueron nombrados embajadores para que recorrieran la zona, sobre todo en la región de Ituri, que dieron cuenta de la magnitud de la violencia y el asesinato de civiles a lo largo de la región de los Grandes Lagos. El PNUD acordó en 2002 con el gobierno congolés un programa de cooperación para el período 2003-2005 que definía tres 'ejes estratégicos': a) gobernanza, b) lucha contra la pobreza, y c) prevención de conflictos y transición posconflicto, en el que se incluyen las cuestiones de DDR (Fisas V., 2006).

Por su parte, la Unión Europea estableció desde 2005 una operación de apoyo técnico a la reforma a la seguridad compuesta por dos misiones: la EUSEC RDC, orientada a la reforma de las FFAA, integración al ejército y buena gobernanza en el ámbito de la seguridad; y la EUPOL RDC, dedicada a la reforma de la policía, en curso actualmente (Tribunal de Cuentas Europeo, 2013, p. 18).

Se ha solicitado reiteradamente a los gobiernos de la región —especialmente a Uganda, Burundi y Ruanda, quienes tienen intereses estratégicos en el este del país— que detengan su intervención en la RDC sin mayores éxitos. Existe un

persistente apoyo a las facciones, especialmente por parte de población hutu en el este del país (ICG, 2003). Se ha intentado fortalecer a la Monusco con el fin de lograr el retroceso de las nuevas milicias, por lo que el Consejo de Seguridad le otorgó facultades más amplias en el 2013 y creó por primera vez una fuerza de intervención encargada de neutralizar los grupos armados que operan en esta región (ONU, 2013; Monusco, s.f.). No obstante, la fragilidad del gobierno y las dificultades que enfrenta para controlar efectivamente porciones significativas del territorio han hecho crecientemente complejo el escenario de la reconciliación y las posibilidades de estabilidad en el país.

Aspectos jurídicos

Participación política

En términos de participación política, el proceso de paz en la RDC se caracteriza por la preocupación de los diversos grupos por asegurar la institucionalización del equilibrio de poder entre ellos y garantizar el cumplimiento de los acuerdos políticos. El afán de los actores por proteger sus escaños de influencia en el gobierno ha hecho que –desde el Acuerdo de Lusaka² de 1999 que creó el Diálogo Inter-Congoleño (DIC)³ hasta el establecimiento del gobierno de transición en el 2003– se plasmen una variedad de garantías que impiden que una facción predomine sobre la otra.

El Acuerdo General de Paz firmado el 17 de diciembre de 2002 es el reflejo más claro de cómo se intentó acabar con el conflicto por medio de la consagración de estructuras de poder. Los diversos actores de la guerra básicamente acordaron las pautas para compartir el poder durante un periodo de veinticuatro (24) meses de transición. Bajo el Acuerdo General de Paz, el presidente interino

2 En el acuerdo de cese al fuego de Lusaka de 1999 participaron los jefes de Estado de CD, Ruanda, Uganda y Namibia, el Ministro de Defensa de Angola, las fuerzas del MLC y del RCD. La pluralidad de actores evidencia la internacionalización del conflicto en CD. Para garantizar el cumplimiento del acuerdo, se creó una comisión militar conjunta. Esta debía monitorear e investigar las violaciones al acuerdo, verificar la retirada de las fuerzas militares, controlar el desarme de los grupos armados y acompañar la retirada de las fuerzas armadas extranjeras. Además, en el cumplimiento de su mandato, la comisión militar conjunta debía ser apoyada por una misión de organización de Naciones Unidas, que confirmaría la implementación de las previsiones del acuerdo.

3 El DIC estableció una administración transicional que buscaba lograr un acuerdo entre las partes sobre cuatro temáticas básicas: la formación de las fuerzas armadas, la estructura institucional del país, la organización de elecciones y la elaboración de una constitución transicional.

fue acompañado por cuatro vice-presidentes que representaron a cada uno de los grupos que participaron en las negociaciones de paz (el gobierno, la oposición política, la Unión Congoleza para la Democracia y el Movimiento de Liberación del Congo, RCD-ML, RCD-N y Mai-Mai)⁴. Este acuerdo fue muy minucioso en su establecimiento, sobre todo en materia de participación en el poder y de representación, tanto así que la Asamblea Nacional estuvo compuesta por 500 miembros así: 94 del RCD, 94 del MLC, 94 del gobierno, 94 de la oposición política, 94 de la sociedad civil, 15 del RCD-ML, 5 del RCD-N y 10 del Mai-Mai (según el Anexo 1B del Acuerdo Global de Transición). Igualmente, en relación con la composición del Senado se estableció que estaría compuesto por 120 miembros bajo la misma lógica⁵. El acuerdo incluso estipuló el número de guardaespaldas que debía tener cada líder político y las condiciones de seguridad que se le debían garantizar.

Este gobierno de transición terminó en 2006 con las primeras elecciones democráticas tras 46 años sin ellas (Ospina, 2013). En estas fue elegido presidente Joseph Kabila, sin embargo, las elecciones fueron criticadas por la oposición. En el año 2011 fue reelegido Kabila como presidente, nuevamente las elecciones fueron objeto de fuertes discusiones y disturbios, principalmente porque los opositores al gobierno manifiestan que hubo fraude electoral.

Sin embargo, debido a la complejidad del conflicto en la RDC ha sido muy difícil generar una paz estable y duradera, de tal manera que la ausencia de políticas y medidas que permitan la paz ha llevado de cierta manera a que los alcances logrados en los acuerdos de paz de 2002 no se materialicen (Ospina, 2013). Es claro que un Acuerdo de Paz no se cumple por sí solo, hace falta la voluntad de las partes para su consecución. El acuerdo de 2002 al parecer se centró en el reparto de poder como una política transitoria, pero no se vislumbró allí la necesidad de tomar acciones posteriores para garantizar una verdadera inclusión, es por ello que la falta de reformas estructurales de fondo y de sanciones a los grandes violadores de derechos humanos ha llevado a que se crea un estado de impunidad y de inacción que impide que el país salga del estado de violencia en el que se encuentra.

4 En el capítulo V del Acuerdo Global de Transición, firmado el 16 de diciembre de 2002 en la ciudad de Pretoria, se establecen de forma metódica la división de poder y la estructura del poder ejecutivo durante el periodo de transición.

5 Según el Anexo 1C del Acuerdo Global de Transición, la distribución del Senado sería: 22 RCD, 22 MLC, 22 gobierno, 22 oposición política, 22 sociedad civil, 4 RCD-ML, 2 RCD-N, y 4 Mai-Mai.

Amnistías e indultos

En los últimos diez años, ha habido una pluralidad de acuerdos de paz entre los diversos actores nacionales e internacionales involucrados en el conflicto armado de RDC. Los acuerdos de Lusaka (1999), Sun City, (2002), Ituri (2006), y Goma (2008) guardan cierta coherencia sobre cómo abordar los asuntos relacionados a crímenes de guerra y rendición de cuentas. En general, se respetan las normas internacionales, en tanto que se prohíbe la aplicación de la amnistía a los crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o genocidio. Particularmente, el artículo 199 de la Constitución de Transición establece que la Asamblea Nacional expedirá una ley que otorgue amnistía por actos de guerra, delitos políticos, con la excepción de crímenes de guerra, crímenes de genocidio y crímenes en contra de la humanidad.

Sin embargo, a pesar de que las normas establecen estas limitaciones, la materialización de los acuerdos ha sido mucho más complicada. Los perpetradores de atrocidades generalizadas se han incorporado libremente en el ejército nacional y este sigue siendo el principal perpetrador de abusos contra la población civil (Amnesty International, 2002). Las limitaciones establecidas en los acuerdos de amnistía han tenido poco efecto. Particularmente, las autoridades judiciales nacionales han demostrado muy poca iniciativa en el enjuiciamiento de los perpetradores acusados ante los tribunales nacionales.

La institucionalidad no ha podido responder al alto nivel de abusos durante la guerra. Los defensores de los derechos humanos y otras organizaciones de la sociedad civil han pedido justicia en repetidas ocasiones. Amnistía Internacional, por ejemplo, ha enfatizado en la necesidad de “exigir el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos mediante la adopción de medidas que aseguren el procesamiento de los perpetradores y de sus líderes” (Amnesty International, 2002).

Justicia transicional

Las negociaciones en la República Democrática del Congo se han centrado más en la distribución del botín político que en la rendición de cuentas por crímenes graves. Pocos juicios por crímenes cometidos durante las guerras han sido llevados ante los tribunales en el ámbito local o nacional. Ante la debilidad del sistema judicial nacional, ningún sospechoso de alto rango ha sido juzgado.

Se ve entonces que no ha habido una verdadera satisfacción de los derechos de las víctimas, pues la justicia no se ha aplicado por parte del Estado, sino que ella ha sido impuesta por parte de la Corte Penal Internacional, pero esto lejos de permitir una verdadera satisfacción a las víctimas, lo que hace es crear un ambiente de desconfianza hacía el sistema judicial interno.

En materia de la verdad, muy poco se ha adelantado, ya que si bien se pretendió la creación de una comisión de la verdad y reconciliación, la misma no logró cumplir con sus propósitos generando un efecto muy negativo en la sociedad y las víctimas, quienes vieron que no hubo justicia ni verdad y por ende, mucho menos reparación.

Comisiones de la verdad

La Comisión de la Verdad y Reconciliación se estableció en el 2003 como resultado de una decisión política que se tomó bajo el gobierno de transición. El Acuerdo General para la Paz firmado en diciembre de 2002 creó el marco para la comisión de la verdad como una de las cinco instituciones de ‘apoyo a la democracia’. Así, creó el marco para la Comisión de la Verdad. Los artículos transicionales 154 a 160 de la Constitución establecen que la Comisión de la Verdad debía buscar la verdad entre las versiones contradictorias de la historia y promover la paz, la reparación y la reconciliación. La comisión fue establecida para examinar los conflictos políticos, económicos y sociales entre la independencia del país en 1960 y las conclusiones del Acuerdo de Paz del 2003. La comisión también debía contribuir a la indemnización de las víctimas.

Es importante resaltar que el propósito de esta comisión era muy específico, pues al parecer pretendía buscar una verdad oficial y no centrarse en buscar la verdad desde el punto de vista de las partes en el conflicto. Pese a la existencia legal de este organismo, su accionar en la práctica ha sido casi nulo, de hecho se ha calificado como un ejemplo de oportunidades perdidas para alcanzar la satisfacción de la verdad (ICTJ, 2013, p. 19).

Corte Penal Internacional

En abril de 2004 el fiscal de la Corte Penal Internacional recibió una comunicación sobre la situación de los crímenes de la competencia de la Corte presuntamente cometidos en la República Democrática del Congo desde que entró en vigor el Estatuto de Roma. El informe de la Corte Penal, ante la

Asamblea General de las Naciones Unidas, que se presentó el 19 de agosto de 2011, establece:

En relación con la situación en la República Democrática del Congo, hay cuatro causas en curso, dos de ellas en la fase de primera instancia. En la causa *El Fiscal c. Thomas Lubanga Dyilo* se ha concluido la presentación de la prueba y se espera que se dicte sentencia para el fin del año. En la causa *El Fiscal c. Germain Katanga y Mathieu Ngudjolo Chui*, el Fiscal concluyó la presentación de sus argumentos en diciembre de 2010 y el primer acusado comenzará la presentación de sus argumentos el 21 de marzo de 2011. En la causa *El Fiscal c. Callixte Mbarushimana* se expidió una orden de detención y el sospechoso fue detenido durante el período que se examina. La causa se encuentra en la fase preliminar. En la causa *El Fiscal c. Bosco Ntaganda* la orden de detención está pendiente de ejecución desde agosto de 2006 (Corte Penal Internacional, 2011).

En efecto, Thomas Lubanga fue condenado por la Corte Penal Internacional el 14 de marzo de 2012, por crímenes de guerra, entre los cuales se encuentra el reclutamiento de menores. Esta sentencia tiene una gran importancia ya que es la primera emitida por la CPI, pero además, con esta sentencia se reafirma el compromiso de la comunidad internacional de aunar esfuerzos para eliminar la impunidad ante la comisión de graves crímenes que afectan a la comunidad internacional. Además, el pasado 23 de mayo de 2014 fue condenado Germain Katanga por parte de la CPI por delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra.

En total han sido llevados a la Corte Penal Internacional seis (6) casos, de los cuales dos tienen sentencia condenatoria en firme, uno está a espera de juicio, uno tiene orden de detención vigente, en otro se ordenó declinar su acusación por parte de la Sala de Cuestiones Preliminares y otro fue absuelto en apelación.

Desarme, desmovilización y reinserción

El conflicto regional ocurrido en la República Democrática del Congo (RDC) fue uno de los más largos de la región africana. Fue un conflicto muy extenso que involucró a varios países, y uno de los más sangrientos. Durante la guerra murieron más de 5 millones y medio de personas, y otras más fueron desplazadas.

Después de muchos años de conflicto, en 1999 los gobiernos de la República Democrática del Congo, Namibia, Angola, Uganda, Rwanda y Zimbabwe, así como dos de los principales grupos rebeldes del Congo, el Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD) y el Mouvement pour la Libération du Congo (MLC), firmaron el acuerdo de cese al fuego de Lusaka. El acuerdo estableció el cese de hostilidades, la retirada de fuerzas extranjeras de la RDC, el inicio del desarme y el acantonamiento de los grupos armados –entendidos como todos aquellos grupos que no eran parte de las tropas del gobierno–, y el establecimiento de una misión de mantenimiento de la paz de la ONU (World Bank, 2010).

Desafortunadamente, el presidente del momento, Laurent-Désiré Kabila, padre del actual presidente, demostró muy poco compromiso con el proceso de paz, hasta el momento en que fue asesinado en 2001, con el sucesivo ascenso de su hijo al poder, Joseph Kabila. Este demostró mucho más compromiso con el proceso que su padre y luego de su posesión inició un diálogo amplio conocido como el Diálogo de Sun City. Como producto de este diálogo, se firmó en 2002 el Acuerdo de Transición Global e Inclusivo, firmado por el gobierno de RDC, Rassemblement Congolais pour la Démocratie – Goma (RCD-Goma), el MLC, RCD-Kisangani-Movement for Liberation (RCD-K-ML), RCD, y algunas fuerzas de autodefensa del Congo. Este acuerdo, firmado en Pretoria el 17 de diciembre de 2002, fue un componente clave de la agenda transicional (Boshoff, 2004).

Asimismo, en 2001 surgió en el seno del Banco Mundial la iniciativa de un proyecto regional multipaíses, que pudiera apoyar el proceso de DDR en la región con miras a lograr la paz y la estabilidad en estos países. Se consideró que la dimensión del proceso con dificultad podría ser abordada por un actor de forma individual, por lo que se reunieron donantes y se creó el Programa de Desmovilización y Reintegración Multipaíses (MDRP)⁶, y también el Fondo Fiduciario Multidonantes (MDTF) bajo la administración del Banco Mundial. El fondo y los créditos de la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial (IDA) fueron las dos principales fuentes de financiación de este gran proyecto.

El MDRP fue liderado por el Banco Mundial y tuvo como objetivo apoyar el proceso de DDR en la región de los Grandes Lagos en África, involucrando a los países afectados por el conflicto que se desarrolló en la República Democrática del Congo (RDC) en la década de 1990. Angola, Burundi, la República

6 El MDRP se conformó como un equipo compuesto por actores de la más diversa índole: gobiernos, organizaciones internacionales, entidades regionales, y ONG.

Centroafricana, la República del Congo, la República Democrática del Congo, Rwanda y Uganda fueron los países incluidos en el programa que operó entre 2002 y 2009. Gran parte de los fondos fue distribuida a programas nacionales y una parte de la ayuda, que ascendió a \$54,9 millones de dólares fue invertida en diez programas especiales implementados en la RDC por agencias de las Naciones Unidas y ONG.

Igualmente, la UE participó activamente en el asesoramiento y la asistencia de las autoridades para la reforma de la seguridad en RDC. Fue una misión que rompió con la dinámica de sus antecesoras en otros países y estuvo comprometida particularmente con la reintegración y reforma del ejército, el asesoramiento y apoyo al gobierno en materia de gobernanza y la reforma a la policía y a las aduanas (Celador, 2008).

El DDR fue antecedente y fundamento de los procesos democráticos que iniciaron después y permitieron terminar con los gobiernos de transición en RDC y Burundi. El apoyo que los países parte del MDRP, los donantes y las organizaciones le dieron al proyecto durante siete años muestra la relevancia del mismo.

Por otro lado, el carácter del conflicto en los Grandes Lagos hizo que, como en el caso de Burundi, la estrategia de DDR de RDC tuviera un enfoque regional. La ayuda internacional, aunque se canalizó a través de programas nacionales, fue apoyada y orientada por actores internacionales, con una aproximación eminentemente regional, dado que el conflicto en la región estaba estrechamente relacionado.

Como resultado, la evaluación hecha por el Banco Mundial al MDRP mostró que los países beneficiados por el programa mostraron un aumento en la estabilidad política, una reducción de la violencia y un aumento en el producto interno bruto, esto último producto en parte de un clima de mayor seguridad (World Bank, 2010).

En cuanto al programa nacional de DDR de la República Democrática del Congo, este puso en marcha tres procesos. El primero de ellos está relacionado con la RSS, según lo establecido en el Acuerdo Global e Inclusivo firmado en Pretoria en 2002. En él se contemplaba el desarme, la desmovilización y reintegración de combatientes de las siguientes fuerzas: Las fuerzas armadas congoleñas (100.000 combatientes), la Agrupación Congoleña para la Democracia de Goma (RDC-G) (45.000 combatientes), la Agrupación Congoleña para la Democracia Nacional (RCD-N) (10.000 combatientes), la Agrupación Congoleña para la Democracia de Kisangani, Movimiento de Liberación (RCD-K/

ML) (15.000 combatientes), el Movimiento de Liberación del Congo (30.000 combatientes), Mai Mai (entre 30.000 y 50.000 combatientes), y los grupos armados de Ituri (30.000 combatientes) (Boshoff, 2004).

El segundo proceso fue el programa de Desarme, Desmovilización, Repatriación, Reacentamiento, y Reintegración (DDRRR). Buscó afectar a grupos como las Fuerzas Armadas Ruandeses (FAR), y las Fuerzas Armadas de la Liberación de Ruanda (FDLR). El programa pretendía la repatriación voluntaria de los miembros de estos grupos que ascendían a 8.000 y 10.000 personas. Este programa fue coordinado principalmente por la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (Monusco) y repatrió a más de 16.000 soldados y dependientes de grupos extranjeros principalmente de Ruanda, Uganda y Burundi (Boshoff, 2004).

El tercer proceso se dio en el este de RDC, en la región de Ituri, a cargo de UNDP, Monuc y Unicef; se desmovilizaron 1.658 excombatientes. Fue un programa para desmovilizar y desarmar a los grupos armados de la región de Ituri. De esa manera, el programa de DDR en RDC estaba dirigido a tres grupos diferentes: las fuerzas armadas, las milicias congolesas incluyendo a los Mai Mai, y finalmente, los grupos armados extranjeros (Boshoff, 2010).

El programa nacional específico que se implementó en RDC se llamó Programa de Reintegración y Desmovilización de Emergencia de la República Democrática del Congo (EDRP) y fue coordinado por la Comisión Nacional para la Desmovilización y la Reinserción (Conader). Este programa se financió dentro del marco del MDRP, con financiación de donaciones del MDTF que ascendieron a USD\$ 90.550.444, y préstamos del IDA por valor de USD\$ 96.208.544, para un total de USD\$ 186.758.987. Al respecto, no solo el MDRP apoyó los programas de DDR, sino también otros actores, entre ellos la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) que apoyó en asistencia técnica para discapacitados (World Bank, 2010).

El EDRP se desarrolló en dos fases: la primera fase inició en noviembre de 2004 y terminó en diciembre de 2006, cuando el reavivamiento de la violencia en el este del país evitó que se ejecutara con normalidad. Esto retrasó el inicio de la segunda fase del programa, que finalmente inició en julio de 2008 y finalizó en diciembre de 2009 (Boshoff, 2010).

El EDRP ofrecía a los combatientes dos opciones principalmente, la primera era el camino de la integración en una nueva fuerza armada, las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC) y la segunda opción consistía en la desmovilización y reintegración socioeconómica. El

tronco común de las dos opciones consistía de dos momentos, para empezar se organizaron actividades de información y sensibilización que incluían no solo a los combatientes sino también a la población afectada por el conflicto; posteriormente se agruparon los combatientes en inmediaciones de los centros de orientación para el desarme, registro y la disposición de armas, para luego sí ser enviados a los centros de orientación para su proceso de identificación (Boshoff, 2004).

Como resultado del programa, se logró desmovilizar a 102.000 excombatientes de los 150.000 previstos, el 68% de la meta inicial; 99.404 eran hombres y 2.610 mujeres. Todos los excombatientes desmovilizados pasaron por el proceso de reinserción. Sin embargo, solo 52.000 participaron en los programas de reintegración (World Bank, 2010). En cuanto al desarme, la entrega de armas se situó sobre la media en 2007, pues fue entregada un arma por cada dos combatientes (Caramés, Fisas, & Sanz, 2007).

Dentro de las dificultades que enfrentó el programa destacan la resistencia a desmovilizarse de algunas facciones de diferentes grupos en el país—incluyendo algunos miembros del ECD-Goma y del MLC—, problemas financieros y la falta de voluntad política del gobierno. Este último fue el mayor problema percibido al inicio del proceso. Como muestra de ello vale la pena recordar que el establecimiento de los centros de desmovilización, llamados centros de orientación, se dilató injustificadamente y tomó 18 meses instalarlos y ponerlos en funcionamiento. Esos retrasos afectaron el inicio de los programas de reinserción y reintegración por un lado, y por el otro provocaron déficits presupuestales pues la desmovilización se tomó más de lo previsto. Asimismo, no había un sistema salarial confiable para las nuevas fuerzas de defensa, e incluso algunos de los soldados pasaban serias dificultades económicas (Boshoff, 2004).

Los problemas financieros se manifestaron particularmente a finales de 2006 cuando el EDRP se quedó sin fondos, afectando seriamente el programa de reintegración. El impase se resolvió con la consecución de recursos del IDA y del Banco Africano de Desarrollo (AfDB), sin embargo estas dificultades demoraron aún más todo el proceso (World Bank, 2010).

En cuanto a los programas dirigidos a población especial, destacan los programas dirigidos a los niños soldados. Cuatro de los cinco programas especiales del MDRP dirigidos a niños soldados se llevaron a cabo en RDC. Como producto de eso 30.000 niños soldado fueron atendidos en programas especiales, el mayor número de niños soldado tratados en la región. Este caso es innovador, pues el gobierno impulsó una iniciativa muy interesante dejando a los menores al cuidado de una familia de acogida y no recluyéndolos en una institución.

Sin embargo, no existieron programas de reintegración para los menores más allá de la asistencia básica, no se planearon programas de capacitación especiales para aquellos que habiendo pasado la edad escolar, tenían necesidades de capacitación más dirigidas a la inserción laboral, mientras que los menores en edad escolar se podían vincular a una escuela normal. Esto, sumado a la dispersión geográfica de esta población y a la limitación de recursos, dificultó el proceso (World Bank, 2010). En el caso particular de la RDC, Unicef no estuvo a cargo de los programas para los menores sino ONG y hubo problemas de coordinación, de forma tal que cuando Unicef participó en el proceso las acciones dirigidas a ayudar a esta población, fueron limitadas.

En el caso de las mujeres, los discapacitados y aquellos con enfermedades crónicas, aunque no hubo proyectos específicos para ellos, apoyar a esta población sí constituyó un objetivo puntual y se le asignó presupuesto en los proyectos nacionales y especiales. Según el Banco Mundial, hubo muy pocos combatientes discapacitados y mujeres desmovilizadas. Esto pudo obedecer a que los programas para desmovilizados no incluyeron la compensación económica que requiere este grupo por su condición, que no les permite insertarse laboralmente con facilidad (World Bank, 2010).

Las mujeres por otro lado, no fueron especialmente apoyadas y en la atención a la población femenina los programas tuvieron algunos problemas en la prestación de sus servicios. Se hizo evidente que era necesario llamar la atención sobre el problema y tener respaldo político para tomar medidas al respecto. Así, se implementó en el año 2007 el programa Aprendiendo para la Igualdad, el Acceso y la Paz (LEAP), un programa que buscó incluir aproximaciones de género en programas de DDR en planeación o en curso, de forma que se analizaran las mejores formas de tratar problemas de género y de violencia sexual.

Luego de finalizada la primera fase, se le dio continuidad al EDRP a través del Programa de Reintegración y Desmovilización Transicional (TDRP), para que continuara proporcionando asistencia técnica, apoyo financiero y un espacio de colaboración y aprendizaje. Solo hasta 2009 inició esta segunda fase del programa y se terminó ese mismo año. Contó con un presupuesto de USD\$ 75 millones que provinieron del Banco Mundial y logró el ingreso al programa de 12.820 combatientes, de los cuales 8.038 ingresaron a las fuerzas militares y 4.782 se desmovilizaron (Boshoff, 2010).

Por otro lado, la integración de los combatientes a las fuerzas armadas y la construcción de una única fuerza, evidentemente ha representado desafíos y dificultades. Una de ellas fue la incapacidad de las fuerzas políticas de estan-

darizar los procesos de entrenamiento de los desmovilizados, de forma tal que no todos los reintegrados lo recibieron debidamente. El proceso de integración a las fuerzas debe pasar por un entrenamiento previo, que tiene además del objetivo del entrenamiento militar, el de romper las cadenas de mando que existían dentro de los diferentes grupos armados antes de la desmovilización, de ahí su importancia.

Con el tiempo se permitió la integración de brigadas con miembros provenientes tanto de las antiguas fuerzas armadas como de otros grupos y debido a la ausencia de entrenamiento previo, entre sus miembros reinó la desconfianza, provocando que la cohesión de estos cuerpos sea muy frágil (Boshoff, 2010). Asimismo, los candidatos a la integración con las fuerzas militares podían no tener las habilidades básicas para pertenecer a las fuerzas militares, lo que dificultó aun más el proceso.

Igualmente, en la integración no se establecieron unas condiciones mínimas relacionadas con la revisión de los crímenes que pudieron cometer durante su pertenencia a las milicias, o en relación con violaciones a los derechos humanos o crímenes de guerra. Esto llama la atención sobre el proceso de selección del personal integrado a las nuevas fuerzas.

Finalmente, el DDR en RDC también se ha visto afectado por el reavivamiento de la violencia, en particular en los kivas (norte y sur) donde nuevos grupos disidentes continúan operando. En este sentido, es evidente que el conflicto en el este es una amenaza para el desarrollo y la culminación exitosa del programa de DDR. La violencia en el oriente del país ha provocado el desplazamiento masivo de la población y ha sido causa de inestabilidad política en la zona hasta hoy, cuando RDC está clasificada por el Fondo para la Paz entre los cinco Estados más frágiles del mundo (Centro de Monitoreo y Desplazamiento Interno, 2015).

Lecciones aprendidas

Aspectos jurídicos

De cara a un acuerdo con el fin de lograr la paz, las partes en conflicto deben centrarse en tomar medidas, acciones y decisiones que permitan la estabilidad de la paz.

Cuando se pone fin a un conflicto el interés de las partes del mismo debe trascender del puro interés político o de ansias de poder, ya que deben tomarse

acciones a mediano y largo plazo y no quedarse únicamente con una solución parcial de transición.

La falta de verificación y acompañamiento internacional en las elecciones ha hecho que se cree un ambiente de tensión y de incredulidad en los resultados, lo que ha generado fuertes protestas por parte de los grupos de oposición.

La ausencia de compromiso por parte de los Estados en cuanto a investigar y sancionar las graves violaciones de derechos humanos y de derecho internacional humanitario puede llevar a que se active la competencia de la CPI.

La insatisfacción al derecho de las víctimas genera más conflicto, por ello negarse a crear mecanismos para alcanzar la reconciliación conlleva la perpetuación de las violaciones a los derechos humanos.

Los acuerdos deben firmarse sobre la base de su cumplimiento. Cuando los mismos se hacen solo para conjurar una situación en particular, descuidando otros aspectos, la paz se hace cada vez más inalcanzable.

Existe una falta de la verdad absoluta, de hecho no hay medidas destinadas a las víctimas. Es un proceso centrado en atender a los victimarios.

La activación de la competencia de la CPI genera desconfianza en la justicia interna, lo que conlleva impunidad además de generar una mala imagen internacional en materia de protección a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

DDR

El apoyo político al proceso de DDR es central y se debe manifestar incluyéndolo a lo largo del proceso de paz en el cumplimiento de los compromisos, garantizando la financiación requerida a los programas y otorgando el apoyo institucional necesario hasta su culminación. Según el Banco Mundial, en la implementación del programa regional MDRP, uno de los principales problemas que enfrentaron fue la dificultad de lidiar con los problemas políticos y lograr el suficiente apoyo político para algunos de los programas, como por ejemplo la reforma al sector seguridad.

La voluntad política es fundamental para el cumplimiento del cronograma de los programas y así evitar dilaciones en la implementación de los mismos.

El apoyo de la comunidad internacional en la ayuda financiera es fundamental para el éxito de este tipo de procesos en países con escasos recursos.

La actuación mancomunada de diversos actores y la unión de esfuerzos técnicos, financieros y humanos facilita adelantar los proyectos de DDR. Esto permite compartir información, experiencia, y facilita a los gobiernos de los países implementar los proyectos de DDR.

Es importante generar condiciones para que la población femenina no sea invisibilizada en el DDR, tanto en la desmovilización como posteriormente. Los roles que desempeñan en la organización armada pueden hacer que sean descartadas dentro de las listas de desmovilización, lo que hace que no sean tenidas en cuenta en el resto del proceso. En RDC, apesar de que el programa nacional tuvo un enfoque de género, llama la atención que de los excombatientes desmovilizados 99.404 eran hombres y solo 2.610 mujeres. Aunque es probable que haya menos mujeres vinculadas al conflicto, también lo es que no las hayan vinculado en los programas por cumplir otro tipo de papeles dentro de la organización, caso en el cual siguen haciendo parte del conflicto y deben ser tenidas en cuenta.

Los menores son una población muy vulnerable en el proceso de DDR y siempre deben preverse programas especiales para cada edad y situación del menor. De ello depende su exitosa reinserción en la sociedad, no solo en materia social sino también económica.

Deben preverse las medidas y condiciones en las cuales se va a reinsertar la población con discapacidad o con enfermedades crónicas. Es una población especial que requiere más apoyo que otros desmovilizados, especialmente en su reintegración.

Los episodios y brotes de violencia posteriores a la firma de los acuerdos y luego de que se ha alcanzado cierta mejora en la seguridad y estabilidad nacional, ponen en riesgo los avances logrados con el proceso de DDR.

La limitada capacidad del gobierno para suplir las necesidades básicas de los desmovilizados genera que estos individuos se decepcionen del proceso y piensen en retornar a la ilegalidad.

Deben estudiarse con detenimiento las condiciones que debe tener un individuo que desee ser integrado a las fuerzas militares, de forma tal que la integración de estas fuerzas no se hagan en detrimento de la fortaleza de las instituciones de seguridad.

2.5 Estudio de caso: Irlanda del Norte

Egoitz Gago¹

Antecedentes

El conflicto de Irlanda del Norte estalla alrededor del año 1968, aunque tiene un trasfondo histórico importante que se remonta a los tiempos de la guerra de independencia de Irlanda a comienzos de siglo. Tras el Tratado del Estado Libre Irlandés de 1921, seis condados de Ulster continuaron haciendo parte del Reino Unido (Antrim, Armagh, Down Fermanagh, Londonderry, Tyrone y Cavan), lo cual generó la división de la isla. Sin embargo, toda Irlanda gozaba desde 1919 de una ley de autonomía (*Home Rule*) que le otorgaba autogobierno y una serie de instituciones políticas propias, por lo tanto Irlanda del Norte contaba con un cierto nivel de autonomía gubernamental y legislativa dentro de un sistema político fuertemente unitario y centralizado, como el del Reino Unido (Ruiz, 2011, pp. 5-6).

El Estado libre de Irlanda se libera de los últimos vínculos con la corona británica proclamándose República de Irlanda en 1949. Luego de cincuenta años de calma relativa, Irlanda del Norte atraviesa desde 1968 treinta años de verdadera guerra civil, seguidos de diez años de laboriosas negociaciones políticas antes del establecimiento de nuevas instituciones en 2007 (Guiffan, 2010, p. 270).

Algunos de los factores que inciden en el surgimiento del terrorismo en Irlanda del Norte son la evidente desigualdad frente al ejercicio práctico de los derechos políticos de los dos grandes colectivos sociales de la provincia (protestantes y católicos), la polarización política y social que llevó a excluir de la mayor parte de las instituciones de autogobierno a la minoría nacionalista (católica) con vocación mayoritaria, la evidente concentración de las actividades

1 Con el apoyo de Sergio Sánchez Forero, miembro del Semillero en Análisis de Conflictos.

económicas e industriales en manos de protestantes y adicionalmente, a nivel social, la permeabilidad entre ambas comunidades, que era prácticamente inexistente por la segregación en el sistema educativo y en la misma estructura urbana (Ruiz, 2011, p. 6).

Actores del conflicto

Uno de los principales factores en la complejidad del conflicto es el número de actores involucrados, tanto dentro como fuera de Irlanda del Norte (Mc Cartney, 2011, p. 11). A continuación se presentan las características de los principales actores en el conflicto armado y algunas de sus ramificaciones.

Unionistas

Se refiere a la identidad política de los protestantes en el Norte de Irlanda que se movilizaron desde las primeras incursiones independentistas en Irlanda, con el fin de mantener la unión con Gran Bretaña, ya que creían que sus intereses sociales y económicos se veían favorecidos si lograban continuar siendo parte del Reino Unido (Mc Cartney, 2011, p. 12).

Sucesores de los opositores al Estatuto de Autonomía en el siglo XIX y que en última instancia aspirarían a convertir Irlanda del Norte en un Estado independiente. Los principales partidos unionistas son el *Partido Unionista del Ulster* (UUP), que integró todos los gobiernos desde 1921 a 1972, y su escisión convertida en el *Partido Democrático Unionista* (DUP), mucho más populista y más radical y antinacionalista. [...] Ambos estaban en contra de la participación política de la República de Irlanda en Irlanda del Norte y de compartir el poder ejecutivo con los partidos no unionistas. (Ruiz, 2011, p. 37)

Las dos principales razones que explican el nacimiento de militares unionistas son una política de violencia preventiva ante la eventual reunificación irlandesa y la búsqueda de venganza frente a los actos terroristas del IRA. Por ello deciden unirse al alto al fuego de los provisionales, una vez que tuvieron la convicción que ya no existía esta amenaza (Ruiz, 2011, p. 12)

Lealistas

El apelativo lealista se les otorga a los unionistas más inflexibles, pues comparten lealtad al monarca británico (Mc Cartney, 2011, p. 12). Creían que las autoridades no actuarían con la suficiente energía para ahogar la amenaza que percibían en la comunidad nacionalista, razón por la cual forman grupos de defensa, la mayoría de los cuales terminan conformando la Asociación de Defensa del Ulster, por sus siglas en inglés, UDA (Mc Cartney, 2011, p. 14).

Nacionalistas

Su principio básico es la unión de la isla de Irlanda, su partido más representativo es el *Social Democratic and Labour Party (SDLP)* que aboga a favor de reformas internas y ha aceptado que la unidad debe contar con el apoyo de la mayoría en Irlanda del Norte; compite en el voto nacionalista con el Sinn Féin, el cual ha sido considerado como el brazo político del IRA. Este último sostiene que la fuerza es necesaria para excluir la presencia británica y que su legitimidad es histórica. Se ha rehusado a condenar al IRA y no fue incluido hasta muy posteriormente en las conversaciones políticas sobre la normalización de las instituciones democráticas (Ruiz, 2011, p. 37).

Republicanos

Son los nacionalistas (en su gran mayoría católicos que se consideran descendientes de los celtas o los gaélicos) más inflexibles, ya que tienen un fuerte compromiso con el objetivo de una Irlanda unida y algunos aceptan el uso de la violencia para conseguir ese fin. Su principal adversario era Gran Bretaña, pues sostenían que esta mantenía un interés imperialista en Irlanda del Norte (Mc Cartney, 2011, p. 12).

Fuerzas de seguridad

Se refiere a las fuerzas policiales y militares y de defensa de Irlanda del Norte y al ejército británico que intervienen en el conflicto, en primera instancia para reprimir los disturbios y posteriormente para buscar estabilizar la situación de orden público frente a la escalada de violencia. “No fueron completamente

neutrales, ya que reaccionaron a los asesinatos republicanos con su propia violencia revanchista” (Ruiz, 2011, p. 25).

Principales grupos terroristas de Irlanda del Norte

Ejército Republicano irlandés (Provisional IRA)

El principal grupo terrorista republicano, considerado el brazo armado del Sinn Féin. Ha combatido durante décadas para terminar con el gobierno británico y para lograr la unidad irlandesa.

El IRA fue fundado hace casi 90 años. En 1969, el grupo se escindió en el IRA provisional y el IRA oficial, no partidario de la lucha armada y posteriormente desaparecido en la práctica. El IRA provisional es la rama más importante del grupo y la que ahora identificamos como IRA. El IRA restableció su alto al fuego unilateral en julio de 1997, medida que permitió al Sinn Féin participar en las conversaciones de paz multipartidistas de Irlanda del Norte.

Ejército Nacional Irlandés de Liberación (INLA).

Formado en 1975, tiene la reputación de ser un grupo extremista radical centrado en el puro ejercicio de la venganza. Se le responsabilizó de la muerte de un líder lealista, Billy Wright, en la prisión de Maze en 1997. Con su muerte reinició una oleada de asesinatos sectarios que puso en peligro el proceso de paz.

Ejército Republicano Irlandés Reconstituido (*Continuity IRA*)

Luchan contra cualquier acuerdo que no esté basado en la unidad territorial de Irlanda y las fuerzas de seguridad responsabilizan al grupo de varios atentados. Se les vincula con la escisión del IRA provisional conocida como Real IRA, opuesta al proceso de paz.

Se dice que el IRA reconstituido tiene relaciones con el Republican Sinn Féin (restos de la escisión del partido principal en 1986), sin embargo este grupo niega tener un ala militar.

Fuerza de Voluntarios del Ulster (UVF)

Un grupo protestante del mismo nombre se rebeló contra la *Home Rule* en 1912. El grupo moderno que surgió en 1966 en oposición al unionismo liberal, apuntó que su propósito era matar a los miembros del IRA. El UVF ha sido responsabilizado de centenares de crímenes y tiene relaciones con el Progressive Unionist Party.

Asociación de Defensa del Ulster (UDA / Luchadores por la Libertad del Ulster (UFF)

Formado en los inicios de los años sesenta, fue el paraguas de los grupos lealistas. La UDA fue prohibida en 1992 por sus actividades terroristas. El UFF se considera comúnmente como el nombre encubierto de la UDA. Debido a las relaciones entre el UFF y el Ulster Democracy Party, este último fue excluido temporalmente del proceso de paz.

Fuerza de Voluntarios Lealistas (LVF) y Red Hand

La LVF estuvo anteriormente liderada por Billy Wright. Se dice que es un grupo extremista formado por miembros insatisfechos con otras organizaciones paramilitares de tipo lealista. Red Hand es un grupo terrorista cuyo único objetivo es poner la violencia a disposición de la causa lealista.

Fuente: Ruiz (2011, p.11).

Contexto del conflicto

Durante siglos, la sospecha y la hostilidad han caracterizado las relaciones intercomunitarias en Irlanda del Norte. Esto ha generado dificultades para su coexistencia. En gran medida, la desconfianza mutua ha alimentado el conflicto y proporcionado situaciones de agravios y daños que hacen parte de las hostilidades (Mc Cartney, 2011, p. 11). Una de las principales diferencias entre las dos principales comunidades de la provincia se basa en la religión: el protestantismo y el catolicismo. Aunque las iglesias han buscado salvaguardar la identidad religiosa de sus comunidades, el conflicto no se reduce esencialmente a aspectos religiosos (Mc Cartney, 2011, p. 12).

En los siglos XVII y XVIII la violencia se localizó en zonas rurales pobres; mientras que, desde mediados del siglo XIX han sido los suburbios urbanos degradados los principales escenarios del más abierto sectarismo y de disturbios intercomunitarios. Los muros de paz que separan muchas de estas áreas de difícil coexistencia, son un claro ejemplo de este fenómeno (Mc Cartney, 2011, p. 14).

Aunque diversos temas como la discriminación en vivienda y empleo, la manipulación electoral e historiales religiosos han separado a ambas partes, según Clem McCartney, el conflicto está enraizado en la lucha de una parte de la comunidad por una Irlanda independiente y unificada, y la hostilidad hacia esa lucha por otra parte de la comunidad que reivindica su permanencia en el Reino Unido. Es así que el conflicto se puede reducir a los siguientes problemas

clave: equilibrio de poder, relaciones entre las comunidades y cuestiones de gobernación (Mc Cartney, 2011, p. 10).

Con la expresión inglesa *The troubles* se designó a la nueva fase de enemistad abierta y de violencia entre las dos comunidades que se desplegó desde principios de los años sesenta. Esta se caracterizó por disturbios callejeros y por el uso de la violencia para fines políticos. Aunque la mayoría de los políticos constitucionales y la población en general estaban en contra del uso de la fuerza, existía poco consenso sobre cuál debería ser la forma de gobernar Irlanda del Norte (Mc Cartney, 2011, p. 15).

A finales de los años sesenta surgió en Irlanda del Norte un movimiento de derechos civiles que reivindicaba la protección a los derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas norirlandeses y el disfrute de la igualdad de oportunidades. Manifestaciones y contramanifestaciones llevaron a choques violentos menores y la confrontación atrajo a más sectores militantes de cada comunidad. Un factor importante en estas confrontaciones fue la imparcialidad de la policía y sus reservistas, mayoritariamente protestantes, ya que tendían a simpatizar con la posición unionista y a reprimir más duramente a los partidarios de los derechos civiles. Tras la llegada de las tropas británicas, hubo un rápido crecimiento de grupos armados clandestinos, a menudo conocidos como paramilitares (Mc Cartney, 2011, p. 14).

El renacimiento de la actividad terrorista a finales de esta misma década, coincidió con el comienzo de los problemas económicos de la industria primaria (dominante en Irlanda del Norte), la proliferación de los movimientos de corte marxista-leninista en los países del Tercer Mundo y el Mayo del 68 francés (Ruiz, 2011, p. 6). Todos estos factores externos llevaron a que

[...] entre los sectores más radicales del movimiento republicano [...] los elementos más violentos se organizaran alrededor de las tesis marxistas-leninistas de las guerras de liberación colonial y formasen el IRA Provisional, comenzando a utilizar la violencia a partir del año 1968 como método básico de acción política. (Ruiz, 2011, p. 8)

Al mismo tiempo, se organizaron políticamente alrededor de un partido político, Sinn Féin, al que también se le añadía el apelativo de provisional (Ruiz, 2011, p. 9).

En primera instancia, el uso de la violencia contra los protestantes y los intereses británicos en Irlanda del Norte se fundamentó en la represión desmedida de la policía norirlandesa (*Royal Ulster Constabulary*) y del ejército británico

contra los manifestantes católicos que protestaban por la discriminación a la que los tenía sometido el gobierno autónomo norirlandés (Ruiz, 2011, p. 9).

La violencia se convirtió en el *modus vivendi* de la sociedad norirlandesa en la década de los sesenta sin que se atisbara ninguna posibilidad de conseguir pacificar y democratizar el sistema político. Durante esos años, los grupos terroristas desarrollaron una gran actividad criminal; sus actores se basaban en principios culturales e históricos: la opresión colonizadora, el miedo a ser minoría y el ánimo revanchista. Ambos bandos adoptaron sus estrategias en consonancia a las distintas oportunidades políticas que se fueron presentando a los niveles de desempleo (aunque inversamente) y al nivel de la violencia de los republicanos (asesinatos en represalia) (Ruiz, 2011, p. 25).

La preocupación de la Unión Europea frente a la inestabilidad que generaba el conflicto en Irlanda del Norte la convirtió en una parte importante del conflicto. Desde el Parlamento Europeo se han hecho recomendaciones, como las expuestas en el informe de Haagerup (1984), que abogaban por un mayor papel de la UE en Irlanda del Norte, una fórmula de poder compartido y una mayor cooperación intergubernamental. De igual forma, la Comisión Europea ha otorgado ayuda financiera para mejorar las condiciones de vida y crear un mayor sentido de normalidad en Irlanda del Norte (Mc Cartney, 2011, p. 11).

Tras la disolución del Parlamento de Stormont en 1972 y el establecimiento de un gobierno directo por parte de Gran Bretaña, surgieron intentos sucesivos de encontrar un arreglo constitucional, que aunque tuvieron apoyo en ciertos sectores de la población, finalmente fracasaron, llevando a la continuación de las campañas paramilitares. Durante la década de los ochenta la política gubernamental intentó crear un aire de normalidad, pues arreglaba rápidamente los daños y las líneas divisorias entre las comunidades se disimulaban con planes de mejora medioambientales, bajo la lógica de que lo anterior restaría sentido al conflicto y aumentaría el optimismo (Mc Cartney, 2011, pp. 15-16).

A finales de la década de los setenta, el IRA inició una serie de atentados que conmocionaron al mundo, como el asesinato perpetrado contra Lord Mounntbatten, primo de la reina Isabel. Los republicanos mantuvieron su estrategia terrorista contra objetivos británicos o unionistas hasta 1991, mientras que los grupos paramilitares lealistas continuaron su campaña violenta hasta el alto al fuego de 1996, dejando atrás un alto número de víctimas, muertos y heridos, ya que sus atentados indiscriminados contra objetivos católicos terminaron generando un espiral de venganzas y un agravado deterioro del orden público (Ruiz, 2011, p. 27).

No se trataba únicamente de actividades terroristas, sino que cada una de las dos comunidades administraba la justicia y ejercía el control policial de manera para-institucional dentro de los territorios controlados por cada banda terrorista, al no otorgar ninguna legitimidad a las instituciones estatales británicas [...] Este control de la comunidad tenía una doble trascendencia: defensa de su unidad e identidad y la formación de un respaldo social destinado a maximizar la nueva estrategia de participación electoral iniciada por el Sinn Féin a partir de 1981 (Ruiz, 2011, p. 27).

A comienzos de la década de los noventa se cimentaron las bases de un proceso de paz destinado a la normalización democrática del sistema político norirlandés. Una de estas bases fue el Acuerdo Anglo-irlandés de 1985 que implicó de una parte, el reconocimiento de que Éire tenía un papel en el conflicto y de otra, que el gobierno británico reconocía la validez de ambas posiciones (unionista y nacionalista), manifestando su respeto a lo que decidiera la mayoría de los norirlandeses (Ruiz, 2011, p. 29). Su firma trajo consigo la implantación de nuevas medidas destinadas a reducir la confrontación sectaria y la discriminación, marco en el cual se dictó una nueva legislación con el objetivo de restaurar los desequilibrios en la educación y el empleo, y así reducir las diferencias económicas entre ambas comunidades (Ruiz, 2011, pp. 31-32).

Proceso de paz

El objetivo final del IRA desde mediados de los sesenta, dirigido a lograr la anexión de los seis condados al resto de la República de Irlanda –cuya inviabilidad se hizo patente por factores como su incapacidad militar o la falta de interés entre la población de Éire–, llevó a contemplar la posibilidad de un agotamiento en su capacidad de movilización dentro del entorno social que lo respaldaba. Lo anterior acabó por ocurrir a principios de los noventa, lo que finalmente dio paso al cese al fuego y a la búsqueda de una solución dialogada (Ruiz, 2011, p. 12).

El proceso de paz en Irlanda del Norte duró algo más de una década y tiene unos orígenes inmediatos que se remontan a mediados de los años ochenta, contexto en el cual se genera un ambiente favorable para la paz, producido por diversos factores como el cansancio de la guerra, el contagio de otros procesos, la necesidad económica de lograr la paz, el apoyo de la administración estadounidense y el tremendo deseo de paz por parte de la población (Fisas, 2010, p. 8).

En 1987 se iniciaron los primeros diálogos secretos entre John Hume, líder del Partido Laborista y Socialdemócrata norirlandés (SDLP), con el gobierno británico. En 1990 se abrió un canal de comunicación con los dirigentes del Sinn Féin y en diciembre de 1993 el gobierno británico proclamó la Declaración de Downing Street, a través de la cual aceptaba el derecho de autodeterminación de Irlanda del Norte y se comprometía a facilitar un acuerdo con la población irlandesa, así como la entrada del Sinn Féin al diálogo político (Fisas, 2010, p. 8).

Al subir los costos de participación y aumentar los niveles de certidumbre, la violencia sabotadora amenaza la estabilidad de los procesos de paz y el caso de Irlanda del Norte no es la excepción: cientos de ataques bomba, tiroteos y palizas se produjeron desde la firma del BGFA. Sin embargo, los actores a favor del acuerdo han sido ampliamente efectivos en el manejo de la disidencia. Mientras las facciones escisionistas como el IRA Real continuaban operando, sus ataques eran relativamente infrecuentes comparados con las operaciones republicanas previas al cese al fuego. Cuando los más grandes actos de violencia de estos grupos ocurrieron, tales como el atentado de Omagh en agosto de 1998, que dejó 29 muertos, los líderes del Sinn Féin inmediatamente condenaron los ataques (Maney, Ibrahim, Higgins, & Herzog, 2006, p. 191). Mientras la violencia paramilitar lealista también persistía, estructuras de coordinación como la Comisión Lealista crearon presión inter-organizacional para abstenerse de actividades que pudieran hacer descarrilar el proceso de paz (Maney *et al.*, 2006, p. 191).

*Acuerdo de Viernes Santo*²

Al Acuerdo de Belfast se llegó mediante la negociación, fue ratificado por un referéndum popular y respaldado por la comunidad internacional. Es una pauta de resolución de conflictos que merece la pena emular. (Abraham, 2011, p. 9)

La euforia que acompañó al acuerdo se evaporó en cierta medida en los meses subsiguientes. Enseguida se vio que conseguir que los partidos políticos de Irlanda del Norte pusieran en marcha las diversas disposiciones del acuerdo no iba a ser tan fácil como se había pensado. Pero, pese a las tensiones interpartidistas sobre la interpretación de las disposiciones clave del acuerdo [...] [S]e ha mantenido en términos generales, la tregua de los principales grupos armados; el nivel de violencia ha descendido de forma espectacular, y la gente

2 También llamado Acuerdo de Belfast, fue firmado el 10 de abril de 1998. En adelante BGFA, por sus siglas en inglés.

normal se acostumbra cada vez más a vivir sus vidas sin el constante temor a los desórdenes (Abraham, 2011, p. 8).

Maney, Ibrahim, Higgins y Herzog (2006) destacan algunas fortalezas del BGFA, que ayudaron a que el proceso se prolongara más tiempo y lograra más altos niveles de implementación que las iniciativas de paz previas. Primero, la inclusión de nacionalistas militantes, ya que esto aumentó el poder de otros participantes dada su creciente influencia sobre potenciales saboteadores a través del proceso de negociación y los acuerdos vinculantes. En BGFA, los partidos políticos que apoyaban a los más grandes grupos paramilitares se convirtieron en signatarios. En particular, la inclusión sin precedentes del Sinn Féin galvanizó el apoyo republicano al proceso de paz y redujo la violencia saboteadora republicana que era un factor desestabilizante (Maney *et al.*, 2006, p.188).

La certidumbre a mediano plazo, a propósito del estatus territorial de Irlanda del Norte, generó apoyo unionista para el BGFA, mientras que la certidumbre a largo plazo aumentó el apoyo nacionalista, dado que el acuerdo especificaba que Irlanda del Norte seguiría siendo parte del Reino Unido hasta que la mayoría de las poblaciones en Irlanda del Norte y la República de Irlanda lo desearan de otra manera (Maney *et al.*, 2006, p. 188).

Frente a la claridad y la especificidad en el lenguaje del acuerdo, como un factor importante en la viabilidad de un proceso de paz en el corto y largo plazo, el BGFA cubrió la mayoría de asuntos de central importancia para los unionistas y nacionalistas por igual. Las provisiones que cubrían el desarme, el principio del consentimiento de la mayoría y la afirmación del estatus de Irlanda del Norte como parte del Reino Unido, el desmantelamiento del Acuerdo Anglo-irlandés y la devolución aumentaron el apoyo unionista de corto plazo al acuerdo (Maney *et al.*, 2006, pp. 189-190). A su vez, el poder compartido en forma de una asamblea y un ejecutivo norirlandeses, un consejo británico-irlandés, el Consejo Ministerial Transfronterizo Norte/Sur, las reformas policiales y judiciales, y el prospecto de reunificación a largo plazo incrementaron el apoyo a corto plazo por parte de los nacionalistas (Maney *et al.*, 2006, p. 190).

De igual manera, la protección a los derechos de las minorías también afectó los niveles de certidumbre. El BGFA contiene 'doble salvaguardias de minoría' que protege tanto a unionistas como nacionalistas, independientemente de las dimensiones territoriales del Estado. Las provisiones incluyen reformas al sistema policial y de justicia, el establecimiento de una comisión de derechos humanos, la promoción de la igualdad en la oportunidad económica y la concesión de igual estado de reconocimiento de las culturas de ambos grupos etno-nacionalistas (Maney *et al.*, 2006, p. 189).

El rol del gobierno de los Estados Unidos como actor externo ejerció un apoyo considerable y una presión sobre los participantes del conflicto en beneficio del proceso de paz. La administración Clinton jugó un rol clave, pues facilitó la consecución del BGFA y apoyó al proceso de paz en momentos de crisis (Maney *et al.*, 2006, p. 188).

El gobierno de los Estados Unidos, al cambiar el equilibrio de fuerzas hacia el grupo étnico menos poderoso, jugó un rol constructivo en el proceso del BGFA. La administración Clinton usó la ‘relación especial’ para generar una influencia en la negociación a favor de los Republicanos. Al conceder una visa para el presidente del Sinn Féin, Gerry Adams, para visitar los Estados Unidos, la administración no solamente animó a los republicanos a participar en el proceso de paz, sino también puso presión sobre el gobierno británico para incluir a los republicanos en la mesa de negociaciones. Como director del Organismo Internacional en Desarme, el antiguo senador de los Estados Unidos, George Mitchell, proveyó los principios a través de los cuales Sinn Féin podía ser incluido en el proceso de paz sin el requerimiento de que el IRA hubiese entregado inmediatamente su armamento. Como presidente de las negociaciones multipartitas que resultaron en el BGFA, Mitchell jugó el rol de un mediador y facilitador imparcial. Ni el gobierno británico ni el gobierno irlandés podrían haber desempeñado efectivamente esta función (Maney *et al.*, 2006, p. 192).

De acuerdo con Guelke, el involucramiento de la administración Clinton en el proceso de paz de Irlanda del Norte es la culminación de un largo período de *lobbying* por parte de grupos irlando-americanos. El rol de liderazgo en la influencia a la administración Clinton fue asumido por una nueva agrupación llamada *Americans for a New Irish Agenda*. Sin embargo, también se plantea que este compromiso puede ser explicado desde la agenda de política exterior estadounidense en la época posterior a la Guerra Fría (Guelke, 1996, p. 521).

Aun cuando ciertas ambigüedades en el lenguaje han precipitado momentos de crisis, otras facetas del proceso de implementación han fortalecido el proceso de paz, empoderando a los participantes en múltiples niveles. Ambos partidos políticos de unionistas y nacionalistas y organizaciones paramilitares solicitaron retroalimentación de sus partes durante el proceso de negociación (Maney *et al.*, 2006, p. 191).

Junto con una campaña de base intercomunitaria, estas consultas ayudaron a los signatarios a ganar consentimiento popular formal para el acuerdo. En mayo de 1998, los referendos exitosos tanto en Irlanda del Norte como en la República de Irlanda dieron al proceso de paz una legitimidad adicional. Con

71% de los votantes en Irlanda del Norte y 94% de los votantes en la República de Irlanda apoyando el acuerdo, los referendos constituyeron un mandato popular de la isla entera para todos los signatarios a implementar a cabalidad sus promesas (Maney *et al.*, 2006, p. 191).

Los Acuerdos de Paz de 1998

El texto de los Acuerdos de Paz de 1998 (Northern Ireland Peace Agreement, 1998) es el resultado de un proceso de largo aliento entre varias partes: el principal partido católico, el Sinn Féin y los principales partidos unionistas de la región: el UUP (Ulster Unionist Party), el UDP (Ulster Democratic Party), el PUP (Progressive Ulster Party) y el SDLP (Social Democratic and Labour Party). El gobierno británico, con el primer ministro Tony Blair a la cabeza, se mantuvo como garante de las negociaciones, aunque finalmente se incluyó como un actor más. Este proceso tuvo la vigilancia y la mediación de varios agentes internacionales, siendo el más importante el gobierno de Estados Unidos que actuó como mediador en varias fases de la negociación.

Si bien las negociaciones presenciales tuvieron una duración muy corta, de marzo a abril de 1998, la negociación en sí tuvo una duración de cuatro años. Se considera oficial la fecha del 15 de diciembre de 1993 como comienzo con la declaración conjunta de Downing Street, el entonces primer ministro, John Major y el primer ministro irlandés Albert Reynolds. Esta declaración, denominada oficialmente “Declaración conjunta de paz” (Department of Foreign Affairs and Trade, 2013) pone las bases para una futura negociación reconociendo aspectos defendidos por la comunidad católica, como los derechos a la autodeterminación y el reconocimiento a un posible proceso de unión de Irlanda del Norte a la República de Irlanda. En contraposición, el gobierno irlandés se comprometía a realizar una reforma constitucional para defender las posibles demandas de la comunidad protestante si la unión se llegaba a realizar. El texto marca la primera vez desde la partición de la isla en 1920 en que el gobierno británico reconoce el derecho de la República de Irlanda sobre los asuntos de Irlanda del Norte.

Aunque las fuerzas radicales de la provincia, tanto el Sinn Féin como el DUP (Democratic Unionist Party) se mostraron recelosos sobre la declaración, no hubo un rechazo frontal. Tras un periodo de debate entre los distintos líderes políticos de las dos comunidades, tanto el IRA como las fuerzas paramilitares combinadas del Ulster anunciaron un alto al fuego. Este hecho marcó el

comienzo de un largo proceso de negociación cuya consecuencia fue el Acuerdo de Viernes Santo (o de Belfast) el 10 de abril de 1998.

Resumen de los contenidos del Acuerdo de Paz de 1998

El texto del acuerdo está dividido en once puntos, de los cuales nueve se refieren a los distintos compromisos y mecanismos que se deberán tener en cuenta en el futuro. Estos puntos son: instituciones democráticas, consejo de relaciones norte/sur, instituciones políticas anglo-irlandesas y norte-sur irlandesas, derechos civiles, desarme, seguridad, policía y justicia, prisioneros y validación. A continuación procederemos a la exposición de cada uno de esos puntos.

Instituciones democráticas de Irlanda del Norte

Los acuerdos de paz definen y especifican la naturaleza de las instituciones políticas en la región. Se define la naturaleza del poder legislativo y del poder ejecutivo, además de crear un código de conducta para los distintos miembros del poder político en la región.

a) La Asamblea Legislativa

Irlanda del Norte se constituye como un sistema parlamentario donde todo el poder emana de la Asamblea Legislativa. Esta asamblea es unicameral con 108 miembros elegidos por sistema proporcional siguiendo los distritos establecidos en el sistema Westminster tradicional. Esta asamblea es la primera que se da en la región desde 1973, cuando el parlamento de Irlanda del Norte fue abolido y las competencias de la región fueron asumidas por el Reino Unido.

Además de establecer su composición y poderes, los acuerdos de paz también especifican una serie de mecanismos de control para garantizar que la asamblea se gestione teniendo en cuenta las inquietudes de ambas comunidades, en concreto: el respeto a la carta europea de los derechos humanos, la creación de mecanismos de consenso entre comunidades y la creación de una comisión de igualdad dentro de la asamblea.

La asamblea sufrió varios reveses en los años subsiguientes, estando completamente suspendida entre 2001 y 2007 por fallos en la implementación del acuerdo. Tras el acta de St. Andrews en 2006, la asamblea fue restaurada, teniendo en cuenta el nuevo esquema de repartición de poderes entre comunidades.

b) Poder ejecutivo

Los acuerdos de paz reconocen que el poder ejecutivo debe ser ejercido por un primer ministro y un viceprimer ministro. En un comienzo estas posiciones serían elegidas directamente por la asamblea, teniendo en cuenta los mecanismos de control intracomunitario especificados. Si bien estas posiciones siguen siendo elegidas por el parlamento, los candidatos actuales deben ser propuestos por las principales fuerzas políticas de cada comunidad creando, *de facto*, un mecanismo de repartición del poder. La figura del primer ministro y del viceprimer ministro tienen la misma cantidad de poder, siendo las diferencias entre las dos meramente protocolarias. Esto fue establecido tras el acta de St. Andrews en 2006 y sigue vigente hasta ahora.

Consejo ministerial norte/sur

Como resultado de los acuerdos se propone la creación de un consejo de ministros norte/sur con el objetivo de atender las distintas necesidades de las comunidades e incluir a la República de Irlanda en los quehaceres políticos de Irlanda del Norte. Este consejo está representado por el primer ministro (y viceprimer ministro en el caso de Irlanda del Norte) y ministros relevantes tanto de la República de Irlanda como de Irlanda del Norte.

El objetivo final de esta comisión fue abrir campos de colaboración política y proponer legislación que contemplara la totalidad de la isla. Algunos de las iniciativas defendidas por el consejo fueron la creación de un fórum parlamentario conjunto para toda Irlanda y la creación de canales de colaboración entre organizaciones sociales presentes en toda la isla.

Consejo anglo-irlandés

En sintonía con el consejo ministerial norte/sur, se establece la creación de un consejo anglo-irlandés. Este consejo está formado por representantes de los gobiernos británico e irlandés, además de representantes de las distintas instituciones británicas: Escocia, Gales, Islas de Man y del Canal y por supuesto, Irlanda del Norte.

Las funciones de este consejo son muy parecidas a las funciones del consejo ministerial norte/sur, con una gran diferencia: No buscan el establecimiento de iniciativas legislativas que abarquen todo el territorio británico. Es un órgano

consultivo creado con la finalidad de establecer canales de comunicación para una correcta armonización de las inquietudes presentes en cada territorio.

Derechos civiles

Este punto es uno de los más importantes del acuerdo y junto con desarme, seguridad, policía y prisioneros, es de los más relevantes a aplicar en el caso colombiano. Dentro del epígrafe de derechos civiles, denominado en el acuerdo como “Rights, Safeguards and equality of opportunity”, se encuentran puntos como los derechos humanos y el derecho de las víctimas.

a) Derechos humanos

Los partidos políticos deben, por ley, acatar los derechos a la representación política establecidos en la carta europea de los derechos humanos. En concreto se especifica la defensa de los siguientes derechos: pensamiento político, libertad de religión, libertad de acoso sectario y derechos de las mujeres.

El acuerdo recoge el requisito de crear una comisión norirlandesa de derechos humanos dentro del parlamento británico, con la función de vigilar la aplicación de estos derechos y de retomar la investigación de violaciones de derechos humanos ocurridas en el pasado. Este tipo de comisión también se crea en el ámbito de la República de Irlanda.

Estas dos comisiones están supervisadas por una comisión conjunta que abarca las dos islas británicas.

b) Reconocimiento de las víctimas

Este es uno de los puntos más débiles del acuerdo ya que los derechos de las víctimas solamente se reconocen de manera declarativa. El texto no especifica ningún mecanismo concreto para respetar los derechos de las víctimas. En concreto, dentro del acuerdo se expone que las víctimas tienen derecho a la memoria y al reconocimiento de su sufrimiento. Las víctimas jóvenes tienen una mención especial al reconocerse los problemas que la condición de víctimas impone en su desarrollo personal.

El punto más importante en referencia a las víctimas es el reconocimiento expreso a las organizaciones de la sociedad civil por su trabajo para paliar el sufrimiento en ambas comunidades. Este reconocimiento ha creado una sólida

red de organizaciones sociales cuyo cometido es mediar y trabajar con víctimas de todo el espectro ideológico en Irlanda del Norte.

La única iniciativa importante que ha surgido del acuerdo es la creación de una comisión de víctimas y supervivientes de Irlanda del Norte en 2008. Esta comisión es un órgano político de la oficina del primer ministro que trata con las demandas de las víctimas, sin tener en cuenta la comunidad a la que pertenece. Aun así, esta comisión ha sufrido las críticas de las dos comunidades y no goza de apoyo popular.

Desarme

Este punto ya había sido acordado anteriormente en 1997, por lo que el texto del acuerdo se limita a expresar la necesidad de llevar a cabo el desarme de todas las organizaciones paramilitares de manera efectiva y con garantías. Para ello se crea una comisión independiente de desarme que supervisa el proceso para todas las organizaciones.

En la práctica, el desarme fue uno de los temas más controvertidos de la aplicación de los acuerdos. En un principio se puso un plazo de dos años para su compleción. En la realidad el desarme duró nueve años, solo el del IRA fue documentado y garantizado por la comisión de verificación. Los motivos fueron de procedimiento y garantías. Tanto el IRA como las fuerzas paramilitares unionistas recelaban sobre cómo se estaba dando el proceso de desarme y el destino de las armas. Al final, el proceso fue secreto y un solo comunicado de la comisión de verificación justificó el desarme. Además, esta comisión fue objeto de crítica al no ser de confianza para ninguna de las partes. Esto tuvo como consecuencia el cambio de miembros de la comisión repetidas veces para satisfacer las demandas de los grupos armados.

Seguridad

La situación de Irlanda del Norte en el lapso de duración de la violencia fue de una extremada emergencia social y de seguridad. El Acuerdo de Paz de 1998 estableció un camino hacia la normalidad, especificando la retirada de las fuerzas armadas británicas, el desmantelamiento de instalaciones militares y la desactivación de los poderes excepcionales impuestos por el gobierno británico.

Policía y justicia

Como consecuencia del punto anterior, se establecieron extensas medidas para reformar el sector seguridad en la provincia. En concreto los mecanismos de justicia y las fuerzas policiales. Aunque no se explicitó en el acuerdo, se reconoció el papel del RUC (Royal Ulster Constabulary) como agente directo de opresión y violencia en la provincia. Como consecuencia, se estableció la necesidad de crear un organismo policial nuevo, para ello se dispuso una comisión conjunta. El resultado final fue la Northern Ireland Police, con nuevos requisitos de rendición de cuentas e integración con las comunidades.

Paralelamente a la reforma de la policía también se reconocieron los graves fallos en el sistema de justicia de la provincia. En particular, se mencionaron la falta de independencia y de rendición de cuentas. En el acuerdo se estableció una reforma integral de la justicia teniendo en cuenta los dos puntos mencionados anteriormente. Esta reforma está en manos de la asamblea, que tiene poderes para crear un departamento de justicia en Irlanda del Norte.

Prisioneros

Como consecuencia de la firma del acuerdo, se emitió una amnistía general para los prisioneros convictos por crímenes relacionados con la violencia en Irlanda del Norte. Esta amnistía se ampliaba a los presos convictos fuera de la provincia por delitos similares.

Aunque muchos prisioneros formaban parte de organizaciones armadas, muchos otros no tenían esa condición, siendo convictos por crímenes intracomunitarios. Este hecho presentaba muchos problemas para la amnistía, por lo que se hizo de forma general, excluyendo solamente a quienes estaban presos por delitos comunes y a integrantes de organizaciones que no apoyaran de manera inequívoca el alto al fuego y el cese de hostilidades. Aun así, cada caso fue tratado de manera individual bajo los gobiernos encargados.

Validación, implementación y revisión

El texto del acuerdo fue hecho ley en el llamado Acuerdo Británico-irlandés de 1998. Para validarlo con la sociedad se llamó a un referendo realizado el 22 de mayo de 1998. Este referendo tuvo lugar en Irlanda del Norte y la República de Irlanda. En este último caso y siguiendo las indicaciones de la declaración

de Downing Street, el referendo implicaba una reforma constitucional. La mayoría de partidos políticos hicieron campaña por un voto favorable, siendo la excepción el DUP. El Acuerdo de Paz fue aprobado con un 71.1% de los votos en Irlanda del Norte y 94.1% en la República de Irlanda. Como consecuencia, el acuerdo se convirtió en ley en los dos territorios.

Finalmente, el acuerdo estableció varios mecanismos de revisión del texto. Cualquier institución de gobierno de los territorios afectados puede revisar los contenidos del mismo y llevarlos a consulta con los otros gobiernos y la asamblea de Irlanda del Norte. Estos mecanismos de revisión han sido utilizados múltiples veces y han tenido como consecuencia la modificación o especificación extensiva de varios puntos del texto. La modificación más importante ocurrió en 2006 y se refiere a la conformación del poder ejecutivo, cambiaba totalmente la configuración del mismo creando una repartición de facto del poder en la provincia entre unionistas y republicanos.

Lecciones aprendidas y aplicación de los distintos puntos del Acuerdo de Paz norirlandés de 1998 al entorno colombiano

El caso de Irlanda del Norte contiene elementos diferenciadores muy importantes a la hora de compararlo con el caso colombiano. Las más importantes se basan en la naturaleza de los actores involucrados. Si en Irlanda del Norte existen actores armados, estos no responden a una naturaleza ideológica, sino comunitaria. Además, ninguna ha recibido el apoyo expreso del Estado o ha tenido un enfoque diferencial, cosa que sí ocurre en el caso colombiano.

Otra de las grandes diferencias son los ejes que vertebran el conflicto. En el caso de Irlanda del Norte estos ejes son los intracomunitarios, con un apoyo de las distintas diásporas irlandesas a la causa republicana y de un menor apoyo británico a la causa unionista. Esto no quiere decir que los distintos puntos expresados en los acuerdos de paz de 1998 deban de ser totalmente desechados en el caso colombiano, pero sí, como mínimo, deben ser tomados con extrema cautela.

Aun así, existen ciertos aspectos que deberían ser tenidos en cuenta para su aplicación en Colombia. Estos aspectos son: estatus jurídico de los acuerdos de paz, derechos humanos, reconocimiento de víctimas, procesos de desarme, procesos de reforma del sector seguridad y procesos de verificación, revisión e implementación de los acuerdos.

Estatus jurídico de los acuerdos

El caso norirlandés presenta una oportunidad para entender la importancia que unos acuerdos deben tener en el futuro de Colombia. Los Acuerdos de Viernes Santo fueron transformados en ley denominándose el Acuerdo Británico-irlandés de 1998. Este acuerdo sustituyó al Acuerdo Anglo-irlandés de 1920 y dio la oportunidad a la región de desarrollarse plenamente en el ámbito político y social. Como consecuencia de esta legislación, el texto del acuerdo funciona como ley y define los pormenores sociales, económicos y políticos de la provincia, así como su relación con la República de Irlanda y el Reino Unido. Los acuerdos de paz dieron lugar a una modificación significativa de la Constitución irlandesa, así como reformas en el cuerpo legislativo del Reino Unido.

Una de las lecciones a tener en cuenta dentro del futuro de Colombia es la posible implementación de los acuerdos con estatus de ley. Tal y como ocurre en Irlanda del Norte, los acuerdos de La Habana pueden definir cómo se gestionan temas de capital importancia para el país como son la participación política, el rol del sector seguridad y en particular, la reforma agraria.

Ante este hecho es importante resaltar las salvedades de los dos casos. En Irlanda del Norte el acuerdo se hizo entre fuerzas políticas establecidas que más tarde se repartirían el poder mediante elecciones. Las comunidades involucradas en la violencia están fuertemente vertebradas en torno al eje político, con un partido a la cabeza. En el caso colombiano las negociaciones se realizan entre el gobierno y un actor armado, sin una clara conexión entre los distintos sectores sociales y los actores representados en la negociación. La legitimidad de los acuerdos puede verse seriamente dañada si no se plantean mecanismos de verificación e implementación válidos. Por otro lado es posible que en el tema de reforma agraria, la tenencia de tierras en Colombia se vea seriamente modificada por estos acuerdos y que su aplicación se beneficie si tienen rango de ley.

Una de las lecciones aprendidas respecto a este hecho en Irlanda del Norte es que una negociación es una política de Estado integral y no sectorial. Es muy posible que los acuerdos tengan un efecto sobre todo el sistema político, por lo que deberían de tratarse como tal. En el caso norirlandés, los acuerdos de paz sirven hoy en día para gestionar temas que han evolucionado desde que se firmaron pero que son importantes para la provincia, como la violencia intracomunitaria entre jóvenes y los altos niveles de desempleo como consecuencia de la actual crisis económica. Los acuerdos de paz traen un periodo de paz negativa pero deberían servir como elementos para crear paz positiva.

Derechos humanos

Los Acuerdos de Viernes Santo han generado un marco sólido de defensa de los derechos humanos en Irlanda del Norte. Se han creado varias comisiones a nivel local, regional y nacional para defenderlos. Estas comisiones trabajan y tienen el apoyo de una identidad supranacional como es la Unión Europea y el Consejo Europeo de Derechos Humanos.

Este punto de los acuerdos en Irlanda del Norte bien podría ser replicado en Colombia cuando la estructura política es similar. Si bien la aplicación (ver abajo) debería ser diferenciada y regionalizada, un acuerdo de derechos humanos podría ayudar a regular la vida política y social en el país. Unas de las demandas tradicionales hechas por las minorías políticas y sectores de izquierda en Colombia es la de tener garantías para poder hacer política. Estas garantías, sin desechar textos necesarios como la ley de la oposición, podrían tener su marco en una declaración conjunta de derechos humanos apoyada a todos los niveles, con comités a nivel regional y nacional. Además, teniendo en cuenta la tradición multilateral del país, esta declaración tendría un marco favorable en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Reconocimiento de víctimas

Este es uno de los puntos donde Colombia está más adelantado que Irlanda del Norte. En el caso norirlandés, los acuerdos solo reflejan una declaración sobre el reconocimiento de los derechos de las víctimas, en concreto la memoria y el derecho a la reparación. Como iniciativas concretas solo se ha creado la comisión de víctimas y supervivientes de la violencia, un órgano gubernamental no exento de críticas.

En el caso colombiano se ha avanzado mucho más con la institución de la Ley 1448 de 2011, donde se especifica la condición de víctima, así como los distintos mecanismos de justicia transicional, reparación y memoria. Si bien los mecanismos creados en Colombia están más avanzados, estos responden a una falta de legitimidad del colectivo de víctimas. Irlanda del Norte ha seguido el ejemplo de la mayoría de países europeos, como Francia, el Reino Unido o España, permitiendo que el sistema social que existía se haga cargo de las demandas de las víctimas. En el caso colombiano no existía ningún mecanismo que pudiera suplir las necesidades de ese colectivo.

Lo que sí se desprende del texto de los acuerdos de 1998 es la necesidad de que la reparación de las víctimas sea un proceso a muy largo plazo. La diferencia de lenguaje entre este texto y la ley de víctimas es notoria. Si la Ley 1448 habla de saldar deudas y crear mecanismos de reparación, los Acuerdos de Viernes Santo hablan de las víctimas como agentes activos que contribuyen a la nueva sociedad cambiante. Además, en Irlanda del Norte se da un papel protagonista a las organizaciones sociales, siendo mencionadas directamente como dinamizadores del proceso de atención y apoyo a los colectivos de víctimas. Por último, la reconciliación toma un papel determinante al verse como imperante la necesidad de concordia entre las dos comunidades, comenzando con el reconocimiento de las víctimas y su apoyo como agentes clave en la reconstrucción de la provincia.

El caso colombiano adolece de ese tipo de objetivos, centrándose en elementos estructurales de reparación y apoyo, sin hacer a la víctima agente central para la construcción de Estado. Esta es una de las lecciones que se pueden sacar de los acuerdos de Irlanda del Norte y ser aplicadas en Colombia.

Procesos de desarme

En el caso norirlandés el desarme es un tema diferenciado de otros, como la reintegración y la desmovilización. Estos dos puntos se dejan en manos de las distintas organizaciones sociales que existen dentro de las dos comunidades, así como las agencias institucionales destinadas a ello. Es importante resaltar la existencia de un Estado de bienestar en Irlanda del Norte, con sustantivos apoyos a colectivos desfavorecidos (sanidad universal, educación básica gratuita, apoyo al desempleo), lo cual hace mucho más sencillo la reintegración de excombatientes a la sociedad. Además, como se ha dicho anteriormente, las comunidades están altamente vertebradas y existe un colchón social amplio para los miembros de las organizaciones armadas. Este enfoque diferencial sería muy difícil en Colombia al no existir ese tipo de elementos, por lo que se hace necesaria una política integral de DDR.

Si nos centramos únicamente en los procesos de desarme, Irlanda del Norte nos da lecciones muy valiosas para tener en cuenta en Colombia. Tradicionalmente, en Colombia se ha dado el desarme público, con entregas de armas simbólicas pero altamente visuales. En el caso norirlandés esto fue uno de los problemas que retrasó la entrega de armas por parte del IRA y que hoy en día, mantiene armados a varios colectivos paramilitares unionistas. La entrega de armas mediante un acto público es la escenificación de una derrota. No hay que

olvidar que tanto el IRA como los grupos paramilitares unionistas gozan de una alta legitimidad dentro de sus comunidades y sus miembros han desarrollado una fuerte identidad colectiva alrededor de su pertenencia.

En Colombia la larga tradición de violencia defendida por los grupos guerrilleros puede hacer muy difícil un proceso de desarme exitoso si se insiste en la fórmula tradicional de la entrega de armas mediante un acto público (tal y como ocurrió con el M19 o las AUC). Irlanda del Norte puede proveer ideas interesantes como la creación de una comisión de verificación y un desarme de carácter confidencial garantizado por observadores independientes.

Reforma del sector seguridad

En el caso norirlandés, los actores militares y de seguridad se dividían en dos conjuntos claramente diferenciados. Por un lado estaba la presencia del ejército británico, enviado por el gobierno de Londres en 1969 ante el recrudescimiento de la violencia en la provincia. Este momento, que se define como el comienzo del periodo conocido como *The troubles* (los problemas), marca un enquistamiento del conflicto, tanto por la naturaleza represora del ejército británico, como por la radicalización de posiciones entre todos los elementos de la contienda, incluyendo, por primera vez, a la opinión pública de Gran Bretaña (Escocia, Inglaterra y Gales).

La acción militar, denominada operación *Banner*, comenzó por petición del gobierno unionista para apoyar al *Royal Ulster Constabulary* (RUC), en su campaña para acabar con la violencia paramilitar proveniente de la comunidad católica. Lo que en un principio fue una simple misión de apoyo, fue escalando hasta convertirse en una intervención integral donde intercedieron todas las ramas militares británicas (Ministry of Defence, 2006). La operación tuvo una duración oficial de 38 años, desde 1969 a 2007, aunque después de la firma de los acuerdos de paz de 1998 su presencia en el terreno fue disminuyendo gradualmente hasta su desaparición.

La presencia militar en Irlanda del Norte desató una guerra de guerrillas entre el IRA provisional y las fuerzas armadas, que daría pie a una radicalización de las acciones y un 'paso hacia delante' por parte del IRA, lo que a su vez dio lugar a las operaciones en territorio inglés de los años 70.

El otro gran actor perteneciente al sector seguridad presente en Irlanda del Norte era la fuerza regional policial o *Royal Ulster Constabulary* (RUC). Esta fuerza policial fue establecida en 1922 por el gobierno británico en la zona

para mantener el orden. Por lo tanto, desde el principio el RUC se estableció como agente represor sobre la minoría católica (Doherty, 2012). Este cuerpo era de mayoría protestante y fue el objetivo principal de violencia paramilitar católica. Esta organización fue desmantelada en 2001 y sustituida por la *Police Service of Northern Ireland*, una organización con discriminación positiva para miembros de la comunidad católica que tienen preceptos rigurosos sobre cómo realizar la acción policial³.

El factor común entre estos dos actores de seguridad es su papel netamente represor y activador del conflicto. Los dos actores fueron desplegados para terminar con la oposición católica, por lo que eran agentes activos de la acción de una de las partes del conflicto sobre la otra. Este es uno de los factores que diferencia la acción de las fuerzas armadas en Irlanda del Norte con la acción militar en Colombia. Mientras que en el caso norirlandés la acción se dirige directamente a una de las partes activas del conflicto, en el caso colombiano esta identificación es mucho más problemática.

La fuerza pública colombiana ha sido construida siguiendo un mando civil y se ha enfocado principalmente en los roles tradicionalmente reservados para la policía y las fuerzas armadas. Además, estas dos instituciones gozan de una alta legitimación entre la ciudadanía colombiana. Por lo tanto, la idea de una transformación radical de las estructuras de seguridad en Colombia es inadecuada.

La reforma del sector seguridad, por lo tanto, debería enfocarse en la adecuación de las estructuras y en la cimentación del poder del Estado sobre el terreno. En este sentido la idea de crear fuerzas policiales rurales con personas reinsertadas de las antiguas guerrillas, no carece de validez. Estas personas tienen el conocimiento del terreno y la cercanía de las comunidades necesaria para poder comenzar esta tarea sin tener que formar nuevos efectivos. Aunque este sería un proceso netamente colombiano, donde la experiencia norirlandesa tendría poco que aportar.

Reintegración de excombatientes

Irlanda del Norte enfocó este hecho con una amnistía total para personas detenidas por delitos relacionados con la violencia política hasta 1998. Las lecciones para Colombia son complejas debido a la extrema dificultad de discernir qué tipo de actividades han llevado a cabo los miembros de los

³ Estos principios están relacionados en la *Police Act* (UK Legislation, 2000).

grupos guerrilleros. Una de las condiciones más importantes que aparecen en los acuerdos de paz de 1998 es la necesidad de que las organizaciones a las que estas personas pertenecían debían mantener un completo e inequívoco alto al fuego. La diferencia con el caso colombiano es palpable: primero, el programa de reinserción llevado a cabo por la Agencia Colombiana para la Reintegración no contempla esa posición por parte de la organización armada, sino que lo deja como una decisión personal del potencial desmovilizado. Segundo, las negociaciones de paz se dan en un ambiente de conflicto, donde ninguna de las partes ha declarado un cese de hostilidades.

Un punto importante del caso norirlandés es la inclusión de la sociedad civil en la reintegración de esos prisioneros en sociedad. Hoy en día está en manos de las comunidades la acogida de antiguos miembros del IRA y de las organizaciones paramilitares unionistas. Esto se debe a que estas comunidades tienen unos lazos muy sólidos y altamente jerarquizados, lo que facilita la inclusión y aceptación de individuos. Este hecho, aunque altamente deseable, es bastante complicado de aplicar al caso colombiano. Los perfiles de los desmovilizados son de personas que quieren huir de la realidad que han estado viviendo (Nussio, 2012), por lo que la aceptación en sus comunidades de origen queda fuera de la cuestión. El caso norirlandés, sin embargo, lanza luz sobre un punto importante del hipotético posconflicto en Colombia: el fortalecimiento de la sociedad civil.

La fragilidad social colombiana es un factor importante para entender el contexto de aceptación de excombatientes. Según Nussio, la mayoría de las personas en Colombia no vivirían cerca de una persona que ha formado parte de organizaciones guerrilleras (Nussio, 2012), lo que complica una reintegración apropiada sin un acompañamiento integral del Estado.

Una política apropiada tanto para aligerar la carga en el tema de reintegración al Estado como para fortalecer el tejido social sería hacer hincapié en la política descentralizada de presencia del Estado. Involucrar a las comunidades locales en las distintas fases del proceso de acompañamiento de los antiguos miembros de los grupos guerrilleros sería benéfico para el proceso, tal y como se ha visto en el caso norirlandés. Hoy en día, diversas organizaciones de las dos comunidades compuestas por excombatientes, se han convertido en puente para la reconciliación entre los colectivos protestante y católico. Este hecho es un punto importante que muestra cómo los antiguos miembros de organizaciones armadas pueden servir como elementos activos en el posconflicto.

Conclusiones

Irlanda del Norte es un caso muy diferente al colombiano. Su conflicto se basa en raíces culturales e históricas que no se dan en Colombia. Por lo tanto, su resolución ha seguido un camino diferente. Las diferencias son manifiestas. Por un lado, en Irlanda del Norte hablamos de violencia desatada entre dos comunidades culturalmente diferentes y claramente divididas. Un tipo de violencia política que no ha tocado a todas las clases sociales de la provincia por igual. La mayor parte se la llevaron las clases bajas y obreras, de donde surgieron los grupos paramilitares, tanto el IRA como los diversos grupos protestantes.

Aun así, existen factores que podrían servir como aviso o referencia ante el actual intento de resolución de conflicto que vive Colombia. El más importante es el significado que tiene la firma de un acuerdo de paz. El caso norirlandés enseña la importancia del texto, que se ha convertido en la columna vertebral del sistema político y social de la provincia. En este caso, un Acuerdo de Paz se ha convertido en elemento fortalecedor del proceso de posconflicto, transformando elementos del Estado que eran causantes de problemas. Colombia debe prepararse para asentar sus bases sociales y políticas en un Acuerdo de Paz que transformará muchas dimensiones que parecen difíciles de tocar.

El estatus jurídico de los hipotéticos acuerdos de paz va a ser un importante escollo a salvar para el Estado colombiano. Tal y como se hizo en Irlanda del Norte, los acuerdos se deberán ratificar mediante un referendo. Ese plus de legitimación fue fácilmente alcanzable en Irlanda del Norte. La alta cohesión de ambas comunidades (exceptuando los elementos radicales) dio lugar a una alta participación y aceptación de los acuerdos. Colombia tiene una asignatura pendiente en esto, al necesitar de mecanismos de cohesión social que permitan dar ese paso. Esa cohesión social se vislumbra como la columna vertebral del futuro estatus político del país. Ese es el factor que ha facilitado el éxito de la reintegración de excombatientes, basada en el apoyo social por medio de organizaciones creadas para tal efecto.

Otro punto importante, como una lección aprendida, son los pasos para el desarme de los grupos guerrilleros. En Irlanda del Norte, un proceso que debía durar no más de dos años tomó nueve. Todo se debió a defectos de forma y desacuerdos en el modo de hacerlo. Colombia es un país donde ya se han dado procesos de desarme exitosos. Sin embargo, las FARC ya han demostrado su inquietud sobre el tema. La experiencia norirlandesa puede servir como base para comenzar un exitoso proceso de desarme, basado en comisiones independientes internacionales.

Irlanda del Norte ofrece muchas más diferencias que similitudes con Colombia pero puede ofrecer ideas sobre qué hacer, así como no hacer para que los acuerdos de paz en La Habana lleguen a buen puerto.

2.6 Estudio de caso: Indonesia (Aceh)

*Angélica Alba¹, Beatriz Suárez, Felipe Jaramillo,
Bibiana Rueda²*

Las relaciones centro-periferia entre Yakarta y Aceh se han caracterizado por una tensión histórica. Aceh había sido un sultanato musulmán independiente hasta la invasión holandesa en 1873, por lo que el islam siempre ha sido un elemento de fundamental importancia en la región. El conflicto entre el gobierno de Indonesia y el Movimiento de Aceh Libre (GAM) comenzó en 1976 cuando Sukarno empezó a construir el proyecto de nación indonesia con una visión laica y en consecuencia, por el deseo de la región de Aceh de mantener su identidad étnica y regional. Las partes lograron firmar el acuerdo de Helsinki de 2005, poniendo fin a un conflicto con profundas raíces en el país.

Contexto del conflicto

Después de la independencia, el presidente de Indonesia Sukarno hizo promesas a la provincia de Aceh en reconocimiento a su gran contribución en la lucha. En 1953, el héroe de la independencia Daud Beureueh conformó una insurgencia llamada Daru Islam tras la anexión de Aceh, que tras la independencia del país esperaba lograr la suya a Sumatra y perseguía la islamización. En la década de 1950 se lograron acuerdos y el gobierno hizo algunas concesiones en términos de autonomía, estableciendo un status especial para Aceh. No obstante, esto no terminaría con las reivindicaciones independentistas en la región. Diversos autores reconocen la importancia histórica que significó el

1 Con el apoyo de Diego Alejandro Barriga, miembro del Semillero de Análisis de Conflictos.

2 Con la colaboración de Luis Carlos Avella Huerfano, estudiante del programa de Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

sultanato como organización y el islam como religión, esto permitió unir a la población bajo un sentimiento de identidad y pertenencia a una comunidad, a pesar de las diferencias étnicas.

El GAM, creado por Hasan di Tiro, descendiente de una familia de ulemas de la región, se denominó inicialmente Frente de Liberación Nacional de Aceh-Sumatra y emprendió la lucha por la autodeterminación de la región. El objetivo principal de la organización era entonces garantizar “la supervivencia de la gente de Aceh-Sumatra, como nación, la supervivencia de su herencia política, social, cultural y religiosa que está siendo destruida por los colonialistas de Java” y reabrir “la cuestión de la descolonización de las Indias Orientales Holandesas” (Schulze, 2004, p. 20). En 1976 Di Tiro proclamó la independencia de Aceh y fue declarado como Jefe de Estado y como comandante militar. El territorio de Aceh-Sumatra se dividió en 17 provincias, cada una dirigida por un gobernador asistido por un comandante militar. Sin embargo, dentro del GAM la prioridad era ganar la independencia real antes que adelantar procesos de democratización y organización.

Aguswandi (2008) argumenta que el conflicto se puede dividir en cuatro fases. La primera fase entre 1976 y 1989, que vio la formación del GAM, la proclamación de independencia del Aceh y una guerra de baja intensidad. Las prioridades del grupo eran la educación para la formación de una identidad y el uso de tácticas de guerrilla. El grupo era bastante reducido y se consideraba un movimiento político bastante elitista. Solo unos cientos apoyaban el grupo y se caracterizaban por un alto grado de educación, como por ejemplo: ingenieros, doctores y académicos (Aguswandi, 2008). Sin embargo, esto cambiaría gradualmente debido a las políticas de explotación de recursos naturales y a las fuertes medidas de represión usadas por el gobierno contra la población. La insurgencia del GAM también se mantuvo activa debido a la explotación de los recursos naturales de la región desde la década de 1970 y que solo ha generado beneficios para el gobierno central³. Adicionalmente, Schulze reconoce otros dos factores que motivaron el conflicto: primero la extrema centralización del poder bajo el gobierno de Suharto y segundo, el enfoque militarista que tomó el gobierno para lidiar con la insurgencia.

La segunda fase, entre 1989 y 1998, se caracterizó por la implementación del DOM (Área de Operaciones Militares). Esto supuso un punto crucial en

3 En este sentido, es necesario resaltar que Aceh es una región de una gran importancia estratégica; en esta región se han encontrado grandes yacimientos de petróleo y de gas durante los treinta últimos años, eclipsando la agricultura y la industria de la madera. (Shaw, 2008).

el conflicto, que se caracterizó por una fuerte presión sobre la población, con el objetivo de intimidar cualquier apoyo al GAM⁴ que ubicó grupos armados en todos los distritos a lo largo de la costa entre el este de Aceh y la capital, en el norte y el oeste de Aceh. El apoyo del gobierno libio también fue clave en esta etapa, ya que permitió incrementar el reclutamiento y entrenamiento de nuevos combatientes⁵.

Aunque el GAM fue casi eliminado, siguió existiendo debido a que sus líderes estaban a salvo en el exilio y varios combatientes y comandantes se refugiaron en Malasia⁶ (Schulze, 2004). Esta política, lejos de lograr solucionar el problema, permitió que la población local se identificara con la ideología del GAM. Con la caída de Suharto, las demandas de justicia de los locales de Aceh no fueron escuchadas, por lo que en consecuencia, el GAM emergió como un movimiento popular con una más amplia base social. Esta nueva generación que sustentaba el GAM tuvo una amplia actividad militar hasta finales de la década de 1990.

El proceso de paz

La tercera fase del conflicto siguió a la caída del presidente Suharto. Inicialmente fue remplazado por su vicepresidente Jusuf Habibie, quien inició reformas democráticas y dio por terminado el DOM sobre Aceh. Entre 2000 y 2003 ambas partes iniciaron conversaciones con el apoyo de la comunidad internacional, incluyendo a los Estados Unidos y con un papel importante del Henry Dunant Centre⁷ (Schulze, 2004). El presidente Abdurrahman Wahid, que quería mejorar la imagen de su país tras lo sucedido en Timor del este, asumió una actitud conciliadora con el GAM. En marzo del 2000 envió a un representante oficial, Bondan Gunawan, a conocer a un alto oficial del GAM, Abdullah Syafie. Este fue el primer gran encuentro entre dos miembros de alto rango.

4 Entre 1.258 y 2.000 personas fueron asesinadas y 3.439 fueron torturadas. Después del DOM mas de 7.000 casos de violaciones de DDHH fueron documentados (Schulze, 2004, p. 19).

5 Alrededor de 800 hombres se entrenaron entre 1986 y 1989.

6 Los líderes en el exilio se concentraron en dirigir en la medida de lo posible las operaciones militares pero sobre todo en hacer *lobby* y buscar reconocimiento a nivel internacional. Por ejemplo Hasan di Tiro compareció ante la 48ª sesión de la comisión de D.D.H.H, y ante la 44ª sesión de la sub-comisión de la UN sobre prevención de la discriminación y protección de las minorías. Sin embargo el mayor apoyo vino de su alianza con Libia.

7 Organización con sede en Ginebra.

Las conversaciones auspiciadas por el Henry Dunant Centre culminaron en mayo de 2001 con el entendimiento conjunto sobre una ‘pausa humanitaria’ en Aceh, firmado por Hassan Wirayuda, representante del gobierno, y por Zaini Abdullah, representante del GAM, que tendría una duración de tres meses. Adicionalmente, se estableció un comité conjunto de seguridad, que junto a observadores internacionales, monitorearía el acuerdo. A mediados de 2001, un grupo de organizaciones civiles se reunieron en Washington para formar la Civil Society Task Force, liderada por el clérigo musulmán Imán Syuja, con el propósito de hacer más inclusivas las negociaciones.

El nuevo gobierno de Megawati Sukarnoputri concedió una autonomía especial a la región, que buscaba impulsar una solución autonómica para reducir los apoyos a la causa independentista. Esto se tradujo en un autogobierno limitado, la gestión del 70% de los recursos procedentes del gas natural, la utilización de símbolos propios, la elección del gobernador y el mantenimiento de un sistema judicial basado en la *sharia* (Fisas, *s.f.*, p. 1). Este fue un punto de partida para establecer un diálogo más inclusivo y el GAM aceptó eventualmente la posibilidad de la autonomía, renunciando a su pretensión de independencia de Aceh. Posteriormente, se firmaría el Acuerdo sobre Cese de Hostilidades (COHA) en diciembre de 2002. Este implicaba, además del cese de hostilidades, el establecimiento de zonas de paz, el desarme del GAM y la reubicación de las fuerzas de seguridad de Indonesia.

Con la llegada del nuevo gobierno de Susilo Bambang y su vicepresidente Jusuf Kalla en 2004, se inicia la cuarta fase del conflicto, que implicaría un cambio político en las conversaciones, pues involucrados en ellas desde el 2000, entendían que el enfoque militar no era suficiente. El vicepresidente Kalla intentó acercarse a los líderes exiliados en Suecia, encargando a Farid Hussein abrir un canal informal de diálogo con ellos. Esto no funcionaría, pues el GAM no tenía interés en dialogar sin el involucramiento de un tercer actor internacional, pero en un espacio alternativo. El Canal de Helsinki se abrió cuando Juha Christensen, un empresario finlandés, se convirtió en intermediario entre las partes. Posteriormente Christensen integró a Martti Ahtisaari y su organización Crisis Management Initiative (CMI) para actuar como mediadores.

No obstante los avances mencionados, el verdadero impulso al proceso se produjo con la catástrofe del tsunami de 2004. Alrededor de 160.000 personas murieron en Aceh como consecuencia de la tragedia. Así, la presión internacional empezó a cobrar mayor fuerza y el hecho se convirtió en una herramienta para un gobierno que buscaba terminar con el conflicto. Según Rajasingham-Senanayake, “el flujo sin precedentes de asistencia de donantes

internacionales ayudó catalizar el Memorando de Entendimiento de Helsinki que entró en vigencia tan solo seis meses después del desastre” (2009, p. 2), firmándose el 15 de agosto de 2005. En virtud de este acuerdo se logró una mayor autonomía para Aceh, incluyendo el derecho a formar partidos de provincia. La legislación para su aprobación fue formalmente codificada en la Ley de la Administración de Aceh (LOGA), que fue promulgada por el parlamento de Indonesia el 11 de julio de 2006.

Acuerdo de Helsinki

Una de las cuestiones más importantes del acuerdo es que Aceh podía contar con 70% de las rentas de recursos naturales y energéticos y tenía jurisdicción sobre sus recursos naturales y aguas territoriales. Además, entre los acuerdos logrados se establecieron cuestiones como garantías a la existencia de los partidos políticos con base en Aceh. En abril del 2006 se celebraron elecciones con observadores internacionales. Aceh ejerció la autoridad en todos los asuntos públicos, excepto en relaciones exteriores⁸, seguridad nacional, moneda, temas fiscales, justicia y libertad de religión. Se estableció su derecho a pedir préstamos al exterior, a aplicar impuestos y a administrar sus puertos y aeropuertos. También se estableció un sistema judicial imparcial dentro del sistema judicial indonesio, un tribunal sobre derechos humanos, una comisión de la verdad y el fondo de reintegración para los antiguos combatientes y prisioneros políticos, al igual que una Misión de Observación de Aceh (AMM) por parte de la UE y de los países de ASEAN, con el mandato de vigilar el cumplimiento del acuerdo (Fisas, 2006, pp. 77-78).

El papel de la comunidad internacional

La participación del Centro Henry Dunant fue fundamental para el desarrollo del proceso. En 2002,

[...] las partes iniciaron una serie de rondas de negociaciones con la mediación de tres “hombres sabios” y de confianza de ambas partes, que figurarían como consejeros del centro suizo (B. Loncar, exministro de Exteriores yugoslavo y exembajador en Indonesia; S. Pitsuran,

8 Sin embargo, todos los acuerdos nacionales o internacionales del gobierno de Indonesia que afectaran a Aceh debían contar con el consentimiento de la asamblea legislativa de Aceh.

exministro de Exteriores tailandés; y A. Zinni, Enviado Especial de EE. UU. para Oriente Medio). Por su parte, la UE también envió una misión independiente” (Fisas, 2006, p. 76).

Luego, en la fase de implementación, se debe resaltar el papel de la Misión de Observación en Aceh (AMM), que ha contado con cerca de 226 observadores (130 de Europa y 96 países de la ASEAN).

Aspectos jurídicos

Participación política

En lo concerniente a la participación política, el Memorandum of Understanding (MoU) de Helsinki se yergue sobre dos pilares fundamentales: la autonomía del Gobierno de Aceh y la participación política de los partidos políticos y grupos de la provincia de Aceh.

En primer lugar, el artículo 1.1.2^a establece que,

Aceh ejercerá la autoridad en todos los sectores de los asuntos públicos [...] excepto en los ámbitos de las relaciones exteriores, la defensa exterior, seguridad nacional, monetaria y fiscal, la justicia y la libertad de religión, la política de los que pertenecen al Gobierno de la República de Indonesia, de conformidad con la Constitución. (MoU, 2005)

Como es posible evidenciar, lo que se busca es otorgarle a la provincia cierta autonomía, excluyendo únicamente aquellos temas que competen a la autoridad central.

El segundo punto concierne la participación política y de manera expresa, se consagra que los partidos locales de Aceh pueden participar en las elecciones locales y legislativas. El artículo 1.2.1 del MoU establece: “[...] el Gobierno de Indonesia acepta y facilitará la creación de partidos políticos basados en Aceh que cumplan con los criterios nacionales” (MoU, 2005).

En el 2006, por medio de la Ley del Gobierno de Aceh se reafirmaron los dos puntos antes señalados. Según Javier Gil Pérez, “la esencia de este documento de trabajo son los referidos a descentralización administrativa y participación política” (2009, p. 39).

Indultos y amnistía

En su libro *Lecciones de paz en Aceh: descentralización administrativa y libertad política como estrategia de pacificación en Aceh*, Javier Gil Pérez afirma que uno de los puntos clave del Memorandum of Understanding se centró en la amnistía y la reintegración de los combatientes del GAM. En el acuerdo se dio una amnistía generalizada (2009, p. 36). El artículo 3.1.1 del MoU, consagra: “el Gobierno de Indonesia otorgará, de acuerdo con los procedimientos constitucionales, una amnistía a todas las personas que han participado en las actividades del GAM, tan pronto como sea posible y, a más tardar dentro de los 15 días siguientes a la firma del presente Memorando de Entendimiento” (MoU, 2005). Adicionalmente, las partes se comprometieron a crear los mecanismos necesarios para la reintegración de los combatientes a la sociedad civil.

Comisiones de la verdad

Los esfuerzos para revelar los abusos de poder que se presentaron durante el conflicto entre las fuerzas armadas del gobierno y el GAM se han visto obstaculizados por intereses políticos, lo que ha fomentado la impunidad por las violaciones de derechos humanos y los crímenes cometidos en el pasado. Si bien en 1998 se creó un tribunal de derechos humanos con el fin de juzgar a los presuntos responsables de crímenes de lesa humanidad y de genocidio, el resultado de los procesos judiciales reveló las primeras dificultades para avanzar hacia la verdad. Todos los acusados ante el tribunal (34 personas) fueron absueltos o vieron su condena revocada luego de la apelación.

En el 2004 se pasó una ley con el propósito de crear una comisión de verdad y reconciliación. Sin embargo, esta nunca llegó a ser una realidad. En el 2006, la Corte Constitucional anuló la Ley, lo que interrumpió la creación de la misma.

Como consecuencia, aunque en el Acuerdo de Helsinki de 2005 y en la ley de Gobierno de Aceh de 2006 se preveía la creación de una comisión de la verdad, la falta de voluntad política logró estancar y prorrogar de manera indefinida el proyecto. En diciembre de 2013 las demandas para crear una comisión de la verdad dieron frutos en la provincia de Aceh. Fue entonces cuando la Cámara de los Pueblos de la provincia aprobó la creación de la comisión de la verdad. La ordenanza de la Cámara de Aceh se presentó ante el Ministerio del Interior para su aprobación para que así pudiera entrar en vigor.

Corte Penal Internacional

En un principio, se pensó que Indonesia ratificaría el Estatuto de Roma y aceptaría la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. En el 2004, el gobierno de Indonesia implementó el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos. El plan señalaba de manera expresa que se buscaría ratificar el Estatuto de Roma en el 2008, lo que fue reiterado en el 2007 por el Ministro de Relaciones Exteriores Hassan Wirajuda. Estos esfuerzos daban un indicio a la comunidad internacional de que Indonesia avanzaría hacia la ratificación del Estatuto. Sin embargo, en mayo de 2014, el Ministro de Defensa Purnomo Yusgiantoro opacó el horizonte y las posibilidades de ratificación. Por medio de un comunicado, el Ministro afirmó que la ratificación del Estatuto no se materializaba como una prioridad en la agenda, en tanto que Indonesia ya contaba con instrumentos legales a nivel nacional para proteger los derechos humanos.

DDR

Con la caída de Suharto y la reinstauración de la democracia en 1998 se dio paso a diálogos y negociaciones entre la república y el GAM que fracasarían en 2003. Estas negociaciones se reanudarían en 2004 como consecuencia del tsunami que afectó a la región (Llinas, 2005). En agosto de 2005, tras varias etapas de negociación, la intervención de varios organismos internacionales y ONG que después del tsunami tuvieron una gran participación en la región, se firmó un Acuerdo de Paz entre las dos partes. Este acuerdo es mejor conocido como Memorando de Entendimiento (MdE). Este Acuerdo de Paz pretendía darle autonomía a Aceh, desarmar al GAM, replegar a las fuerzas militares y policivas y permitir el seguimiento del proceso por parte de organismos y ONG. La implementación del MdE estuvo a cargo del gobierno de Indonesia, que a través de la Agencia Nacional de Planificación dirigió el diseño del DDR y la coordinación de los donantes (Caramés & Sanz, 2009).

El acompañamiento y la verificación internacional estuvo en cabeza de la Misión Civil de Observación en Aceh (AMM), que fue creada con el apoyo de la Unión Europea, los gobiernos de Suiza y Noruega y cinco países de la ASEAN (Tailandia, Malasia, Brunei, Filipinas y Singapur). Fue financiada por la UE (9.3 millones de euros) y por las contribuciones de los Estados miembros de la UE y de los países participantes (6 millones de euros) (Aceh Monitoring Mission,

s.f.). La AMM se estableció oficialmente el 15 de septiembre de 2005 y llegó a su fin el 15 de diciembre de 2006. Su presencia obedeció a una invitación oficial del Gobierno de Indonesia y tuvo el pleno apoyo de la dirección de la GAM.

La creación de la AMM fue estipulada explícitamente en el MdE en el numeral 5. Según el MdE, la AMM tendría como tarea supervisar la desmovilización del GAM y el desmantelamiento de su armamento, supervisar la reubicación de las fuerzas militares no orgánicas y de policía no orgánicas, supervisar la reintegración de los miembros activos del GAM, vigilar la situación de los derechos humanos y prestar asistencia en este campo; supervisar el proceso de cambio legislativo, resolver los litigios sobre amnistías, investigar y descartar las reclamaciones y presuntas violaciones del Memorando de Entendimiento y finalmente, establecer y procurar una relación y una buena cooperación con las partes (Gobierno de la República de Indonesia, 2005). Posteriormente fue creada la Comisión para los Acuerdos sobre Seguridad (COSA), con la participación de las partes y la AMM. Fue una comisión establecida para resolver posibles inconvenientes en el proceso de implementación del acuerdo, incluyendo aquellos de interpretación (Caramés & Sanz, 2009).

El MdE estableció que el gobierno de Indonesia proporcionaría puntos de recogida de armas y apoyaría la recolección de armas móviles y equipos en colaboración con el GAM, asimismo, estableció que la destrucción inmediata se llevaría a cabo después de la colección de armas y municiones (Gobierno de la República de Indonesia, 2005).

En relación con el desarme y la desmovilización, según los informes de la AMM, el GAM entregó en total 840 armas a la AMM y el 27 de diciembre 2005 se disolvió oficialmente su ala militar, el Tentara Negara Aceh (Ejército del Estado de Aceh, TNA). Asimismo, el gobierno indonesio permitió que la población no combatiente del GAM que tuviera en su poder armas de fuego pudiera entregar estas armas sin ningún tipo de represaría o castigo.

Desmantelamiento de armas del GAM

Estadísticas de desmantelamiento de armas del GAM			
Etapa (2005)	Entregadas por el GAM	Descalificadas	Aceptadas
I (Septiembre)	279	36	243
II (Octubre)	291	58	233

III (Noviembre)	286	64	222
IV (Diciembre)	162	20	142
Total	1018	178	840

Fuente: AMM

Igualmente el Gobierno de Indonesia cumplió con sus compromisos mediante la reubicación de sus fuerzas no orgánicas del Tentara Nasional Indonesia (Fuerzas Armadas de Indonesia, TNI) y de policía. El número de policías y fuerzas militares restantes en Aceh están dentro de la fuerza máxima permitida por el MdE (14.700 para el TNI y 9.100 para la policía) (Aceh Monitoring Mission, s.f.).

Redistribución de tropas no orgánicas de TNI/policía

Estadísticas de redistribución de tropas no orgánicas de TNI/policía			
Etapa (2005)	TNI	Policía	Total
I (Septiembre)	6.671	1.300	7.971
II (Octubre)	6.097	1.050	7.147
III (Noviembre)	5.596	1.350	6.964
IV (Diciembre)	7.628	2.150	9.778
Total	25.890	5.791	31.681

Fuente: AMM

Por otra parte los presos del GAM fueron amnistiados y pudieron regresar a la libertad sin mayores obstáculos. Asimismo, los excombatientes tuvieron el derecho a participar en política, es así como el fundador de GAM llegó a ser el gobernador de Aceh (Caramés & Sanz, 2009).

La AMM supervisó la desmovilización del GAM y el desarme que fue ejecutado en cuatro etapas. También supervisó el traslado de las tropas militares y fuerzas de policía no orgánicas, un proceso en el que fueron reubicados un total de 25.890 militares y 5.791 policías durante las cuatro fases (Aceh Monitoring Mission, s.f.).

A su vez, a petición del gobierno de Indonesia y con el apoyo financiero de la comisión europea, la OIM apoyó la implementación de un paquete de reinserción y reintegración de los ex combatientes del GAM y de presos políticos amnistiados. La OIM suministró apoyo logístico y técnico al gobierno para el

retorno a sus hogares de 1.400 presos políticos amnistiados en agosto de 2005. Posteriormente, la organización desarrolló programas de apoyo individual a largo plazo y de asistencia a la comunidad (OIM, 2006).

En materia de reintegración, el acuerdo prevé en el numeral 3 los lineamientos generales para la reintegración de los excombatientes en la sociedad. En primer lugar, deja claro que en materia de reintegración, todos aquellos que fueron beneficiados por la amnistía se convertían automáticamente en sujetos de derechos políticos, económicos y sociales. Esto aplicó a quienes participaron en actividades con el GAM hasta la firma del acuerdo, a todos aquellos judicializados o detenidos por delitos en el marco del conflicto y a quienes debían ser liberados inmediatamente después de la firma de este. El texto hace explícito también que, a partir de la firma del acuerdo, todos los desmovilizados tenían derecho a participar libremente en el proceso político en Aceh y a nivel nacional.

El MdE estableció igualmente que el gobierno de Indonesia y las autoridades de Aceh tomarían las medidas necesarias para facilitar la reinserción en la sociedad de las personas que habían participado en las actividades del GAM. Estas medidas se enuncian de una forma muy general e incluyen la ayuda económica a tres grupos objeto de reintegración: los excombatientes, los civiles afectados y los presos políticos. Estos últimos además fueron beneficiados con el indulto. Además se estableció la creación de un fondo de reintegración bajo la administración de las autoridades de Aceh y el gobierno de Indonesia asignaría fondos para la rehabilitación de los bienes públicos y privados destruidos o dañados como consecuencia del conflicto (Gobierno de la República de Indonesia, 2005).

Se estableció también que el gobierno de Indonesia asignaría tierras de cultivo adecuado, así como fondos para las autoridades de Aceh, con el propósito de facilitar la reintegración de los excombatientes y la compensación para los presos políticos y la población civil afectada. Las autoridades de Aceh asignarían las tierras y los fondos de forma tal que todos los excombatientes, los presos políticos, y los civiles que sufrieron pérdidas demostrables debido al conflicto, recibieran tierras de cultivo adecuado, oportunidades de empleo o, en el caso de incapacidad, acceso a la seguridad social correspondiente. Igualmente, se contempló que los combatientes del GAM tendrían derecho a buscar empleo en la policía y en las fuerzas militares orgánicas en Aceh, sin discriminación y de conformidad con las normas nacionales (Gobierno de la República de Indonesia, 2005).

Sin embargo, en el acuerdo no se especificó la agencia responsable dentro

del Gobierno de supervisar el proceso de reintegración, finalmente fue asignada la Agencia Nacional de Paz y Reintegración de Aceh (BRA). La BRA fue creada por la sociedad civil y estuvo a partir de 2006 bajo el control del Gobierno de Aceh, canalizando la mayoría de los recursos destinados para los programas de reintegración en Aceh (Caramés & Sanz, 2009).

La BRA fue una agencia que tuvo que superar muchos desafíos desde su creación, fue establecida por miembros de la sociedad civil y desde 2006 quedó bajo el control del gobierno de Aceh. Prestó atención a una amplia gama de usuarios, ya que –aunque el MdE limitó la legibilidad para ayudas económicas a unas categorías específicas, básicamente excombatientes del GAM, presos amnistiados y civiles afectados por el conflicto– la BRA amplió los criterios e incluyó también a activistas del GAM que se rindieron antes de la firma del MdE, milicias pro gubernamentales y comunidades receptoras, así que el público que atendía era bastante diverso (Caramés & Sanz, 2009).

La BRA sufrió varias reestructuraciones desde que quedó bajo el control del gobierno, sin embargo, en general estuvo conformada por dos cuerpos: uno ejecutivo, en cabeza del director ejecutivo; y un foro permanente, el Forbes Damai, conformado por representantes del GAM, del gobierno de Indonesia y de Aceh, de la sociedad civil y de algunas organizaciones internacionales. A partir de 2009 el Forbes se convirtió en un cuerpo asesor del director ejecutivo. Desde muy temprano también contó con el apoyo de Usaid, primero a través de la financiación del Centro de Recursos de Paz de Aceh (APRC), y en el 2009 con la financiación del programa de Fortalecimiento de la Paz y el Desarrollo Sostenible en Aceh (SSPDA) (Avonius, s.f).

En cuanto al presupuesto, según los datos de la BRA, el programa entre 2005 y 2010 recibió 225 millones de dólares, que provenían del presupuesto nacional y del presupuesto regional de Aceh. Los recursos provinieron de aportes del gobierno nacional durante los primeros tres años de los programas, sin embargo, a partir de 2008, el gobierno de Aceh empezó a contribuir con alrededor del 30% de los recursos. No obstante, el tema presupuestal se convirtió en un campo de batalla entre el gobierno nacional y el gobierno local, ya que el primero consideró que los fondos para la reintegración debían provenir del gobierno local y los recortes tanto de uno como de otro reflejaron estas posiciones, lo que resultó en una reducción del presupuesto para 2010 y 2011 (Avonius, s.f).

Las diferencias políticas y las dificultades presupuestales derivadas afectaron la continuidad y la estabilidad de los programas, así como el cumplimiento de las metas, atadas a un presupuesto definido. Adicionalmente, los recursos

fueron siempre manejados por el departamento de asuntos sociales, lo que generó demoras y desgaste administrativo al estar articulando y coordinando permanentemente las actividades entre las entidades.

El MdE estableció, como se mencionó antes, que el gobierno de Indonesia asignaría fondos para la rehabilitación de los bienes públicos y privados destruidos o dañados como consecuencia del conflicto, y la reintegración debía garantizar a quienes cumplieran los requisitos a reintegración el acceso a tierra u oportunidades de empleo y seguridad social en caso de incapacidad. En consecuencia la BRA desarrolló programas de reconstrucción de vivienda, empoderamiento económico, educación, capacitación, y compensación. De estos programas, los programas con mayor asignación presupuestal fueron el programa de vivienda y el de empoderamiento económico, seguido por el programa de compensación.

Respecto al primer programa, el programa de vivienda, la BRA previó la necesidad de construir aproximadamente 29.378 casas, de las cuales fueron construidas 26.025 entre 2005 y 2010. Los años 2008 y 2009 fueron los años de más alta incidencia, pues se construyeron 8.415 viviendas en 2008 y 5.488 en 2009. Asimismo, se desarrolló y refinó un sistema de verificación para depurar las solicitudes y así poder asignar las viviendas a quienes efectivamente habían sido víctimas del conflicto. El programa tuvo un resultado notable a pesar de algunos inconvenientes que se han identificado en menor medida, como algunos casos de corrupción y la dificultad para llegar a algunas regiones remotas y verificar los programas (Avonius, s.f).

En segundo lugar, en respuesta a la disposición del MdE de proveer tierra y oportunidades laborales a los reintegrados, la BRA creó el programa de empoderamiento económico. Inicialmente el gobierno entregó algunas ayudas económicas a los excombatientes, que aunque el MdE no estableció, se pactaron luego de la firma del acuerdo. Estas ayudas se entregaron de forma indirecta a través del Comité Transicional de Aceh (Kimite Peralihan Aceh, KAP) después de que este se negó a entregar una lista de elegibles por motivos de seguridad, por lo que la BRA no pudo verificar la entrega de las ayudas, que fueron completadas para 2006. Posteriormente, entre 2006 y 2009 principalmente, el programa adquirió un tinte asistencialista con la entrega de ayudas económicas sin garantizar la sostenibilidad de los desmovilizados o los efectos a largo plazo de la ayuda (Avonius, s.f).

Adicionalmente, el programa se enfocó principalmente en excombatientes, desatendiendo las víctimas del conflicto, como fue contemplado en el MdE. Este es el grupo que menos se ha atendido, pues no se cubrió la población prevista

de 62.000 víctimas. Sin embargo, dentro de los programas que desarrolló la BRA, cabe destacar el Programa de Reintegración Comunitaria para Víctimas del Conflicto (BRA-KDP), por su enfoque comunitario. El KDP se desarrolló entre 2006 y 2007 con el apoyo del Banco Mundial y canalizó los fondos de la BRA para el desarrollo de las comunidades. Este programa benefició a 22.500 personas con ayudas que fueron entregadas a las comunidades, no a los individuos, lo que dio un enfoque diferente al modelo de reintegración, aunque no permitió atacar individualmente las necesidades de las víctimas (Barron, Humphreys, Paler, & Weinstein, 2009). Igualmente entre 2007 y 2009 se entregaron ayudas individuales a 14.074 personas víctimas del conflicto –algunas víctimas de violencia sexual o física–, estas personas recibieron ayudas para establecer proyectos productivos.

En un porcentaje muy pequeño algunos individuos fueron beneficiados con programas de capacitación, pero no fue una práctica extendida por la BRA. En el presupuesto entre 2005 y 2009 por ejemplo, el porcentaje de recursos asignado a capacitaciones y seminarios fue de 0.6. Estas actividades no fueron una prioridad presupuestal, una tarea en la que sí se ha involucrado más la OIM (Avonius, s.f). Igualmente la asignación de tierra, como estipula el acuerdo, es una tarea pendiente, pues para hacerlo es evidente que el gobierno debe hacer una evaluación de las condiciones previas muy exhaustiva para saber cuáles son los candidatos elegibles, sus necesidades, las tierras disponibles y la capacitación necesaria para el éxito a mediano y largo plazo de esta distribución de tierras. Es uno de los puntos más difíciles de implementar del acuerdo.

Finalmente, en materia de seguridad social, la BRA implementó principalmente dos programas. El primero de ellos es el programa *Diyat*, que se basa en la ley islámica y supone una compensación de 3 millones de rupias en efectivo (aprox. 228.598 dólares de hoy), para las familias de las víctimas muertas o desaparecidas durante el conflicto. Para 2011 más de 30.000 personas se habían beneficiado del programa, financiado por los gobiernos nacional y local. El segundo programa es de becas, un programa dirigido a los huérfanos del conflicto y que benefició a más de 15.000 personas hasta 2009 cuando desapareció porque empezó un programa de becas más generalizado manejado por el Ministerio de Educación (Crisis Management Initiative, 2010).

Además de estos dos programas, la BRA ha prestado apoyo económico también a los discapacitados según el numeral 3 del MdE. Sin embargo, el apoyo se concibió como un único pago, entregado una sola vez, no una pensión que sería lo más adecuado para este caso. Asimismo, la BRA creó un programa dirigido a atender a las personas con necesidades especiales de salud como

producto del conflicto, sin embargo este programa resultó ser muy costoso y su cubrimiento muy limitado (Avonius, s.f).

A pesar de que la BRA logró ejecutar un amplio presupuesto para poder dar cumplimiento a lo establecido en el MdE, fue claro a partir de 2010 que se estaba pensando en el futuro desmantelamiento de la agencia, considerando trasladar esfuerzos del programa a otras oficinas del gobierno nacional o local que pudieran encargarse de ellas, e ir reduciendo la agencia aún más. Se preveía la finalización del mandato de la agencia para 2012. Y así fue que desde enero de 2013, la Agencia de Reintegración de Aceh (BRA) pasó a denominarse Agencia para el fortalecimiento de la paz en Aceh (BP2A)⁹. Aunque los nombres han cambiado, la tarea sigue siendo similar: apoyar a las víctimas del conflicto.

Finalmente, en materia de reintegración no solo el BRA desarrolló programas para los desmovilizados y la comunidad, el Banco Mundial, como se mencionó antes, participó con el programa KDP, y la OIM también contribuyó notablemente en este proceso. La organización canalizó la ayuda de donaciones internacionales¹⁰ y a través de sus oficinas de Información, Asesoramiento y Orientación (ICRS, por sus siglas en inglés), dio orientación a los excombatientes de manera individual, los ayudó a identificar oportunidades en la agricultura y la industria pesquera y en pequeños negocios duraderos y apropiados; también supervisó la adquisición de materiales para que los negocios funcionaran. Cada excombatiente pudo acceder a Rp 10 millones (US\$ 1.100) en bienes y servicios (OIM, 2006). Con esta financiación la OIM adelantó un programa amplio que tenía como meta reintegrar aproximadamente a 4.957 excombatientes del GAM y ex presos políticos (OIM, 2007b).

Esta es una visión global de un proceso que se puede catalogar como parcialmente exitoso. Además de los problemas antes mencionados, el hecho de que no se hayan juzgado o por lo menos no hayan pasado por la comisión de la verdad los crímenes de derechos humanos durante el conflicto deja un sinsabor y genera resentimiento en la población contra el gobierno y las fuerzas militares. Que los pobladores aún guarden resentimientos por los hechos del conflicto, pues sienten que sus derechos no fueron reivindicados, se convierte en un obstáculo para la reintegración y la reconciliación.

9 La información oficial disponible se puede encontrar en la página web de la entidad www.bp2a.org/, sin embargo no es evidente el desarrollo de programas a la fecha.

10 En 2006 el Gobierno de Japón donó 8,6 millones de dólares a misión de la OIM en Indonesia para apoyar los esfuerzos del gobierno de Indonesia en la construcción de paz.

Asimismo, no hay evidencia en los programas de DDR de Indonesia de un enfoque de género, de menores, o de programas especiales dirigidos a mujeres. Las ayudas a esta población llegan a través de los programas ofrecidos a la población en general. Sin embargo, hace falta atender a esta población de forma diferenciada, ya que como se ha mencionado, las mujeres sufren un tipo de violencia particular asociada al conflicto y sus necesidades son diferentes, así como las de los menores.

Por otra parte, las políticas del Estado siguieron siendo centralistas y la atención que recibió la región durante el conflicto y durante el proceso de paz en 2005, se redujo con la desmovilización del brazo armado del GAM. Aceh nuevamente fue poco atendida por el gobierno central aún cuando siguió siendo un centro de explotación de recursos importante. En los últimos años han aumentado los ataques, secuestros y extorsiones por parte de excombatientes del GAM que alegan que el gobierno indonesio no ha cumplido con todos los acuerdos que se plantearon en el proceso de paz.

Así, si bien este acuerdo ha traído paz a Aceh y a Indonesia, aún tiene pendiente la atención a las víctimas como un paso central de la reintegración y la reconciliación en el posconflicto. Y, aunque el objetivo, que era el mismo que tenía Sukarno en 1945, de tener a una Indonesia unida se cumplió, el gobierno debe buscar que esta unidad se mantenga.

Lecciones aprendidas

- Según Rajasingham-Senanayake, algunos aciertos pueden destacarse en el desarrollo del proceso de paz. El más significativo se relaciona con el hecho de que este tuvo una gran participación y apropiación local; la sociedad civil logró ser protagonista del proceso en Aceh, manteniendo una constante actividad e involucramiento en el mismo. En este sentido y de acuerdo con varios autores, fue manifiesta la sensación de que todos los componentes de la sociedad se habían reunido en numerosas ocasiones para acordar una versión de la ley (LOGA) que se presentaría a Jakarta y que estos ejercieron una importante presión para impulsar el proyecto de “All-Aceh” (Drexler, 2008 citado en Rajasingham-Senanayake, 2009, p. 17).
- A estos esfuerzos locales se unieron los de la comunidad internacional. La participación del Centro Henry Dunant fue fundamental para el desarrollo del proceso desde 2002, y la mediación de los denominados tres ‘hombres sabios’ y de confianza de ambas partes

–B. Loncar, exministro de Exteriores yugoslavo y exembajador en Indonesia; S. Pitsuran, ex ministro de Exteriores tailandés; y A. Zinni, enviado especial de EE. UU. para Oriente Medio–, que figurarían como consejeros del centro suizo, resultó crucial. La UE también envió una misión independiente, lo que pone de relieve el papel externo en la facilitación y acompañamiento al proceso. En la fase de implementación, se destaca el papel de la Misión de Observación en Aceh (AMM) que contó con cerca de 226 observadores (130 de Europa y 96 países de la ASEAN).

- Aunque el tsunami de 2004 fue un evento sin duda influyente en el logro de la paz en Indonesia, el desarrollo del proceso y posterior Acuerdo de Helsinki fueron por sí mismos logros fundamentales, especialmente si se considera el cumplimiento de las expectativas con respecto a la autonomía de Aceh, el acceso, control y ganancias sobre sus recursos, y el desarrollo de una mayor institucionalidad local.
- Además de lo anterior, se logró la desmovilización del GAM, se inició su proceso de reinserción, y se estableció el retiro de las fuerzas armadas nacionales.

Aspectos jurídicos

- La participación en política tuvo un gran éxito, no solo por el establecimiento de un partido político, sino porque se logró la participación tanto en elecciones locales como nacionales.
- Es importante la legitimación por parte de la sociedad en la participación democrática. Indonesia es un ejemplo en materia de vías democráticas vs. vías de hecho.
- Las amnistías generalizadas siguen siendo utilizadas como principal beneficio de negociación, pero dejan en desprotección a las víctimas de los conflictos.
- Sin una voluntad clara hacia la justicia, la única salida que les queda a las víctimas es la de acceder a la verdad por la vía de una comisión de la verdad, pero esta solo se podrá materializar cuando exista una voluntad por parte del gobierno, acá se pudo observar que dicha voluntad falló.
- La ratificación del Estatuto de Roma de la CPI se ve obstaculizado por falta de voluntad política, bajo un argumento poco realista, de que al

interior del Estado se satisfacen los derechos humanos, lo que hace inocuo el abrir las puertas al juzgamiento internacional.

- En todo caso, es relevante advertir que la falta de ratificación de un instrumento no invalida el actuar de la CPI, que podrá, en caso de estimarse conveniente, intervenir para acabar con la impunidad.

DDR

- Vale la pena aprender del carácter inclusivo de la reintegración en Indonesia, que buscó, si bien no lo logró completamente, atender no solo a los excombatientes, sino también a las víctimas. El MdE de Indonesia es particular en cuanto es un documento que reconoce como sujetos de reintegración no solo a los excombatientes, sino también a quienes se retiraron de la milicia previamente, a los presos políticos y a miembros de grupos antiseparatistas, pero sobre todo a las víctimas. En esto radica su particularidad en materia de reintegración, en que el MdE reconoce el derecho de reintegración también a todos aquellos que fueron víctimas del conflicto. Esto tiene un efecto legitimador y genera aceptación en la sociedad en la medida en que la hace parte integral del proceso. Aquí la sociedad no solo es espectador, sino protagonista, así como lo fue de la guerra, lo es de la recuperación de la misma y de la construcción de la paz.
- En este sentido, es deseable que la elegibilidad para los programas de reintegración contemple criterios lo suficientemente amplios para no dejar de lado a personas que han estado vinculadas al conflicto, así no sea como combatientes. Igualmente, en el DDR debe promoverse un enfoque de reintegración comunitaria que vincule a la sociedad civil al proceso.
- Es evidente que las constantes reestructuraciones de la BRA y la inestabilidad presupuestal que enfrentó, afectaron la implementación de los programas de DDR. Ninguna agencia puede planificar los programas con un grado alto de incertidumbre presupuestal como fue el caso del BRA, más cuando se trata de programas a largo plazo y que requieren seguimiento como es el caso de los programas de reintegración.
- Se debe garantizar la estabilidad presupuestal de los programas de DDR, estableciendo con claridad en los acuerdos de paz los recursos

asignados y su fuente de financiación, así como los responsables de su ejecución.

- Aparentemente en el caso de la BRA, la incidencia de los organismos internacionales no fue decisiva en la planeación y ejecución de los programas. El BRA no sacó provecho de la experiencia de las organizaciones internacionales en materia de DDR, y aunque sí recibió su apoyo (Usaid, BM, OIM). El liderazgo del proceso estuvo a cargo principalmente del gobierno local, liderado por un equipo sin mucha experiencia.
- Los gobiernos deben aprovechar la experiencia de organismos nacionales e internacionales con experiencia en DDR, de forma tal que puedan aportar a la planeación e implementación de los programas. Igualmente debe procurarse que el liderazgo de las agencias encargadas del DDR en los países esté en manos de personal capacitado para esa tarea.
- Debe hacerse énfasis en programas que permitan a los desmovilizados vincularse laboralmente y que garanticen su independencia económica. En esa medida debe darse prioridad a programas de capacitación y formación que le permitan al desmovilizado obtener un empleo, o bien iniciar proyectos productivos, antes que a programas de subsidios o ayudas, meramente asistenciales, que no generan en ellos las habilidades que necesitan para insertarse exitosamente en la economía a largo plazo, sin depender económicamente de terceros. Uno de los principales inconvenientes de los programas de reintegración en Aceh, es que se trató de programas de carácter asistencialista que no garantizaban la subsistencia a largo plazo del desmovilizado, que es el objetivo final de la reintegración económica.
- Es deseable que los gobiernos realicen estudios que les permitan identificar las necesidades de la población desmovilizada y conocer sus expectativas, así como estudios de seguimiento que les permitan conocer su evolución y si es necesario hacer ajustes a los programas.
- Se destaca también en este caso la intervención de organismos internacionales como la OIM, Usaid o el Banco Mundial con proyectos paralelos a los implementados por el gobierno. Estos organismos son grandes canalizadores de recursos internacionales. Su participación en el proceso de Aceh permitió la implementación de proyectos benéficos para la comunidad, por lo que es importante destacar su presencia en el marco del caso Indonesio.

- Es deseable estimular la participación de organismos internacionales en la implementación de los programas de DDR en los países. Los organismos internacionales facilitan el flujo de recursos internacionales, el acompañamiento técnico y el desarrollo de programas paralelos que apoyen el proceso. Igualmente fortalece la transparencia del proceso con ejercicios de verificación y evaluación.
- Es importante definir en los acuerdos de paz, de la forma más explícita y completa posible, los lineamientos de las políticas de DDR. Esto de ser posible con la participación de las partes, de la sociedad civil, y el asesoramiento de expertos. Este ejercicio es fundamental para el éxito y mejor desarrollo de los programas posteriores a la firma de los acuerdos.
- En el caso de Aceh, en el MdE no se especificó en cabeza de quién quedaba la tarea de la reintegración, de dónde saldrían los recursos o cómo se iba a asegurar la continuidad de los mismos. Estos aspectos, si no están claramente establecidos, generan vacíos que pueden entorpecer gravemente el proceso de DDR.
- Deben implementarse programas especiales con enfoque de género, en los cuales se atienda de forma especial a las mujeres víctimas del conflicto y que hicieron parte como combatientes o en tareas relacionadas con los grupos. No deben dejarse de lado a las mujeres, aunque nieguen ser combatientes. Si prestaron algún tipo de servicio a las milicias, deben también ser incluidas dentro de los programas de reintegración.

2.7 Estudio de caso: Sudán del Sur

*Angélica Alba, Beatriz Suárez, Felipe Jaramillo,
Bibiana Rueda¹*

Tras años de largas negociaciones en las que participaron mediadores regionales e internacionales, el gobierno de Sudán, el Movimiento y el Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés (ELPS) firmaron el Acuerdo General de Paz (AGP) en enero de 2005 para poner fin a un largo conflicto que tiene sus antecedentes en la fragmentación histórica del país entre el norte y el sur, así como en la exclusión sistemática de las poblaciones no árabes, ubicadas mayoritariamente en la región sureña.

En su última etapa, el conflicto se remonta a 1983 cuando el ELPS, el grupo armado más importante del sur del país formado con base en el descontento de la población del sur con el gobierno sudanés y liderado por John Garang, se rebeló contra las fuerzas armadas sudanesas que se oponían a la independencia del sur. Aprendiendo de los errores de los rebeldes del pasado, Garang intentó consolidar un grupo mejor organizado, con mejores fuentes de abastecimiento, financiamiento y entrenamiento, y recibió apoyo de Etiopía (hasta 1991), Eritrea y Uganda. El conflicto, en el que la competencia por los recursos naturales ha sido un aspecto de fundamental importancia, provocó la muerte de más de dos millones de personas (European-Sudanese Public Affairs Council, 2002, p. 1). Los factores estructurales de la disputa incluyen el proceso inacabado de construcción de Estado sudanés, el ejercicio del poder por parte de las élites árabes y el intento de construcción de la identidad nacional alrededor de la cultura árabe y musulmana en un país multicultural y de múltiples religiones (Wennmann, 2011, p.10).

1 Con la colaboración de María José Flor, estudiante del programa de Relaciones Internacionales.

Antecedentes de los procesos de paz

El antecedente más importante al proceso que culminó en el año 2005 es el acuerdo alcanzado en 1972, que puso fin a la primera guerra civil sudanesa. El presidente Gaafar Nimeri negoció con los rebeldes del sur, liderados por Joseph Lagu, un acuerdo en Addis Abeba, en virtud del cual se otorgaba una autonomía política y económica al sur del país en el marco de un Sudán unido, al mismo tiempo que se redactaba una Constitución (1973). No obstante, en 1983 el mismo Nimeri abrogó el acuerdo. Las crecientes tensiones entre el norte y el sur principalmente como efecto de la instauración de la *sharia* en todo el país –lo que significaba que las poblaciones no musulmanas estarían sujetas a la ley islámica–, a las que se sumaban las precarias circunstancias de la población tras la imposición de medidas económicas establecidas por el FMI y los intereses desarrollados en torno a la explotación petrolera en yacimientos descubiertos en el país a fines de la década de 1970, generaron el estallido de un nuevo conflicto.

El proceso de paz

El conflicto entre el norte y el sur estuvo acompañado por ocho iniciativas de paz entre 1972 y 2005, incluyendo al menos 25 conversaciones directas o con mediación. La mayoría de estas iniciativas fueron motivadas por los intereses estratégicos de sus vecinos, en donde las partes en conflicto fueron en ocasiones manipuladas debido a otros objetivos políticos o militares (Wennmann, 2011, p. 10).

Desde 1993, los líderes de Eritrea, Etiopia, Uganda y Kenia impulsaron una iniciativa de paz para Sudán bajo el auspicio de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo² (IGAD, por sus siglas en inglés), aunque los resultados fueron ambiguos. El 7 de septiembre de 1993 se estableció una comisión de paz para apoyar las negociaciones, y se propuso una declaración de principios, que fue aceptada rápidamente por el EPLS pero que no fue aprobada por el gobierno sudanés hasta 1998. El deterioro de la relación de Sudán con sus vecinos y la percepción del IGAD como una plataforma partisana en contra de Jartum limitó sus posibilidades reales.

2 La IGAD es un bloque del África Oriental, conformado por ocho países que comparten objetivos políticos, económicos, comerciales y de seguridad, su sede está ubicada en Djibouti.

En 1997, el gobierno había firmado una serie de acuerdos con facciones rebeldes bajo el lema de “La paz desde adentro”, que incluyó los de Jartum, el de las Montañas del Nuba y el de Fashoda. Los términos y condiciones de los acuerdos fueron paralelos a los de la IGAD, llamando por la autonomía para el sur y su derecho a la autodeterminación. En julio de 2000 se debatió una iniciativa conjunta de Libia y Egipto que instaba al establecimiento de un gobierno interino, una reforma constitucional que garantizara un poder compartido y nuevas elecciones; sin embargo, el sur rechazó la iniciativa, ya que no abordaba cuestiones como la relación entre religión y Estado y no hablaba de autodeterminación (Global Security, 2012).

Para este momento, el proceso de paz se hundía y en un esfuerzo por reactivarlo fue renovado el mandato del comité sub-ministerial de la IGAD para el conflicto de Sudán el 23 de julio de 1999. Este comité estableció una secretaría de la IGAD para el proceso de paz en Sudán en Nairobi, con el mandato de llevar a cabo esfuerzos de mediación continuada y sostenida con miras a lograr una solución pacífica del conflicto. Esta fase del proceso de paz fue liderada por el enviado especial, el embajador Daniel Mboya, que fracasó en su gestión.

La siguiente y última fase comenzó con el liderazgo de un nuevo enviado especial, el teniente general Lázaro Sumbeiywo, en mayo de 2002, revitalizándose el proceso liderado por la IGAD. Además de los Estados de la autoridad, especialmente Kenia, el proceso recibió el apoyo de los Estados Unidos, el Reino Unido y Noruega. En septiembre de 2001, John Danforth fue designado por el gobierno estadounidense como enviado presidencial para la Paz en Sudán. Su rol era el de explorar las posibilidades de que los Estados Unidos pudieran jugar un papel útil en la búsqueda del fin de la guerra civil y el mejoramiento de los servicios humanitarios. En junio de 2002 se inició una nueva ronda de negociaciones bajo el auspicio de la IGAD con los Estados Unidos, Reino Unido, Noruega e Italia como observadores internacionales asociados a las conversaciones. La sesión finalizó el 20 de julio con la firma del Protocolo de Machakos, que proveía el marco para negociaciones más amplias. Entre sus disposiciones más importantes se encontraban el establecimiento de un periodo interino de seis años, tras el cual se celebraría un referéndum de autodeterminación en el sur del país, lo que ofrecía la posibilidad de elegir entre un Sudán unido o la secesión. También se acordó que la *sharia* solo seguiría siendo aplicada en el norte.

Dos factores motivaron la reactivación de la mediación de la IGAD y la implicación directa de la administración norteamericana: por un lado, las consecuencias de los atentados del 11 de septiembre y el ejemplo de Afganistán

(Sudán figuraba desde 1992 en la lista de países del departamento de Estado que daban cobertura al terrorismo) motivaron al régimen a anunciar su disposición a negociar un alto al fuego sometido a observación internacional; por otro, desde la segunda mitad de los noventa el petróleo —extraído mayoritariamente en las provincias del sur, escenario del conflicto— se había convertido en un bien estratégico para lograr la autosuficiencia del país y atenuar las consecuencias del aislamiento internacional del régimen (Ortega, 2007).

Entre 2002 y 2004 se celebraron varias rondas negociadoras en Kenia, en las que se avanzó sobre una amplia agenda de temas. Las conversaciones sobre temas de seguridad comenzaron a principios de abril de 2003 y el Gobierno incluyó a las Fuerzas de Defensa de Sudán del Sur (SSDF), la organización de grupos de milicias alineadas con el gobierno, en su delegación oficial. A principios de enero de 2004 se logró un acuerdo fundamental sobre la distribución de la riqueza y el 26 de mayo del mismo año el gobierno de Sudán y el EPLS firmaron tres protocolos claves en la ciudad de Naivasha, en Kenia, lo que los llevó un paso más cerca de un Acuerdo de Paz global. Este acuerdo preveía seis años de autonomía para la mayoría cristiana y animista del sur de Sudán, que se seguiría con un referéndum sobre el futuro político de la región.

El Acuerdo General de Paz

Después de una larga historia de mediación para la paz en Sudán, el 19 de noviembre de 2004 el gobierno de Sudán y el EPLS/A firmaron una declaración comprometiéndose a concluir un Acuerdo General de Paz (AGP) final el 31 de diciembre de 2004, en el marco de una sesión extraordinaria del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en Nairobi. Los delegados del norte y del sur, que habían estado involucrados en sucesivos procesos de negociación y llevar su experiencia a la mesa, firmaron el AGP el 9 de enero de 2005, enormemente complejo y formado por seis capítulos, que incluye cuatro protocolos, dos acuerdos marco y dos anexos con un estricto calendario para su implementación. En virtud de ese Acuerdo de Paz definitivo, el norte y el sur mantuvieron separadas sus fuerzas armadas, se formó una fuerza conjunta para las zonas más controvertidas, se estableció una autonomía de seis años, se celebró un referéndum de autodeterminación en 2011, se procedió a un reparto equitativo de los beneficios del petróleo, y se conformó un gobierno de unidad nacional, con una vicepresidencia para el EPLS; asimismo, se acordó no aplicar la ley islámica en el sur del país y que cada territorio utilizara su propia bandera (Fisas, 2013).

La mediación internacional

La mediación del IGAD bajo Sumbeiywo fue muy apreciada por su efectiva gestión del proceso y responsabilidad financiera, en particular cuando se le compara con la débil mediación anterior. Su gestión también fue aplaudida por su imparcialidad, el éxito en el mantenimiento de la integridad del proceso y el papel en general positivo de los asesores, personal de recursos y embajadores enviados de la región, con lo que se logró el desarrollo de buenas relaciones con los donantes y de continuos protocolos.

Un aspecto crítico del desarrollo del proceso de paz fue el rol del cuarteto de países que proporcionaron el respaldo político para el proceso y se sentaron en la mesa como observadores. Noruega e Italia fueron co-presidentes del Foro de Socios de la IGAD (IPF), mientras que los EE. UU. y Gran Bretaña parecieron haberse auto-asignado sus roles de liderazgo en el proceso. Es importante mencionar que el EPLS recibió de buen agrado este liderazgo de los EE. UU., pues Garang había forjado cercanas relaciones con Washington. Este vio la posibilidad de que EE. UU. ejerciera presión sobre el avance del proceso y luego, que pudiera contribuir en la implementación del acuerdo, otorgando recursos para la reconstrucción del país en el posconflicto. El gobierno de Sudán también apoyó este liderazgo por varias razones: por un lado, sentía que EE. UU. era el único país que podía ejercer presión efectiva sobre Garang para firmar un acuerdo y por otro, Jartum quería mejorar sus relaciones con Washington (Young, 2007).

Noruega fue el mediador más influyente después de los EE. UU., mientras que Gran Bretaña no tuvo mucha influencia sobre el proceso y fue quizás el más comprensivo con Jartum en comparación con los demás países. Los británicos tenían estrechas relaciones con los líderes en el norte, en particular con el Partido de la Umma, pero no puede afirmarse que fueran partidarios del Partido del Congreso Nacional (PCN). Italia, aunque era un importante contribuyente financiero al proceso de paz, fue vista como el mediador menos activo³. Aún cuando el cuarteto se atribuyó a sí mismo un papel de liderazgo en el proceso de paz, y aparte de algunas quejas por parte del IPF, este fue aceptado. La selección de otros observadores fue más controvertida.

3 Por ejemplo, Noruega organizó seminarios sobre derechos humanos, mientras que Gran Bretaña llevó al terreno militares para proveer instrucción sobre temas de seguridad.

Otros observadores del proceso

Después de la firma del Protocolo de Machakos, varias organizaciones y países querían estar en la mesa de un potencial proceso de paz exitoso. Los primeros candidatos fueron la Unión Africana y la ONU, y su aceptación se alcanzó rápidamente, pues eran organizaciones fundamentales para la implementación del acuerdo, lo que resultó ser cierto en el caso de la ONU, pero no en el de la UA. Por su parte, la Liga Árabe afirmó que la participación de uno de sus Estados miembros –Sudán– en un proceso de paz hacía su presencia necesaria, pero esta solicitud no fue aceptada. Egipto también aducía verse afectado por la guerra tanto como cualquiera de los países de la IGAD y por tanto, por un posible acuerdo de paz, preocupaciones que habían sustentado la iniciativa de paz conjunta con Libia unos años antes. En esta lógica, la candidatura presentada por Sudáfrica debía denegarse ya que si se aceptaba, el rechazo de Egipto y la Liga Árabe sería difícil de justificar (Young, 2007, p. 34).

De otro lado, la Comisión Europea sostuvo que, como principal donante, debía estar representada en las negociaciones, pero esta propuesta no fue aceptada. El proceso había contado con el apoyo político y económico de la Unión Europea desde la firma del alto al fuego en las Montañas de Nuba el 19 de enero de 2002 (Ortega, 2007, p. 231); no obstante, parece evidente que los EE. UU. y sus aliados, junto con Sumbeiywo, querían limitar la participación internacional en las negociaciones a fin de reducir las dificultades propias del mismo y ejercer un mejor control sobre el proceso.

El modelo de mediación en el proceso de paz en Sudán vinculó a las partes en el conflicto, a la IGAD como organización regional y a elementos de la comunidad internacional en una estructura innovadora. Sin embargo, ha tenido fallas, particularmente como resultado de su enfoque estrecho y limitada visión. Al asumir una definición restringida de la paz, centrándose exclusivamente en la dimensión norte-sur del conflicto, negar la participación de otros partidos políticos y de la sociedad civil, tratar a los medios de comunicación como una amenaza para el proceso, y dejando la suerte del proceso en manos de John Garang y el primer vicepresidente Ali Osman Taha, se puede afirmar que el proceso tuvo éxito en llegar a un acuerdo basado en la aceptación de los mínimos comunes denominadores de las partes, pero ha impedido la realización de sus propios objetivos declarados, que incluía una paz sostenible, un Sudán democrático en transformación, y cuya unidad fuera la elección más deseable (Young, 2007, p. 4).

El referendo por la independencia

La firma del Acuerdo en 2005 no supuso la erradicación de la violencia en la región y los años siguientes se caracterizaron por el recrudecimiento de los enfrentamientos en el sur, especialmente en la línea fronteriza, y de continuas violaciones del acuerdo de paz, que en muchas ocasiones amenazaron al proceso mismo. No obstante, la comunidad internacional –liderada por Naciones Unidas y la Unión Africana– fue capaz de encauzar el proceso, forzando a las partes a cumplir sus compromisos en los plazos establecidos.

Durante la primera mitad de 2010, la posición de la comunidad internacional sobre la situación de Sudán fue constructiva y existió un consenso en apoyar la aplicación plena del AGP, lo que implicaba la celebración de los referendos en el sur y en Abyei, para determinar si deseaba permanecer en el Norte o unirse al Sur, en la fecha prevista, es decir, a más tardar en enero de 2011, y el respeto a la decisión de las urnas, fuera esta la unidad o la partición (Deng, 2010, p. 43).

A pesar de las enormes dudas que generaba el proceso, el 15 de enero de 2011 los referendos fueron celebrados y los resultados oficiales fueron anunciados el 7 de febrero. Más de 3.85 millones de personas (97.58% de los votantes registrados) participaron con su voto decidiendo con un 98.83% a favor la secesión del sur y la creación de un nuevo país: la República del Sur de Sudán, con capital en Juba. Durante la ceremonia de anuncio de los resultados, el gobierno de Sudán agradeció a la comunidad internacional y aceptó el resultado del referéndum. El mismo día, el presidente Barack Obama felicitó al pueblo de Sudán del Sur y anunció la intención de Estados Unidos de reconocer formalmente a Sudán del Sur como Estado soberano e independiente en julio de 2011. La Unión Africana siguió respaldando el Acuerdo de Paz y el proceso de independencia.

Como estaba previsto y en una ceremonia con amplia representación internacional celebrada en Juba, el 9 de julio de 2011 nació oficialmente la República de Sudán del Sur, con una población de 10.5 millones de personas y una de las rentas más bajas del mundo. Este desafío exige la continuidad en el apoyo de la comunidad internacional al gobierno del presidente Salva Kiir. Sin embargo, aún quedan cuestiones pendientes con Sudán, centradas en la delimitación de las fronteras nacionales, la distribución de los beneficios de la explotación petrolera, la soberanía sobre la disputada región de Abyei –fronteriza y rica en petróleo–, la repartición de la deuda externa y por último, el estatus legal de los ciudadanos de ambos países, que tras la división deben encontrar

su nueva identidad nacional o salir del país, a lo que se suman los constantes incidentes entre los dos países.

Aspectos jurídicos

Participación política

El Protocolo de Machakos es el primero en consagrar el derecho de auto-determinación de la población de Sudán del Sur. Sin embargo, el acuerdo establecía la necesidad de llevar a cabo un referendo para determinar el estatus jurídico de Sudán del Sur (Parte A, Art. 1.3). Luego de un proceso pre-interino de seis meses, se inició el proceso de transición que, según el Protocolo de Machakos, tendría una duración de seis años (Parte B, Art. 2.2). Tras estos seis años, se llevó a cabo el referendo que decidió la independencia de Sudán del Sur.

Adicionalmente, el Protocolo establecía que se debía formar una comisión constitucional nacional con el fin de redactar la constitución del país que regiría durante el periodo de transición (Parte C, Art. 3.1.2). El Protocolo creó la Comisión de Evaluación y Valoración, cuya función consiste en monitorear la implementación de los acuerdos de paz entre las partes.

El Protocolo sobre la repartición del poder, firmado en Naivasha, Kenia, el 26 de mayo de 2004, establece las pautas básicas sobre participación política. En particular, el acuerdo hace hincapié en la descentralización como una herramienta institucional para posibilitar la participación de las partes. Los principios rectores del acuerdo están consagrados en el artículo 1.5 del mismo. La autonomía, la colaboración y la comunicación, entre otros, se materializan como principios que deben respetar las partes durante el periodo de transición. En especial, cabe subrayar que en el apartado sobre derechos humanos y libertades fundamentales, las partes se comprometen a cumplir cabalmente con los tratados internacionales de derechos humanos (Art. 1.6), entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (Art. 1.6.1). En cuanto a la reconciliación, el Protocolo sobre la repartición del poder hace una breve mención en su artículo 1.7, en el cual establece que las partes se comprometen a iniciar un proceso de reconciliación con el fin de promover la unidad nacional.

Según el Protocolo, la Asamblea Legislativa Nacional debe contar con la representación equitativa en ambas cámaras por parte de la población de Sudán del Sur (Art. 2.2.2). Antes de las elecciones, los escaños de la Asamblea se dividieron de la siguiente forma: Partido Nacional del Congreso (52%), Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán (28%), otras fuerzas políticas del norte (14%), otras fuerzas políticas del sur (14%) (Art. 2.2.5).

Por su parte, se determinó que el poder ejecutivo constaría de un presidente y dos vicepresidentes. Hasta que se llevaran a cabo elecciones, la presidencia sería ocupada por el presidente de turno y la vicepresidencia sería ocupada por el líder del Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán, quién a la vez sería el presidente del gobierno del Sur de Sudán. Una vez realizadas las elecciones, el presidente electo escogería a dos vicepresidentes, uno del sur de Sudán y otro del norte (Art. 2.3.7). Además, antes de las elecciones, las sillas del Ejecutivo Nacional se dividirían de la siguiente manera: Partido Nacional del Congreso (52%), Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán (28%), otras fuerzas políticas del norte (14%), otras fuerzas políticas del sur (6%) (Art. 2.5.5)

En la Parte III del Protocolo, se consagran las normas que debe seguir el gobierno del Sur de Sudán y sus respectivas instituciones. Así, se establece que la Primera Asamblea de Sudán del Sur se dividirá de la siguiente forma: Partido Nacional del Congreso (15%), Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán (70%), otras fuerzas políticas del sur (15%) (Art. 3.5.1). Básicamente, el articulado del Capítulo III del Protocolo, otorga a Sudán del Sur una autonomía judicial, ejecutiva y legislativa.

Sudán del Sur logró establecer una constitución interina que es la que ha tratado de recoger los acuerdos. En ese sentido, resulta muy importante el tema de la descentralización como modelo de Estado, en el cual cada Estado tendrá gobernantes, asambleas estatales y constituciones propias, empero, la falla de este modelo está en el excesivo presidencialismo que establece la misma constitución interina, ya que el presidente puede, cuando lo estime conveniente en pro de la seguridad del Estado, destituir las asambleas o los gobernadores (Flores, 2011, p. 15). Flores ha indicado que un modelo de descentralización que no tenga como base asignación y gasto de recursos propios, no es realmente descentralizado, sino al contrario un modelo centralista que le da escaso margen de maniobra a las regiones (2011, p. 16).

Se constituye en un reto para esta nueva nación el afrontar los problemas que heredó por su pertenencia a Sudán, pero además el de legitimar y lograr lo permanencia en el tiempo del Estado.

Indultos y amnistías

Una vez finalizado el proceso de transición, el presidente de la República de Sudán del Sur Salva Kiir Mayardit, otorgó amnistías e indultos a varios generales que participaron en la rebelión en contra del gobierno⁴. En el 2013 el gobierno otorgó 3.000 amnistías a los rebeldes que, desde la independencia de Sudán del Sur en el 2011, habían iniciado una guerra contra el Estado.

Justicia transicional

En Sudán del Sur son nulas las medidas de justicia transicional, esto porque desde el momento en que el país adquirió su independencia, estalló a los pocos meses una nueva situación de conflicto, lo cual ha hecho que el Estado no esté interesado en aplicar modelos de justicia transicional. Sin embargo, sí existe un clamor de las víctimas frente a la satisfacción de sus derechos.

Comisiones de la verdad

Por otro lado, no se ha establecido una comisión de verdad y reconciliación. Los esfuerzos para iniciar este proceso se han enfrentado a las dificultades propias de la precariedad institucional de Sudán del Sur. En octubre 11 de 2013 se evidenció el primer esfuerzo para crear una comisión de verdad y reconciliación, con la colaboración del Arzobispo Daniel Deng Bul. Sin embargo, esta comisión no cumple con los requisitos para ser denominada como tal, ya que la actuación de la misma está dirigida a concientizar a la población sobre la necesidad de la reconciliación nacional, pero no va más allá.

Corte Penal Internacional

Sudán del Sur es un país muy joven ya que obtiene su independencia en 2011, esto ha llevado a que no hayan ratificado todavía muchos tratados internacionales, por lo tanto, no es Estado miembro del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Sin embargo, esta situación no es óbice para que la Corte pueda ejercer su competencia siempre que la situación sea enviada

4 Entre ellos, general David Yauryau, el coronel Gatluak Gai y el general Johnson Olony.

por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, tal como sucede actualmente con su vecino país Sudán.

Desde que el país obtuvo su independencia, el conflicto en Sudán del Sur no ha mermado, al contrario existen muchos enfrentamientos y violaciones de los derechos humanos. Esto ha alertado para que se estudie de cerca la situación en Sudán del Sur, sobre todo en temas como el reclutamiento de menores que es un crimen de guerra. Empero, en la actualidad no existe ninguna investigación, ni siquiera preliminar sobre este asunto.

Desarme, desmovilización y reinserción

En el caso de Sudán del Sur, con la firma del Comprehensive Peace Agreement (CPA) en 2005, se crearon una serie de instituciones facultadas para diseñar y gestionar el proceso de DDR del Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán (The Sudan People's Liberation Army, SPLA) y de las fuerzas armadas de Sudán (The Sudan Armed Forces, SAF), lanzado cuatro años después.

El acuerdo comprendía el establecimiento de dos comisiones distintas para el norte y el sur del país, supervisadas por el National DDR Coordination Council (NDDRCC). Sin embargo, con la secesión de este último, el CPA tomó otra dirección, fundamentalmente porque se hizo patente la falta de voluntad de las partes en la reducción de sus contingentes y fuerzas activas. Adicionalmente, el acuerdo reunía una serie de protocolos, acuerdos, arreglos y modalidades como el *Permanent Ceasefire and Security Arrangements* por medio del cual se estipulaba, además, la retirada de los miembros de los dos ejércitos; más ambicioso aún, le concedía una mayor autonomía política al Sur de Sudán, un punto de quiebre que dio lugar posteriormente a su separación.

En su fase inicial, el proceso fue asistido particularmente por la *Integrated United Nations DDR Unit* (IUNDDR), que reunía a UN Mission In Sudan (UNMIS), UNDP, Unicef y World Food Programm (WFP), a pesar del apoyo internacional, tuvo que sortear una serie de obstáculos. La primera dificultad que enfrentó fue la identificación de los casos a incluir en el DDR. Con el objetivo de avanzar de forma ininterrumpida, se creó el Interim DDR Programme (IDDRP) para establecer y construir capacidades en las entidades que intervendrían en un subsiguiente programa de DDR –más integral– que pretendía actuar sobre grupos prioritarios seleccionados o Special Needs Group (SNG) (Nichols, 2011).

Progresivamente, se fueron concertando más detalles estructurados en el National DDR Strategic Plan en el 2007. Este es el caso de la transición entre el programa interino y un nuevo programa a largo plazo, el Multi-Year DDR Programm (MYDDRP), que constó de dos fases: la primera destinada a individuos que voluntariamente se desmovilizaran y la segunda, a los SNG que no fueron incluidos en la etapa inicial. Este programa esperaba atender para 2008 a una población de 90.000 excombatientes de grupos armados. Así, en 2009 se lanzó el DDR Programm (DDRP) final, cuyo diseño pretendía abordar dos problemas principales: la seguridad y la necesidad de recorte de gastos en el SPLA.

El tema de la seguridad hace alusión a que el DDRP representaba un método para contener y evitar la convulsión social, sobre todo porque su objetivo era brindar apoyo tangible a los héroes de guerra (como son considerados los miembros del SPLA) y otorgarles un espacio dentro de la vida civil. El programa pretendía ofrecer múltiples beneficios: la capacitación les permitiría integrarse a la fuerza de trabajo local al tiempo que sus actividades reactivarían la economía. Así, la posibilidad de que los excombatientes retomaran las armas se vería disminuida. Igualmente, el DDRP actuaría como contención de los grupos armados que han tenido impacto en la región y que han sido absorbidos o germinaron de la propia historia del SPLA –signada por coaliciones y luchas políticas en su interior que llevaron a la fragmentación de su contingente–.

El recorte en los gastos del SPLA, el segundo de los problemas, está vinculado con el pago de los salarios. El vicepresidente, Riek Machar, desde un principio fue reacio a considerar a estos excombatientes indistintamente del resto de la población, vio la necesidad de una ‘recompensa’ para ellos y la fuerte convicción de que para conseguir paz y seguridad se requiere pagar. En razón de ello, desde 2006 estos individuos recibieron mensualmente una suma cercana a los USD 200, también bajo la premisa de ser un incentivo por pasar a ser parte de las fuerzas armadas profesionales. Así las cosas, se generó una fuerte presión financiera que exigía reducir la nómina.

En lo que atañe a la implementación del DDRP, la primera fase se puso en marcha en el año 2009 e inició con la utilización de un sistema de listas elaboradas internamente por los comandantes del SPLA y de las SAF (Small Arms Survey, 2013), dado que fue considerada una metodología más justa y económica que el acantonamiento. Pese a que el proceso fue conducido por IUNDDR Unit, no hubo un criterio preciso de elegibilidad de los candidatos o, al menos, se desconoció la existencia de uno. Esto derivó en un número muy distante de los 90.000 que era el objetivo de excombatientes a incluir en

el programa de DDR en la etapa inicial. Se identificaron solamente 36.000 miembros a través del este sistema de listas (Nichols, 2011).

En lo anterior se sustenta una de las principales preocupaciones sobre el despliegue de las operaciones del DDRP: el volumen correcto de candidatos y su pertinencia para ser incluidos en el programa. Tal inquietud tenía origen en el constreñido presupuesto de la South Sudan DDR Comission (SSDDRC) y en las dificultades que experimentó para funcionar efectivamente. Inicialmente, la comisión carecía de enfoque operacional, de equipo de trabajo estructurado y de una estrategia programática, pero el tema presupuestal sin duda era el principal obstáculo.

Para atender estos problemas se recurrió a la comunidad internacional. Canadá, Egipto, la Unión Europea, Alemania, Noruega y Reino Unido se convirtieron en donantes, una poderosa fuerza conductora dentro del proceso de DDR, junto con el trabajo de IUNDDR Unit. No obstante, experimentaron importantes frustraciones por los problemas de transparencia, rendición de cuentas y verificación externa. Más adelante, otras preocupaciones fueron añadidas a la lista, como la falta de información consistente de la IUNDDR Unit que retrasaba la liberación de fondos hasta tanto los donantes no tuvieran conocimiento acerca de cómo fueron utilizados los fondos previos; la escasez de datos sobre el apoyo político y financiero del propio gobierno de Sudán del Sur al programa de DDR, o la forma en que se implementaron los componentes de desarme y desmovilización.

El desarme acordado tanto por las el SAF como por SPLA no incluyó la reducción de su arsenal (Munive, 2013). Este desarme representa el compromiso con la paz a través de la recolección y destrucción de armas, sin embargo en Sudán, al estar involucrados dos ejércitos legales, se supone que estos están en capacidad de desarmar a su propio personal (Nichols, 2011). Así, cada uno se encargó del acopio, almacenamiento y vigilancia de las armas de sus excombatientes. No obstante, nunca fueron destruidas.

Habría que decir, en todo caso, que el programa de DDR para Sudán (tanto para el norte como para el sur) no fue típico en ninguna de sus fases. Más allá del desarme, en general el proceso de DDR en conjunto estaba diseñado para llevarse a cabo en un día, a diferencia de otros programas posconflicto.

Cada día SPLA y SAF eran responsables de reunir a las fuerzas que serían desarmadas y desmovilizadas en un área de asamblea, ubicada normalmente a 30 kilómetros del sitio de la desmovilización. Allí debían ser organizados y registrados para verificar su inclusión en las listas de candidatos. Posteriormente

les era expedido un certificado de aprobación y eran transportados al sitio de la desmovilización donde pasarían el día antes de ser nombrados civiles oficiales. Notablemente, en estos procedimientos nunca se incluyó el desarme. A su llegada los excombatientes recibían instrucciones sobre la reintegración y atención médica, se elaboraba también un diagnóstico de sus discapacidades. Se les otorgaba una tarjeta de identidad y quedaban registrados en la base de datos de Naciones Unidas (Nichols, 2011).

Durante la etapa de inserción, es decir, la transición de la desmovilización a la reintegración, se les entregó un paquete de artículos en especie y una subvención en efectivo a los excombatientes para asistir su regreso a la vida civil. Recibieron 21 *non-food items* (NFI) de Unmis tales como una radio, sandalias, sábanas desechables, jabón, mosquitero, cobija, vasos, platos, cacerolas, entre otros. Asimismo, les fueron otorgados por parte de The World Food Programm (WFP) vales para raciones de comida, que según sus estimaciones, podrían alimentar a cinco personas por 90 días. Por último, el dinero en efectivo entregado también por Unmis en los sitios de desmovilización tenía el propósito de ayudar a los nuevos civiles a pagar sus necesidades inmediatas, como transporte y alojamiento. Estos tres elementos, a saber, la entrega de dinero en efectivo, alimentos y otro tipo de suplementos como los NFI, conformaron lo que se llamó Red de Seguridad Transicional (Munive, 2013).

Por otro lado, el componente de reintegración contó con el apoyo de organizaciones internacionales que funcionaron como socios de implementación (IPs) y fueron escogidos por medio de un proceso de licitación dirigido por UNDP, GIZ, FAO, IOM y the Bangladeshi Rehabilitation Assistance Committee (BRAC). Jurídicamente, la reintegración se sustentó en el Multi-Year DDR Programm (MYDDRP) que establecía un paquete de USD 1.750 para cada excombatiente luego de escoger una de las opciones del programa: agricultura, ganadería, pesca; desarrollo de pequeños negocios; entrenamiento vocacional; o educación para adultos. De esos USD 1.750, USD 1.500 correspondían a contribuciones de la comunidad internacional mientras que los USD 250 restantes provenían del gobierno de Sudán del Sur (Nichols, 2011).

Este componente no estuvo exento de obstáculos tampoco. Así como las opciones de reintegración fueron variadas, lo fue también el contenido de los paquetes que recibieron quienes estaban en el programa, no solo a cuenta de las actividades que seleccionaron, sino por el enfoque del IP que correspondiera. La diferencia de enfoques se vio acentuada luego de la secesión del Sur de Sudán en 2011, especialmente porque el gobierno del Sur contaba con un presupuesto significativamente reducido para las necesidades de operación, lo

que exacerbó el desentendimiento con los donantes sobre las modalidades y objetivos que debían abordarse con el programa de DDR. Esto sin mencionar que con el referéndum de secesión el CPA expiró, llevándose con él el imperativo jurídico de continuar con el compromiso de una paz sostenible (Small Arms Survey, 2013).

“Al final, el DDRP en el Norte y el Sur de Sudán fue un fracaso. Para haber tenido un costo total de USD 117 millones, el programa tuvo escasos beneficios para la seguridad humana” (Small Arms Survey, 2013, p. 2). Uno de los problemas que impidió una culminación exitosa en el sur fue la falta de apropiación del gobierno y de voluntad del SPLA. Esto se fundamentó en una percepción sobre la cual el comienzo, la implementación y sobre todo la ejecución de the National DDR Strategic Plan (NDDRS) no se hizo de acuerdo con el mandato del CPA puesto que no encajaba con el principio *One Country, Two Systems* en virtud del que se suscribió.

Con frecuencia la SSDDRC debía ceder frente a las políticas, los manejos y los asuntos de financiación según eran diseñados en Jartum. Luego, el gobierno de Sudán del Sur tenía recelos del proceso al haber sido dirigido e implementado por la capital del norte. Entonces, a partir de la secesión, el proceso de DDR tomó otro rumbo con el SPLA. Se convirtió en una herramienta para atraer fondos de donantes internacionales al tiempo que ayudaría a adecuarle como ejército.

Más adelante, los esfuerzos institucionales para la segunda fase del NDDRS en el nuevo Estado iniciaron con la creación de la National DDR Commission (NDDRC) en abril de 2011 y la aprobación de la política de DDR por su Consejo de Ministros ese mismo año. En esta se estableció como objetivo general reducir el tamaño del SPLA (ahora también South Sudan Armed Forces –SSAF) y otras fuerzas armadas estatales, y la asistencia a los nuevos civiles para su retorno a la sociedad. Aunque fue retrasada por problemas logísticos y falta de fondos, se esperaba que para el 2013 fuera lanzada con un objetivo de 150.000 excombatientes, convirtiéndola en el programa de DDR más ambicioso en el mundo. No obstante, la fase piloto que apuntaba a 4.500 empezó en realidad con 500 participantes (Small Arms Survey, 2013).

De forma desagregada, la política sur sudanesa de DDR pretendía reducir el tamaño de las SPLA-SSAF y así los gastos del sector defensa; apoyar a los desmovilizados en su reintegración a la vida civil, procurando su acceso a recursos necesarios para cubrir sus gastos y los de sus familias; y rescatar a los menores del conflicto (Munive, 2013). Adicionalmente, hay que destacar que su contenido responde a las críticas resultantes de la fase I del Plan Estratégico.

Primero, en lo que atañe al cuestionado criterio de elegibilidad, se definieron grupos objetivo de DDR: combatientes liberados en servicio activo de SPLA, que deben estar incluidos en la nómina de su contingente. Esto incluye a combatientes de otros grupos armados (OAGs) que fueron integrados a sus filas, así como oficiales de policía y miembros de las Fuerzas Armadas de Sudán (SAF) que regresan al Sur; exmiembros del SPLA que fueron absorbidos en el Servicio de Policía del Sur de Sudán (SSPS), el servicio de bomberos, el servicio de carceleros; y por último, combatientes en las filas de grupos armados extranjeros como el Lord's Resistance Army (LRA) (Munive, 2013).

En segundo lugar, y lo que supone el más notorio contraste con la primera fase, es el trato de las mujeres asociadas con grupos armados (WAAF), quienes sin ser parte de la nómina del SPLA, tienen reconocida la necesidad de apoyo para su proceso de reintegración. Sin embargo, este no es manejado con el programa de DDR. En tercer lugar, la etapa del DDRP post independencia estaría enfocada a excombatientes con plenas capacidades físicas, no a aquellos heridos de forma severa. Finalmente, la segunda fase a diferencia de la anterior, pretende poner en marcha cada uno de los componentes del programa de desmovilización y reinserción, ya no en un día sino en un periodo de tres meses durante los cuales los candidatos serán conducidos a las Transition Facilities (TFs). La intención es que las TF sean espacios con capacidad para 500 excombatientes, donde serán alfabetizados y capacitados.

En todo caso, esta segunda fase representa grandes desafíos para una economía limitada para absorber excombatientes, más aún cuando estos carecen del mínimo de habilidades para establecer medios de vida sostenibles y cuando se trata de un Estado demasiado joven para cumplir con las condiciones internacionales a la que los donantes supeditan la liberación de fondos. Por último habría que preguntarse si el diseño de esta segunda fase se adecuaba realmente al contexto de Sudán del Sur, es decir ¿es realmente la reducción del SPLA y otras fuerzas estatales una prioridad?.

Lecciones aprendidas

Aspectos jurídicos

- El Estado joven de Sudán del Sur enfrenta muchos desafíos estructurales que le han impedido hacer frente a la satisfacción de las víctimas, por lo que se hace necesario que sin dejar de lado el establecimiento del Estado, se tomen acciones para lograr la reparación de las víctimas.

- Modelos descentralizados bien diseñados pueden ser una buena opción para aquellos conflictos que reclaman mayor autonomía en la toma de decisiones.
- Del caso del proceso sudanés se extrae la importancia de construir un compromiso firme con el cambio democrático como la base sobre la que debe construirse cualquier acuerdo de paz. Se requiere una participación mucho más amplia en el proceso, una reconciliación robusta y el respeto a los medios de comunicación. Este enfoque también reconoce que el conflicto endémico, como el que sufrió Sudán, es el resultado de problemas profundamente arraigados que requieren cambios estructurales.
- Las lecciones que se pueden aprender también incluyen la necesidad de que la mediación sopesa el efecto de sus esfuerzos en otros conflictos. Aunque el proceso de paz en Sudán necesita la financiación, experiencia y legitimación por parte de la comunidad internacional, la implicación de intereses externos en el proceso supone una amenaza a la soberanía nacional y regional, de la que la IGAD tiene que estar consciente para responder a ella de manera adecuada (Young, 2007, p. 5).
- Por último, la experiencia del proceso de paz de Naivasha deja claro que los procesos de paz no terminan con la firma de un acuerdo, sino que deben continuar en el período posterior al conflicto.
- La existencia de conflicto armado ha impedido la implementación de normas de justicia transicional, no por el conflicto mismo sino porque el interés del Estado está en contrarrestar la guerra presente.

DDR

- En el caso de Sudán del Sur vale la pena destacar la creación de un programa encargado de liderar y orientar el desarrollo del DDR en el país, el IDDRP. En este sentido, es deseable que los gobiernos reconozcan la prioridad de estos procesos y desarrollen la capacidad institucional necesaria para adelantar las actividades de DDR que requieren de personal especializado.
- Igualmente es importante destacar la presencia internacional a través de las Naciones Unidas con la IUNDDR, en la medida en que representan ayuda técnica y recursos financieros y humanos para contribuir a las

actividades con los desmovilizados y la comunidad que son necesarias luego de la firma de acuerdos de paz.

- Un problema importante que se presentó durante el proceso de desmovilización fue la falta de claridad en los criterios de elegibilidad, no hubo un criterio preciso del perfil de los candidatos a la desmovilización. En este caso, se presentaron en las listas de miembros a desmovilizar un número mucho menor al esperado. En Sudán del Sur, como en los casos en los que el número de desmovilizados supera el estimado, se evidencian errores en el proceso de negociación, momento en el cual los equipos negociadores, sobre las bases más confiables y verificables posibles, deben establecer un número aproximado de combatientes a desmovilizar. Esto con miras a no excluir a ningún combatiente que requiera apoyo del Estado para reiniciar su vida, así como para no incluir a personas que no deben recibir los beneficios. El acuerdo debe definir exactamente cuáles son los criterios de elegibilidad, teniendo en cuenta específicamente las categorías de los menores y las mujeres.
- La definición del número de combatientes es fundamental, no solo para evitar la marginación de posibles candidatos, sino para que el gobierno se prepare institucionalmente y financieramente para prestar el apoyo necesario, así como para iniciar un proceso de planeación consecuente con los desafíos a enfrentar.
- El Estado debe garantizar, con recursos propios o acudiendo a la comunidad internacional, el respaldo financiero suficiente para poner en marcha y finalizar los programas de DDR planeados. La limitación de recursos en el caso de Sudán del Sur fue uno de los inconvenientes que enfrentó el proceso.
- Es igualmente importante crear mecanismos de control de los programas, de forma tal que exista transparencia en el manejo de recursos, que permitan hacer seguimiento y evaluación de los impactos de los programas.
- El programa de DDR de Sudán del Sur carece de un enfoque de género y está relacionado con su vinculación al ejército de forma indirecta. En este sentido, las mujeres son un sector fundamental y los gobiernos deben establecer programas específicos para ellas como se establece en los IDDRS.

2.8 Estudio de caso: Burundi

*Angélica Alba¹, Beatriz Suárez, Felipe Jaramillo,
Bibiana Rueda*

Burundi ha padecido una prolongada violencia política desde su independencia. Las tensiones étnicas, la inestabilidad institucional, los asesinatos de líderes políticos, las masacres, el desplazamiento interno y los refugiados, así como un precario desarrollo económico y social, son a la vez causa y efecto de las dinámicas de conflictividad estructural en el país. Entre 1993 y 2005, las tensiones entre hutus y tutsis desencadenaron un sangriento conflicto tras las primeras elecciones multipartidistas. El Acuerdo de Arusha, logrado para poner fin a la violencia, es tan solo el primer escalón en los esfuerzos de construir la paz en el país.

Contexto del conflicto

La conflictividad en Burundi se remonta a su independencia en 1962, momento en el que tanto los hutus como los tutsis esperaban detentar el poder. Es importante subrayar que desde el periodo colonial, los alemanes y luego los belgas, habían explotado las diferencias entre las etnias, apoyando al gobierno tutsi como medio para ejercer el control del país. Los hutus, cerca del 86% de la población del país, son considerados los habitantes nativos del país y han estado sometidos históricamente a los tutsis, que se establecieron en el país hacia el siglo XV y han concentrado desde entonces, el poder político, militar y económico. Estas cuestiones han originado profundos rencores y desconfianzas en el país, lo que ha derivado en diversos y sangrientos conflictos. Luego de la independencia de Bélgica en 1962, la violencia se incrementó, una monarquía tutsi ligada al partido de la Unión para

1 Con el apoyo de Mayra Alejandra Sotelo, miembro del Semillero de Análisis de Conflictos.

el Progreso Nacional (Uprona) siguió dominando el poder político. Aunque ha sido ampliamente reconocido el hecho de que los conflictos en el país se han originado esencialmente por las divisiones étnicas, el fracaso del Estado postcolonial para superar las prácticas discriminatorias basadas en jerarquías raciales o sociales debe considerarse como un factor desencadenante de la conflictividad en el país tras la independencia (Daley, 2007, p. 338). En este contexto, las violaciones a los derechos humanos fueron recurrentes y entre 1966 –cuando la monarquía fue abolida– y 1993 los militares dominaron el escenario político del país, realizando golpes sucesivos, así como masacres de hutus, a lo largo de los años setenta y ochenta (UCDP).

En la década de los noventa el país se comprometió con un proceso de democratización y en 1993 se realizaron las primeras elecciones democráticas y multipartidistas en el país. Melchior Ndadaye, del Frente por la Democracia en Burundi (Frodebu), se convirtió en el primer presidente de origen hutu que gobernaría con un parlamento también de mayoría del partido. Sin embargo, al cabo de algunos meses en el poder, en octubre de 1993 Ndadaye fue asesinado por miembros del ejército dominado por los tutsis, lo que provocó el estallido de una violencia sin precedentes entre ambas etnias, que dejaría cerca de 200.000 personas muertas y cerca de 350.000 forzadas al exilio (ICG, 1998). A comienzos de 1994, el parlamento eligió a otro hutu, Cyprien Ntaryamira, como presidente. Este también fue asesinado en abril de ese año, junto con el presidente de Ruanda. Otro hutu, Sylvestre Ntibantunganya, fue nombrado presidente en octubre de ese año, pero al cabo de algunos meses, la Unión Tutsi para el Progreso Nacional (Uprona) se retiró del gobierno y del parlamento, lo que generó un recrudecimiento de la violencia en el país.

Miles de tutsis fueron asesinados por miembros del Frodebu, al tiempo que el ejército respondía contra los hutus. Esta violencia en el país se ensombreció con los acontecimientos en la vecina Ruanda, conformada también por una mayoría hutu y una minoría tutsi. Solo fue tras el genocidio en ese país en 1994 que la comunidad internacional empezó a considerar con preocupación el escenario de la violencia en Burundi, con el fin de evitar que se desatara una ‘nueva Ruanda’ (Ayebare, 2010, p. 81).

Con el fracaso de un gobierno de unidad entre el Uprona y el Frodebu, la violencia se profundizó. En 1996 Pierre Buyoya, expresidente tutsi moderado, retomó el poder por medio de un golpe de Estado y gobernó junto con el poderoso establecimiento militar tutsi y todos los partidos fueron prohibidos. Los grupos de oposición hutu, especialmente el Consejo Nacional para la Defensa de la Democracia (CNDD), que inició la lucha armada en 1994, y el Paipohutu

(Fuerzas de Liberación Nacional), establecido clandestinamente en los campos de refugiados en Tanzania en 1980, fueron sus mayores contendientes. En este contexto, varios grupos utilizaron la violencia unilateral e incluso movimientos rebeldes se enfrentaron entre sí (UCDP). Sin embargo, hacia 1998 el ala militar del CNDD rompió con el Consejo y forma el CNDD (Fuerzas para la Defensa de la Democracia), convirtiéndose en el más importante opositor armado del gobierno. Además de lo anterior, hacia mediados de la década el país se involucró con el conflicto en la República Democrática del Congo; el gobierno había cooperado desde 1996 con las fuerzas armadas ruandesas y ugandesas en la RDC, combatiendo conjuntamente a los rebeldes ruandeses y burundeses. A su vez, el gobierno de la RDC proveyó al CNDD-FDD con municiones, armas y refugio (UCDP).

El proceso de paz

En abril de 1996 se iniciaron conversaciones multipartidistas con la mediación del expresidente de Tanzania, Julius Nyerere. Estas emergieron de una iniciativa regional de los países vecinos, preocupados por la duración del conflicto y su efecto destabilizador en la región, y tuvieron un importante impulso del Centro Carter, que había auspiciado los dos primeros encuentros preliminares, hacia 1994-1995. En estas reuniones los Estados de la región pusieron de manifiesto su intención de definir la naturaleza de un proceso de paz y de ejercer algún grado de influencia en un potencial acuerdo, especialmente a través de la propuesta de establecer una fuerza de mantenimiento de paz regional —que aunque solicitada por el presidente interino hutu Sylvestre Ntibantunganya y su primer ministro tutsi Antoine Nduwayo, fue rechazada por la clase política tutsi y sus simpatizantes— y también de la imposición de sanciones regionales (Daley, 2007, pp. 338-339).

Tras el golpe de Estado de los oficiales tutsis en julio de 1996, los países de la región demandaron la inmediata restitución de la Asamblea Nacional y el levantamiento de la prohibición de los partidos políticos (Daley, 2007, pp. 338-339). Entre 1996 y 1997 la Uprona buscó la reconciliación política y sostuvo conversaciones secretas con el CNDD, facilitadas por la comunidad de San Egidio (Boshoff, Vrey, & Rautenbach, 2010, p. IX). Los diálogos en Arusha se iniciaron en junio de 1998.

Sin embargo, fue la influencia de Sudáfrica a través de Nelson Mandela, lo que ejerció presión para la firma del acuerdo. En 1999 Mandela asumió el rol de mediador y por primera vez los grupos rebeldes activos fueron invitados

a participar en las negociaciones. Mandela condujo diálogos separados con los líderes del CNDD-FDD y del Palipehutu-FNL, al mismo tiempo que realizaba negociaciones con el gobierno, trece partidos políticos y tres de los grupos rebeldes ahora inactivos: el Palipehutu, el Frolina y el CNDD (UCDP). Se considera que Mandela dio un empuje fundamental al proceso, entre otros debido a la capacidad militar de Sudáfrica para apoyar cualquier acuerdo. No obstante, el limitado conocimiento del ministro sudafricano de asuntos exteriores le dio ventaja a la élite militar burundesa, por lo que se realizaron concesiones sin considerar adecuadamente sus consecuencias (Daley, 2007, p. 339).

Las cuestiones étnicas fueron determinantes en la alineación de los partidos políticos en las negociaciones en dos grupos: un Grupo de siete, que comprendía a los partidos predominantemente hutus; y un Grupo de diez, compuesto por partidos predominantemente tutsis, el gobierno de Burundi y la Asamblea Nacional. Sin embargo, en vez de articular posiciones comunes en aspectos claves, se reforzó la etnicidad como base del discurso político y se hizo difuso el hecho de que no todos los partidos eran étnicamente exclusivos en términos de su membresía. Incluso, la participación de las organizaciones de la sociedad civil tuvo importantes limitaciones, debido a que la mayoría de estas estaban dominadas por las élites tutsis. No obstante, es de resaltar la participación de las mujeres en el proceso (Daley, 2007, pp. 341-342).

El Acuerdo de Arusha

El Acuerdo de Paz y Reconciliación se obtuvo el 28 de agosto de 2000 en la ciudad de Arusha en Tanzania. Sin duda, este acuerdo constituyó un logro significativo para el país. Sin embargo, contaba ya con algunas dificultades, esencialmente derivadas del hecho de que ni el CNDD-FDD ni el Palipehutu-FNL estaban entre los firmantes y continuaron combatiendo al gobierno; no se trató de un acuerdo completo y varias partes lo firmaron con reservas.

El acuerdo se divide en cinco protocolos, derivados del establecimiento de cinco comisiones de negociación, cada una encabezada por un presidente, vicepresidente y negociadores externos. “Según el reglamento de orden interior de las negociaciones, todas las decisiones se tomaban por consenso y a puerta cerrada, y no se podía precisar ningún nombre (esencialmente en referencia al debate sobre las responsabilidades históricas y jurídicas)” (Sculier, 2008).

Con el protocolo I, se pretende establecer la verdad sobre los orígenes y la naturaleza del conflicto, las cuestiones del genocidio y la exclusión, y sus soluciones. Bajo este protocolo se establece una comisión de verdad y

reconciliación. El protocolo II se centra en el establecimiento de la democracia y el buen gobierno mediante la instauración de un marco institucional de transición. El protocolo III aborda las cuestiones de paz y seguridad, la necesidad de un alto al fuego y de reformar las fuerzas de seguridad y de la policía. El protocolo IV establece las etapas de la reconstrucción económica y social y del desarrollo, que incluye el regreso de los refugiados. Y el protocolo V formula las garantías internacionales para la implementación de lo acordado (Arusha Peace and Reconciliation Agreement for Burundi, 2000).

Entre 2002 y 2003 se firmaron acuerdos con el CNDD-FDD y el Palipehutu-FNL, por lo que el único grupo que se mantenía por fuera de cualquier acuerdo era el FNL, que firmó un Acuerdo de Paz seis años más tarde. Entre 2002 y 2004 se iniciaron las negociaciones con el FNL en varios países, tanto africanos como europeos, que no tuvieron mayores logros. La Operación de Naciones Unidas en Burundi (ONUB) creada en 2004 y cuyo mandato era el de contribuir en el restablecimiento de la paz y la reconciliación en el país, se mantuvo hasta el 2006 cuando se firmó en Tanzania el Acuerdo General de Alto al Fuego con las FNL, que establecía cuestiones como la corrección de la cuestión étnica, la inmunidad provisional para los miembros de las FNL y su transformación en partido político, la repatriación y el retorno de la población refugiada y desplazada, y la revisión de la composición de las fuerzas de seguridad y defensa (Fisas, 2010, p. 13).

El rol de la comunidad internacional

Frente a la amenaza de genocidio en Burundi entre 1993 y 1994, el papel de la comunidad internacional fue importante. Boutros-Boutros Ghali nombró a Ahmedou Ould-Abdallah como su enviado especial para el país y el consejo de seguridad se ocupó de la situación (Ayebare, 2010, p. 81).

El apoyo financiero al proceso provino de donantes internacionales como Naciones Unidas, la Unión Europea, los Estados Unidos, Canadá, entre otros. Estados de la región como Uganda, Tanzania, Kenia, la RDC y luego Sudáfrica, fungieron como observadores, apoyando el papel de los mediadores Nyerere (1996-1999) y Mandela (1999-2000).

El rol de los mediadores fue crucial. El expresidente Nyerere tenía la misión de lograr un acuerdo que asegurara la paz en Burundi, pues entre otros, la presión regional era alta. Su aproximación fue inclusiva, con el propósito de que se formaran partidos políticos de cada una de las partes, pero dejando por fuera a los grupos armados que no acogieron el cese al fuego. Luego de la muerte

de Nyerere, Mandela asumió la función de mediación en las negociaciones, abriendo una nueva línea para el diálogo e impulsando el proceso hasta llevarlo a la firma del Acuerdo de Arusha (Ayebare, 2010, p. 83).

Por su parte, Jacob Zuma formó un comité técnico de funcionarios de inteligencia de Uganda, Tanzania y Sudáfrica que le proporcionara información estratégica sobre la motivación de las partes y las dinámicas de seguridad regional que podrían influir en las conversaciones (Ayebare, 2010, p. 83). Su logro más importante fue el cese al fuego firmado con el CNDD-FDD en diciembre de 2002. Luego, con la mediación del ministro sudafricano de Seguridad Pública, Charles Nqakula, en 2006 se iniciaron los esfuerzos que culminaron con un alto al fuego con el Palipehutu-FLN. En ese año, Burundi se convirtió en el primer país en la agenda de la nueva comisión de consolidación de la paz de Naciones Unidas, que se convirtió en un actor central en el esfuerzo para terminar con el conflicto. Su trabajo ha estimulado la recuperación del país y fortalecido su habilidad de evitar una recaída en un conflicto armado (Ayebare, 2010, p. 85).

Aspectos jurídicos

Participación política

El Acuerdo de Paz y Reconciliación de Burundi, firmado el 28 de agosto de 2000, es el marco jurídico fundamental para comprender cómo se abordó el tema de la participación política en el proceso de construcción de paz en Burundi. “El Protocolo I: sobre la naturaleza del conflicto de Burundi, los problemas del genocidio y la exclusión y sus soluciones” reconoce en su articulado la naturaleza política del conflicto y a la vez, resalta la dimensión étnica del mismo (art. 3a). Dicho reconocimiento sedimenta el soporte para formular los cambios necesarios para la dejación de las armas y para la institucionalización de la lucha por el poder (art. 3b). En su artículo 5, el protocolo I establece las medidas generales para avanzar hacia la estabilización política del país. Una serie de principios, como lo son la solidaridad, la unidad y la igualdad, se plasman en el texto como una guía para las transformaciones institucionales.

La participación de las mujeres en el proceso de paz en Burundi es de particular relevancia. A raíz de los actos sistemáticos de violación en contra de las mujeres, el proceso de construcción de paz otorgó a las víctimas de las violencias una oportunidad de participar en el diseño de las políticas de transición (Amnesty International, 2007). Consecuentemente, por medio de la obligatoriedad de asignación de un número mínimo de curules, se promulgaron

una serie de leyes que garantizaban la representación del sexo femenino en los órganos gubernamentales.

Pese a lo anterior, en la realidad no hubo un ambiente adecuado para la participación política de los grupos de oposición, lo cual dio lugar a que en las elecciones realizadas no se permitiera una adecuada contienda política, generando represión hacía los partidos de oposición, hacía la sociedad civil y los medios de comunicación (Human Rights Watch, 2010).

Justicia transicional

Frente al genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, el protocolo I hace hincapié en la importancia de combatir la impunidad, motivo por el cual prevé la creación de mecanismos de prevención, promoción y protección para evitar la repetición de dichos actos. En particular, estipula el diseño de monumentos nacionales y la institucionalización de un día nacional para honrar la memoria de todas las víctimas del conflicto. Además, el protocolo I sugiere al gobierno de transición que establezca una comisión judicial internacional de investigación bajo los auspicios de las Naciones Unidas, con el fin de investigar, clasificar y determinar los responsables de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad (art. 6). A su vez, determina la creación de una comisión nacional de reconciliación (art. 8). A esta se le otorgan las funciones de investigación y clarificación de la historia y particularmente, de los actos violentos que se han desencadenado desde la independencia del país el 1º de julio de 1962.

El “Protocolo II: sobre la democracia y el buen gobierno” consagra las pautas básicas que regirán la organización del Estado una vez firmado el acuerdo de paz. El capítulo II del protocolo en mención fija las normas que pasarían a regular el periodo de transición. Con una duración máxima de seis meses desde la firma del acuerdo, el periodo de transición tiene como objeto la instauración de las medidas necesarias para garantizar un ambiente propicio para la reconciliación y unión de la población (art. 12 y 13). Por lo tanto, prescribe los términos para las elecciones presidenciales (art. 13), las reglas para la formación y registro de partidos políticos (art. 14), el sistema de representación en los órganos legislativos (art. 15) y la organización de la rama judicial.

Varios obstáculos han surgido durante los años subsiguientes al acuerdo. En el 2005 la misión de Naciones Unidas en Burundi hizo un llamado al gobierno para que se materializara la propuesta de crear un mecanismo transicional de justicia que estuviera compuesto por una comisión de la verdad y

un órgano especial para juzgar la responsabilidad de los perpetradores de actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra (Nibigira & Scanlon, 2010). Por medio de la Resolución 1606 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 2005, se insistió en la instauración de una comisión de la verdad. Sin embargo, solo hasta noviembre de 2007, el gobierno de Burundi y las Naciones Unidas acordaron la creación y mandato de una consulta nacional para el establecimiento de los mecanismos de justicia transicional para Burundi (Nibigira & Scanlon, 2010).

Comisión de la verdad

En diciembre de 2014 se estableció la comisión de la verdad y la reconciliación que está compuesta por once miembros, quienes tienen como misión clarificar lo ocurrido durante las masacres ocurridas entre 1962 y 2008, sin embargo, las acciones realizadas por la misma no han sido conocidas al momento de redactar este libro.

Amnistía e indulto

A pesar de que el Acuerdo de Paz y Reconciliación de Burundi rechaza de forma explícita la posibilidad de amnistiar los actos de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, el ambiente de impunidad es abrumador (Amnesty International, 2007). La continuación de la violencia, el regreso masivo de refugiados y la fragilidad del proceso de desmovilización, desarme y reconciliación, impiden que las instituciones gubernamentales respondan a las demandas de justicia plasmadas en los acuerdos. En particular, la complicidad de algunas personalidades políticas en los actos de violencia se consolida como uno de los obstáculos más claros para encontrar una salida a la impunidad (Nibigira & Scanlon, 2010).

Según un informe del Centro de Justicia Transicional, a pesar de la cantidad de arrestos que prosiguieron el Acuerdo de Paz, la mayoría de los perpetradores ha quedado en libertad, gracias a los decretos presidenciales de 2006 y 2009, que otorgaron inmunidad provisional a aquellos acusados de delitos políticos (Nijimbere, 2009, p. 12). Más de 3.000 prisioneros se vieron beneficiados por la medida, lo que pone en duda las intenciones del gobierno de juzgar a los actores de las violencias (Nibigira & Scanlon, 2010).

Adicionalmente, durante el conflicto la violencia sexual se convirtió una herramienta de guerra. Un sinnúmero de víctimas había sido infectado con VIH, motivo por el cual las Naciones Unidas, trayendo a colación el artículo 11 de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, pidió al gobierno de Burundi que no otorgara amnistía a los perpetradores de violencia sexual. Por ejemplo entre 2004 y 2006, más de 1.300 mujeres reportaron haber sido violadas (Amnesty International, 2007). No obstante, a pesar de la gravedad de los hechos, aún no se ha promovido la creación de mecanismos fidedignos que aborden la problemática.

Corte Penal Internacional

Burundi firmó el Estatuto de Roma el 13 de enero de 1999 y lo ratificó el 21 de septiembre de 2004, actualmente no hay ninguna investigación contra algún nacional de Burundi.

Desarme, desmovilización y reinserción

Burundi ha sido un país que en su corta vida independiente ha convivido con la violencia, debido a las divisiones internas entre grupos étnicos. El hecho de que los tutsi, el grupo minoritario entre la población, tuviera el control de las fuerzas armadas, agravó la situación.

En 1993 el país vivió un fuerte estallido de violencia luego del asesinato del presidente Ndadaye, el primer presidente Hutu elegido popularmente. Después de el asesinato, el gobierno liderado por los tutsi se enfrentó con los grupos armados de oposición hutu, representados por el grupo Fuerzas para la Defensa de la Democracia (FDD), y las Fuerzas de Liberación Nacional (FNL). Posteriormente, en 1996 un golpe de Estado llevó al poder al mayor Pierre Buyoya.

Con la firma en el año 2000 del Acuerdo de Paz de Arusha, se estableció un periodo transicional de 36 meses y se definieron algunas reformas constitucionales. Este acuerdo también definió algunos puntos sobre justicia transicional en los que se reconocía la necesidad de evitar la impunidad para actos de genocidio, crímenes de guerra y violaciones a los derechos humanos (Peace, 2004).

Aunque los grupos Concilio Nacional por la Defensa de la Democracia-Fuerzas por la Defensa de la Democracia (CNDD-FDD) y las Fuerzas por la Liberación Nacional (FNL) rechazaron el acuerdo, terminaron ese mismo

año firmando un acuerdo de cese al fuego. El siguiente año, el CNDD-FDD firmó con el gobierno el Protocolo de Pretoria sobre la repartición del poder político, de defensa y seguridad en Burundi. Con este acuerdo se pretendía crear una Nueva Fuerza de Defensa Nacional de Burundi (BNDF) (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2003).

El protocolo también introdujo una figura interesante, que decidieron llamar *inmunidad temporal para los excombatientes*, aunque esta inmunidad en realidad tiene todas las características de una amnistía. Se creó una comisión responsable de implementar el protocolo e identificar a los candidatos para la amnistía. A pesar de esto, el protocolo establecía la creación de una comisión nacional de verdad y reconciliación (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2003).

Existían también en el país otras preocupaciones relacionadas con la RSS, en particular la integración de la BNDF, con los Movimientos y Partidos Políticos Armados (APPM). Y posteriormente la reducción del tamaño de las fuerzas armadas, que consumía gran parte del presupuesto nacional. Los acuerdos incluían a las fuerzas armadas, la policía y el servicio de inteligencia. Estaban excluidos de esta posibilidad los miembros de las fuerzas armadas acusados de genocidio, golpe de Estado o violaciones a los derechos humanos o la Constitución (Caramés, 2009a).

Luego de la firma del Acuerdo de Arusha en el año 2000 se preparó el lanzamiento del programa de DDR, el Programa Nacional para la Desarme, Desmovilización y Reinserción (NPDDR). Este programa estaba bajo la sombra del MDRP, como otros programas en la región de los Grandes Lagos, y contó con la colaboración del Monuc, que estuvo al frente de verificar el desarme de los combatientes. En este programa se contemplaban medidas de DDR que estaban en coordinación con las medidas relacionadas con RSS, en particular la reestructuración de las fuerzas militares (Caramés, 2009a). Unicef y el Programa Mundial de Alimentos también apoyaron el proceso.

Asimismo, en mayo de 2004 se creó la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB). La misión debía monitorear y controlar las fuerzas armadas del Estado, y controlar el flujo de armas en las fronteras (Jackson, 2006). La oficina integrada de las Naciones Unidas en Burundi (Binub) reemplazó a la ONUB en 2007. Binub debía promover los derechos humanos, la paz y la democracia, y coordinar las agencias y donantes de las Naciones Unidas en el país. En esta nueva etapa el papel de la ONU se enfocó más en la estabilización.

En el marco del MDRP, se creó el Programa de Emergencia para la Desmovilización, Reinserción y Reintegración de Burundi (EDRRP). El programa de DDR que se empezó a diseñar con el apoyo del MDRP tenía como población objetivo un número aproximado de 78.000 combatientes de diferentes grupos. Los grupos a desmovilizar fueron: las fuerzas armadas; los pertenecientes a los APPM, incluyendo el CNDD, el CNDD-FDD, el Partido para la Liberación del pueblo Hutu (Palipehutu), el Frente Nacional de Liberación (Frolina), y Palipehutu-FNL; y finalmente, los combatientes que debían ser repatriados por el Monuc, miembros de los Guardianes de la Paz, y los combatientes militares (Caramés, 2009a).

Los candidatos a desmovilizarse debían reunir algunas condiciones, entre ellas: entregar una cuota de armas y municiones, ser reconocido por un comandante del grupo, haber sido miembro de un grupo armado conocido que participó en acciones militares antes de firmar el acuerdo, demostrar entrenamiento militar básico, y tener nacionalidad burundesa (Caramés, 2009a).

Durante la primera fase se desmovilizaron 14.000 excombatientes, y durante la segunda, soldados de las fuerzas armadas regulares y de la policía, aproximadamente 12.000. Durante el proceso fue difícil persuadir a los miembros de las fuerzas armadas de dejarlas, básicamente porque pertenecer a ellas representaba mayor seguridad financiera que otros escenarios en la vida civil. Esto hizo aún más difícil contemplar los objetivos de reducción del tamaño de las fuerzas armadas establecido en el marco de la RSS.

Finalmente el DDR inició con un retraso de un año. Con el apoyo del MDRP se desmovilizaron 26.283 combatientes, se reinsertaron 23.022 y fueron reintegrados 21.012 (World Bank, 2010). El desarme, es decir el registro, almacenamiento y disposición de las armas estaba bajo la responsabilidad de ONUB; los excombatientes eran desarmados y luego transportados a los centros de acantonamiento. Durante este proceso, los desmovilizados se quejaron de las condiciones en las cuales se permanecía en estos centros, que catalogaron como deplorables (Caramés, 2009a).

El enfoque que escogió el gobierno fue un enfoque individual, que no incluyó a la comunidad. Esto aparentemente se hizo para facilitar la ruptura de las cadenas de mando entre las facciones y para fortalecer los incentivos individuales sin los cuales no estarían dispuestos a dejar el ejército o la policía y reintegrarse a la vida civil voluntariamente.

Posteriormente, la desmovilización inició con un periodo de 18 meses de acantonamiento, en el cual los desmovilizados recibieron un salario (un subsidio

transitorio de subsistencia) que se recibía en cuatro pagos, uno en los primeros nueve meses y tres trimestrales. La desmovilización podría durar hasta un año, así mismo la distribución de los paquetes de reintegración. Aparentemente existió una demora en los trámites relacionados con el proceso que lo hacía mucho más demorado. Para muchos desmovilizados este periodo de transición era penoso y para sobrevivir incluso tenían que adquirir deudas. Hubo un sentimiento de frustración entre los perjudicados por estas demoras (Douma, Gasana, & Specker, 2008).

En un segundo momento debían escoger un paquete de reintegración entre cinco opciones: volver a su situación de empleo anterior, asistir a educación formal, enrolarse en entrenamiento vocacional, recibir apoyo empresarial, o recibir apoyo para actividades generadoras de ingresos (AGR). La gran mayoría de los desmovilizados escogieron la opción de AGR; la mayoría de ellos lo hacía para vender luego los insumos en especie que habían recibido, incluso se los vendían al Estado. Quienes efectivamente trataban de empezar alguna actividad económica se encontraban con otros que vendían exactamente lo mismo que ellos y terminaban en una práctica de autoconsumo hasta que llegaban a la banca rota. (Douma *et al.*, 2008).

Muy pocos desmovilizados escogieron pasar por programas vocacionales de formación. Era costoso para ellos porque debían sostenerse durante el proceso de capacitación y cuando lo terminaban, no recibían los insumos para empezar a trabajar por ellos mismos (Douma *et al.*, 2008). En este contexto, la inserción laboral fue un difícil escenario, particularmente para aquellos desmovilizados sin ningún tipo de educación, incluso analfabetos o con problemas de comportamiento, que con dificultad podían ser contratados por las empresas.

Los que decidieron integrarse en las fuerzas militares, y fueron aceptados, también enfrentaron las dificultades del proceso. Una de ellas fue la dificultad para armonizar los rangos de los combatientes provenientes de diferentes fuerzas, dado que cada uno tenía su propio rango y formación. La definición del lugar que ocuparían en las nuevas fuerzas pudo ser polémica ya que seguramente esperaban mantener su posición, lo que no fue posible en todos los casos (Caramés, 2009a). Otra dificultad fue lograr un balance entre los hutus y los tutsi. Aún existe desconfianza entre las partes respecto a los rangos que ocupan y el número de soldados vinculados de cada uno. Esto era previsible dada la magnitud de la división étnica de este país, la polarización y el pasado de rivalidad que comparten estos grupos, por esa razón no es de extrañar que el establecimiento de confianza en la vida cotidiana y dentro de las nuevas fuerzas fuera difícil.

Por otro lado, un elemento interesante en el caso de Burundi es el establecimiento de asociaciones y cooperativas entre los excombatientes alrededor de actividades específicas, en especial la agricultura. Esta iniciativa es importante porque mientras el enfoque del programa nacional era individual, en estas asociaciones la sociedad civil era invitada a participar. Así que además de facilitar a los desmovilizados el acceso a capital, les permitió crear un escenario de reconciliación con la comunidad. También se deben destacar las organizaciones de autoayuda que crearon los excombatientes. Estas se convirtieron en un medio para crear redes sociales entre los desmovilizados, buscando el apoyo y solidaridad que no encontraban con facilidad en la comunidad (Douma *et al.*, 2008).

Así, el escenario de DDR en Burundi, a pesar de que contó con un amplio apoyo internacional, enfrentó dificultades propias de estos procesos en países con debilidad institucional: escasez de recursos, problemas de planeación, dificultades del contexto. Sin embargo, las diferencias y tensiones étnicas tradicionales en la región fueron un agravante que dificultó aún más el proceso. Lo que también se convirtió en un desafío para los objetivos de RSS y la integración de las fuerzas militares.

Lecciones aprendidas

Aspectos jurídicos

- Incluir en el diseño de políticas de reconciliación a los grupos representativos de víctimas, en este caso de las mujeres, puede ser muy benéfico ya que los planes a desarrollar están pensados para la rehabilitación de estos sectores.
- Un acuerdo que en apariencia se ajuste a los requerimientos de la sociedad jamás llegará al logro de la paz si no existe un compromiso de las partes. Es decir que por más que se anuncie que se sancionarán todas las violaciones a los derechos humanos, mientras no exista una justicia comprometida para investigar y sancionar, el Estado incurrirá en profundas impunidades, lo que hará que se deje de creer en los acuerdos.
- Pese a los tropiezos es importante seguir adelante con las medidas que le permitan a las víctimas la satisfacción de derechos, por ello, el establecimiento de una comisión de la verdad y reconciliación es muy relevante para las víctimas, máxime si las acciones de justicia son nulas.

DDR

- Es necesario determinar cuáles son las posibilidades económicas reales para los excombatientes haciendo estudios de mercado y factibilidad que garanticen mayores posibilidades de éxito para los proyectos de los desmovilizados.
- El rol del sector privado es fundamental para la vinculación laboral de los excombatientes. La responsabilidad del Estado en este caso está relacionada con el estímulo al sector económico con miras a la generación de empleo.
- Es muy importante la capacitación, el entrenamiento y la formación adecuada de los desmovilizados. Sin una adecuada preparación no pueden ser exitosos en iniciativas económicas individuales y tienen pocas posibilidades de ser contratados por los empresarios.
- Es fundamental el acompañamiento y seguimiento de los desmovilizados cuando han decidido emprender una empresa propia.
- Es deseable estimular la creación de asociaciones, cooperativas y grupos de autoayuda que contribuyan a la reconciliación con la comunidad y que favorezcan la creación de redes sociales de apoyo para estos grupos.
- Es fundamental no limitarse al enfoque individual de DDR sino también incluir un enfoque comunitario, en el cual se haga partícipe a la sociedad civil. Esto fomenta los escenarios de reconciliación y aumenta las posibilidades de éxito de la reintegración social y económica plena.
- En los criterios de elegibilidad de los desmovilizados puede ser un requisito muy exigente que el individuo entregue un arma. Así se excluyen personas asociadas al grupo armado, tal vez no necesariamente en calidad de combatientes, pero que requieren la misma ayuda, como el caso de menores o mujeres.

2.9 Estudio de caso: Guatemala

Olga Illera Correal

Guatemala, un pequeño país centroamericano, vivió un periodo de violencia política muy intenso desde mediados de la década de 1950. Pese a que en 1996 se firmó un Acuerdo de Paz con el fin de generar una paz sostenible y duradera, como se titula el acuerdo, la paz en el sentido positivo, ha estado lejos de conseguirse. Son muchos los desafíos a la estabilidad del país, el resurgimiento de violencias armadas, la violencia estructural, el poco avance de la justicia, las formas extrañas que adopta la memoria del conflicto. No obstante, el camino que llevó al acuerdo y al proceso de paz presenta unas lecciones pertinentes para el análisis de la resolución de conflictos, en particular, en cuanto a la interacción entre los actores del conflicto y la sociedad civil. El presente capítulo se divide en cuatro grandes secciones, la primera busca plantear los elementos esenciales del conflicto armado guatemalteco. En una segunda instancia se analiza el camino y proceso que llevó a los acuerdos de paz, para en un tercer momento presentar una síntesis de los acuerdos. En una cuarta y última sección se presentan los retos para la construcción de una paz duradera, mientras que a manera de conclusión se destacan algunos elementos que pueden ser consideradas como lecciones aprendidas.

El conflicto

Uno de los elementos centrales para la política guatemalteca ha sido el poder moderador de las fuerzas militares, las cuales durante más de medio siglo dominaron la política, bien sea de forma directa o de forma tutelada. Es decir, a través de gobiernos directos o interviniendo cuando los gobiernos civiles eran frágiles o hostiles a ciertos intereses. En el periodo de 1944 a 1954 la Constitución establecía para los militares un rol apolítico y no deliberante.

No obstante, en la práctica la influencia de los militares planteó límites a las reformas propuestas por el gobierno de Juan José Arévalo, quien debió enfrentar al menos treinta intentos de golpe de Estado, muchos de ellos propiciados desde el interior de las fuerzas armadas. (Handy, 1986, p. 389). Los militares expresaban públicamente su inconformidad con medidas y reformas políticas planteadas, en donde temas como la organización rural y los derechos laborales eran sensibles. El presidente llegó a afirmar, con respecto al antagonismo con el mayor Francisco Arana, que en Guatemala “existían dos presidentes, y que uno de ellos tenía un arma con la que se pasa amenazando al otro” (Handy, 1986, p. 389)

En 1950 se elige como presidente a Jacobo Arbenz, militar y anterior ministro de defensa nacional, para el periodo de 1951-1957. Una vez en el cargo nombró a militares activos y leales en posiciones estratégicas del gobierno (Handy, 1986, p. 385). En un contexto de guerra fría y polarización internacional, algunas de sus medidas y políticas fueron señaladas de comunistas y atacadas por las multinacionales de fruta, en particular de la United Fruit Company.

De forma muy notoria la propuesta de reforma agraria de 1952 desató polémica entre los capitales estadounidenses. Para los militares la creciente organización y activismo de las organizaciones rurales era mal visto, pues reducía su influencia y promovía actividades comunistas. Esto llevó a un golpe de Estado en 1954 con intervención de la agencia de inteligencia de los Estados Unidos, CIA, en la organización de la oposición interna y milicias fuera del país.

Tras el derrocamiento de Arbenz se establece un régimen militar liderado por Caballero Armas, quien en alianza con los sectores económicos y capitales extranjeros, buscaban suprimir de manera efectiva las demandas sociales (Ruhl, 2005, p. 56). Para el año 1958 se realizan elecciones en donde obtiene la presidencia un general, Miguel Ydígoras Fuentes, a través de un primer partido político civil. Es en este periodo que comienza el primer ciclo de violencia o conflicto social. La incompetencia del gobierno se traduce en manifestaciones de los sindicatos y de los movimientos estudiantiles. Si bien el Partido Comunista había tenido que trabajar de forma clandestina dado su estatus de ilegalidad, todos los movimientos sociales fortalecidos durante los ‘diez años de la primavera’ (1944-1954) continuaron con sus manifestaciones que incluían una crítica a la presencia de los Estados Unidos y sus actos de intervención. Por ejemplo, en el uso del territorio para entrenar a la oposición cubana para la invasión de bahía Cochinos, se desataron incluso polémicas y malestar al interior de las fuerzas militares (Streeter, 2006, p. 59).

En este contexto se formó también la primera guerrilla en Guatemala, la MR 13, que buscaba canalizar el descontento de las protestas sociales. Esta guerrilla se alió con el Partido Comunista de los Trabajadores, el cual había sido prohibido en 1954, pero que trabajaba en la clandestinidad para reorganizar los sectores populares (May, 1999, p. 71). De allí surgieron las Fuerzas Armadas Rebeldes, FAR; estas agrupaciones no eran originalmente rurales, pero el concepto foquista hizo que se extendieran y comenzaran a tener interacción con algunas organizaciones rurales. Empezaron a organizarse otros movimientos guerrilleros. En 1961 se constituyó el Frente 20 de Octubre, que establecía la legitimidad de los usos de todos los medios de lucha, incluida la armada, aunque esta última agrupación tuvo una vida corta al ser controlada rápidamente por el ejército.

En 1963 hubo un nuevo golpe de Estado, en marzo el presidente Ydígoras fue depuesto y reemplazado por el ministro de defensa, el coronel Peralta Azurdía. Este evento hace evidente el fortalecimiento del rol político, militar y económico de los militares, considerados por entonces como “la élite de mayor influencia en el país” (May, 1999, p. 72). Se establecieron nuevos lineamientos constitucionales para la conformación de los políticos, con disposiciones que le permitía a los militares desde el gobierno, controlar la formación de movimientos políticos. Asimismo, se crea el Partido Democrático Institucional, controlado por los militares y con la finalidad de dominar la escena política guatemalteca. Este contexto permite una mayor cohesión al interior de los militares, se fortalece el elemento de anticomunismo, al tiempo que se logra una mayor influencia y presencia en lo rural. Se incrementa la figura de los comisarios rurales, antiguos militares que actuaban como espías pagados. Ellos se unen en la lucha contra las FAR, quienes fueron atacadas duramente por los militares. Esta situación redundó en una fuerte estigmatización de lo rural y de las organizaciones sociales.

En 1966 ganó las elecciones Julio César Méndez Montenegro del Partido Revolucionario. Inició entonces un proceso con pequeñas reformas en cuanto a impuestos, organizaciones de trabajadores y ampliación de cobertura social del Estado. No obstante, los militares mantuvieron el control a través de la estrategia antisubversiva. Los pequeños grupos guerrilleros fueron la justificación necesaria para que las fuerzas militares ampliaran grandemente su presupuesto y su esfera de responsabilidades. Se empezó a usar el concepto de terrorismo para estigmatizar la protesta social y se creó un Estado de emergencia que incrementaba los niveles de violencia, esta situación hizo que el poder formal terminara en el Ministerio de Defensa (Handy, 1986, p. 385).

Para 1966 se formalizaron los escuadrones de la muerte, el principal de ellos conocido como Mano Blanca, compuesto por oficiales y policías fuera del servicio. En los dos años siguientes aparecieron otros 19 escuadrones de muerte. Estas agrupaciones fueron descritas como el producto de la colisión entre las élites económicas y los militares (May, 1999, p. 73).

La situación de agitación social incrementó rápidamente en muchas zonas del país. Se desarrollaron múltiples confrontaciones agrarias, la violencia en las zonas rurales se incrementó y se activaron protestas estudiantiles y de organizaciones de trabajadores. En 1972 se creó el Ejército Guerrillero de los Pobres, conformado en buena medida con los reductos y sobrevivientes de los antiguos movimientos guerrilleros, tales como la guerrilla Edgar Ibarra. Estas guerrillas eran combatidas por los militares y por las organizaciones informales.

El gobierno del General Romeo Lucas García, 1978-1982, es considerado el período más sangriento y álgido del conflicto. Esta etapa estuvo caracterizada por el asesinato de líderes populares y líderes de las asociaciones de trabajadores. Se generaron desplazamientos masivos al interior del país; el control de la tierra y la propiedad se convirtió en un elemento central de la represión. Se estableció una cooperación entre los militares y los terratenientes, para a través de la represión en el campo, obtener el control de territorios. La violencia tenía pues dos objetivos, tal y como lo expresa May: “by massacring these campesinos, the army achieved a double purpose, the potential support system of the EGP was eliminated and the land was left deserted” (May, 1999, p. 77).

La expansión de la violencia en las zonas rurales incorporó un elemento importante para el desarrollo del conflicto y es que se comenzaron a ver afectadas directamente las grandes comunidades indígenas, poblaciones que aunque mayoritarias, habían sido tradicionalmente excluidas de lo político y del desarrollo económico y que comenzaron a ser percibidas como un reto revolucionario. Las violaciones a los derechos humanos se incrementaron con un programa de represión y control extremo sobre las zonas rurales. Esta situación fue criticada por la comunidad internacional y llevó al retiro de la cooperación militar por parte de los Estados Unidos (Ruhl, 2005, p. 57). En 1977 el gobierno de los Estados Unidos decretó el embargo militar que frenaba la ayuda militar oficial y directa a Guatemala por las graves violaciones a los derechos humanos. No obstante, otros gobiernos declaradamente anticomunistas siguieron brindando apoyos militares (Monsanto, 2013, p. 79).

El conflicto guatemalteco fue considerado como el más sangriento de los conflictos en América Central. En el período de 1960 a 1996 se estima que hubo alrededor de 200.000 muertos o desaparecidos; sin embargo las cifras varían de

acuerdo a las fuentes. Algunas organizaciones de derechos humanos estiman que las muertes fueron cercanas a 100.000 y las desapariciones a 40.000 (Arnson, 1997, p. 258). Muchas de estas víctimas eran población indígena, especialmente mayas. Por entonces la población total de Guatemala era de aproximadamente 9 millones de habitantes, por lo cual la dimensión de la población afectada por la violencia era proporcionalmente numerosa.

El gobierno lanzó una fuerte ofensiva militar en el periodo que va de 1981 a 1983 para hacer frente a diversos grupos guerrilleros que se encontraban activos en varias partes del territorio: las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR), la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas (ORPA) y el Ejército Guerrillero de los pobres (EGP), con actividad del partido guatemalteco de los trabajadores. Para 1982 se formó la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala (URNG) que agrupaba estas organizaciones (Allison, 2006, p. 147). La ofensiva de las fuerzas militares buscaba destruir los apoyos de las bases para la guerrilla. En la práctica, conllevó que en un período de 18 meses 446 villas fueron arrasadas. Las muertes en medio de masacres se calculan entre 50.000 y 75.000, y al tiempo se dio un fenómeno de desplazamiento masivo que afectó a 25% de la población indígena (Schirmer, 1999, p. 94).

El camino hacia la paz

La comunidad internacional venía manifestándose por una salida negociada al conflicto en los países centroamericanos. En julio de 1983 se formó el grupo de Contadora, integrado por los gobiernos de México, Colombia y Venezuela. Al interior de esta agrupación se dieron discusiones multilaterales en temas como carrera armamentista, trasiego de armas, asistencia militar foránea, desestabilización de otros Estados, problemáticas en la base del conflicto, entre otros (Arriola, 1986), lo que en cierta manera generó un clima regional, si bien diverso y articulando intereses a veces contradictorios, que favorecía la discusión desde América Latina de los acuerdos y salidas negociadas a los conflictos internos.

En 1984 se dio una transición a un régimen civil, pero altamente controlado y donde los militares jugaron un rol fundamental en el control de la transición y detentando el poder *de facto*. Se eligió una Asamblea Nacional Constituyente al interior de la cual los militares lograron incluir un capítulo aparte en la Constitución, y se establecieron una serie de controles y procedimientos que mantenían el ‘tutelaje’ de los militares sobre el sistema político. No obstante, fue en estos procesos de transformaciones que se abrieron los espacios para plantear

una negociación al conflicto interno. Sectores como la iglesia y las organizaciones de mujeres se hicieron mucho más activas y visibles, resaltando temas como las desapariciones (Nakaya, 2003, 464). Este es el rasgo distintivo del proceso de resolución del conflicto en Guatemala: fueron los actores sociales quienes se organizaron en torno a la necesidad de una salida negociada al conflicto y propiciaron el inicio de los acercamientos.

En la Constitución de 1985, si bien se establecieron las garantías básicas de la democracia liberal, en la práctica se mantuvieron instituciones de carácter contrainsurgente como las patrullas civiles de autodefensa (PAC) controlados por el ejército y las villas modelo (Jonas, 2000, p. 20). La Constitución de 1985 no mermaba el poder que tradicionalmente habían tenido los militares en la política guatemalteca. Se establecía el rol de guarda del interés nacional que tenían las fuerzas militares, lo que les implicaba mantener el equilibrio cuando se presentaran riesgos para el Estado o se diera un vacío de poder generado por políticos poco aptos (Schirmer, 1999, p. 94).

Para las guerrillas esta apertura tenía un efecto muy superficial en tanto que mantenía la preeminencia del ejército en el sistema político, no desmontaba la estructura contrainsurgente, no limitaba el poder de las oligarquías locales y no eliminaba las causas estructurales del conflicto en lo político, económico, social y cultural (Monsanto, 2013, p. 82). En ese sentido, aún había elementos de fondo que limitaban el alcance de la democracia y que justificaban la continuación de la lucha armada. Esta reforma logró generar un proceso de elecciones democráticas y libres de fraudes, pero al tiempo ideológicamente restrictivas, en tanto que los movimientos de izquierda se encontraban excluidos o perseguidos. Esta restricción del sistema y los problemas de legitimidad, entre otros elementos, generaron un crecimiento sostenido de la abstención electoral. Para 1985 esta se situaba en 31%, mientras que para el año 1990 incrementó a 44% en las elecciones presidenciales. La abstención para las elecciones del congreso fue mucho mayor alcanzando a un 80% (Jonas, 2000, p. 20).

En las elecciones presidenciales de 1985 fue elegido Vinicio Cerezo para el periodo de 1986 a 1991, convirtiéndose en el primer civil en ocupar la presidencia desde 1966 y el primero en hacerlo tras un proceso electoral transparente, aunque aún había una restricción a la participación de los partidos y movimientos de izquierda. En los primeros meses de su gobierno se hicieron cuestionamientos al rol de los militares en la violencia, no obstante esta continuó siendo un elemento preponderante en la vida guatemalteca.

Adicionalmente al proceso de Contadora, otras situaciones internacionales crearon un ambiente favorable al proceso de negociación. En el año 1987 se desató el escándalo Irán- Contras, que puso en entredicho la intervención de los Estados Unidos en los conflictos centroamericanos y generó restricciones a la cooperación militar, al tiempo que el gobierno de Costa Rica inició una diplomacia activa buscando la estabilidad de la subregión. Este tipo de iniciativas se refleja en la firma de los Acuerdos de Esquipulas para una negociación de paz en los conflictos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

Los Acuerdos de Esquipulas establecían que para dar una salida negociada a los conflictos de Guatemala, Nicaragua y El Salvador, era necesario considerar como elemento indispensable el proceso de amnistía para delitos políticos y conexos. Se debía buscar un cese al fuego, e iniciar el diálogo con los grupos desarmados de oposición política interna o con los grupos que se hubiesen amnistiado. Esto conllevaba el establecimiento y diseño de medidas para el desarme de las fuerzas irregulares.

Estas condiciones llevaron a que el gobierno de Vinicio Cerezo lograra adelantar un encuentro oficial del URNG y una delegación de los militares en el gobierno. Esta tuvo lugar en Madrid en octubre de 1987. En este primer encuentro la guerrilla buscaba la reestructuración de las fuerzas militares y de inteligencia, el desmantelamiento de los grupos de autodefensa y otras estructuras rurales anticomunistas. El 9 de octubre y tras una sola ronda de negociaciones, los militares a través del Estado Mayor de la Defensa Nacional, expresaron públicamente que no aceptarían las demandas guerrilleras y que se suspendían los diálogos.

No obstante, y en concordancia con los Acuerdos de Esquipulas, el gobierno logró a través del Decreto Legislativo del 26/10/87 ejecutar la disposición de Esquipulas en el sentido de plantear la amnistía. Otro elemento contenido en el Acuerdo de Esquipulas era la conformación de una Comisión Nacional de Reconciliación, establecida el 9 de septiembre de 1987 (Aguilera, 1988, pp. 136-137). Para noviembre, el gobierno activó la Comisión Asesora de la Presidencia de la República en materia de Derechos Humanos (Copadeh).

El conflicto siguió su proceso de intensificación, continuó la presión de las fuerzas armadas y la labor de los escuadrones de la muerte. La ofensiva guerrillera llegó incluso a la ciudad capital. Este fuerte deterioro de la situación en el país animó a varios sectores sociales a convocar en marzo de 1989 un diálogo nacional, auspiciado por la Comisión Nacional de Reconciliación, con presión de la Iglesia Católica, el presidente Oscar Arias de Costa Rica y esfuerzos de

las uniones obreras y organizaciones populares (Krzanaric, 1999, p. 2). En este diálogo nacional participaron 47 organizaciones de distinta índole desde organizaciones obreras, de derechos humanos, entre otras. No obstante, la guerrilla no tomaba parte de estas discusiones.

En marzo de 1990 se llevó a cabo una reunión entre la URNG y la Comisión Nacional de Reconciliación, en Oslo, Noruega. Allí la guerrilla inició diálogos con los partidos políticos, las iglesias y empresarios, organizaciones sindicales y populares, y las universidades. Desde ese momento se programó una estrategia de encuentros en escenarios internacionales para ir apalancando la negociación entre las partes en conflicto. Las charlas incluyeron a actores muy importantes como los partidos políticos, lo que buscaba generar el respaldo a las futuras transiciones y transformaciones políticas (España, mayo 1990). La Coordinadora de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif), sector que agrupaba a los empresarios y que durante mucho tiempo se había mostrado reacio a las negociaciones y a las reformas, especialmente aquellas que tocaban aspectos tributarios o de tenencias de tierras, hicieron parte del diálogo en Canadá en agosto. Las organizaciones religiosas se reunieron en Ecuador en septiembre, mientras que las organizaciones populares y sindicales, académicos y pequeños empresarios se reunieron en México.

Esta serie de diálogos se dio sin una participación formal del gobierno en el proceso, pero fue un espacio que permitió conocer las pretensiones de la guerrilla y los puntos fundamentales para los diversos sectores sociales, y permitió ir creando una agenda para un futuro escenario de negociación. Uno de los elementos más importantes de estos diálogos fue el reconocimiento de que ninguna de las partes iba a lograr obtener una victoria militar. Si bien la ofensiva de las fuerzas militares había sido directa, fuerte y se había basado en un enfoque contrainsurgente muy propio de la Guerra Fría, no habían logrado una victoria evidente. Lo que sí se había logrado era un recrudescimiento de la violencia y de las violaciones a los derechos humanos, todo esto estimuló a los actores de la sociedad a promover y ambientar un escenario de negociación.

Estos acercamientos entre la guerrilla y los diversos sectores de la sociedad generaron una gran preocupación entre los militares. Por un lado algunos sectores no estaban seguros de que fuera imposible la derrota por la vía de la represión, otros desconfiaban de la neutralidad de las organizaciones que dialogaban con la guerrilla. Al tiempo, como fuerzas militares, percibieron una amenaza en cuanto a que desde la primera reunión se puso sobre la mesa la necesidad de pensar en una reforma a la Constitución de 1985 (Monsanto, 2013, p. 85).

En el contexto internacional se presentaban otras variables que por el contrario favorecían el ambiente para la negociación del conflicto. El fin de la Guerra Fría con la disolución de la Unión Soviética y las dificultades económicas en Cuba dieron lugar a una disminución de los apoyos políticos y financieros para los movimientos guerrilleros, así como una revisión sobre modelos de desarrollo alternativos (Arnson, 1997, p. 259). Asimismo, como ya se mencionaron, las estrategias regionales para solucionar los conflictos centroamericanos y el avance positivo de estos procesos en Nicaragua (1990) y El Salvador (1992), lograron condiciones externas muy favorables a la negociación (Krzanaric, 1999, p. 4). También se dieron cambios significativos en la posición del gobierno guatemalteco. La primera de ellas fue que el presidente Cerezo desistió de poner como condición previa a los diálogos con la sociedad civil la dejación de armas por parte de la guerrilla. Al tiempo, algunos sectores de las fuerzas armadas empezaron a apoyar los diálogos.

La construcción de los acuerdos

En febrero de 1991 quedó elegido Jorge Serrano Elías como presidente. Es esta la primera entrega del poder civil a un civil. Serrano había participado en los diálogos como miembro de la Comisión Nacional de Reconciliación. Durante los primeros meses de gestión, retomó el proceso de acercamiento con la guerrilla en México y en abril, las partes acordaron el establecimiento de una agenda de once puntos para discutir en el proceso. El Acuerdo de Querétaro o “Acuerdo en procedimientos para la búsqueda de la paz por medios políticos” planteó la estructura y la agenda temática del proceso. Se estructuró alrededor de siete acuerdos sustantivos para negociar la paz: 1) derechos humanos; 2) reasentamiento de la población desarraigada; 3) establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico; 4) identidad y derechos de los pueblos indígenas; 5) aspectos socioeconómicos y situación agraria; 6) fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática; y la última 7) reformas constitucionales y del régimen electoral.

El proceso fue secreto, gobierno y militares discutían con URNG. En esta ocasión se excluyó la interacción de la sociedad civil. No obstante, a través de las organizaciones sociales ASC, se realizaron discusiones paralelas, para que lo mismo que se iba planteando al interior de las conversaciones gubernamentales, fuera debatido por los actores sociales y se diera una interacción con el proceso de negociación. Para 1992 el proceso entró en una fase de estancamiento debido al tema de los derechos humanos. Este tema había sido siempre delicado en

la negociación, en particular por la necesidad de clarificar episodios donde las fuerzas del Estado habían estado involucradas. Los militares no querían hacer concesiones en el proceso y menos en este tema. El punto más delicado para el sector militar era el de la conformación de una comisión de la verdad para identificar los abusos a los derechos humanos, tal y como se estaba produciendo en el caso de El Salvador.

En 1993 se expusieron dos propuestas de acuerdo. La primera fue presentada por el gobierno en enero de 1993 y fue rechazada por la URNG por considerar que su alcance estaba muy limitado. Estos a su vez pasaron una versión de acuerdo alternativo, rechazado por el gobierno, lo que da por terminado el proceso de negociaciones. Esta situación, más un escaso apoyo político al gobierno llevaron a que en el mes de mayo Serrano intentara darse un autogolpe, episodio conocido como el Serranazo, en donde se decretó el cierre del congreso y la corte suprema y la suspensión de 46 artículos de la Constitución de 1985, convocándose una nueva Asamblea Constituyente. Esto llevó a que una facción de los militares con apoyo de actores privados y organizaciones populares, forzaran la renuncia de Serrano. Esta situación muestra una leve diferencia entre los militares –unos apoyaban a Serrano y otros a la Cacif– y los movimientos sociales en contra de este autogolpe (Ruhl, 2005, p. 58). El *ombudsman* de derechos humanos Ramiro de León Carpio, asumió la presidencia al ser nombrado por el congreso para terminar el periodo electo de Serrano.

El advenimiento de León de Carpio en el poder impulsa nuevamente el proceso de paz. Como *ombudsman* de derechos humanos, había criticado la participación de las fuerzas militares en violaciones a los derechos humanos y su rol en el conflicto. De forma paralela, también en 1994, tras el incidente de Serrano, se creó la Comisión Empresarial de Paz, Cepaz, que tenía como propósito liderar los contactos de los sectores empresariales y canalizar los contactos del sector privado y sus posiciones e involucramiento en los procesos de paz (Rettberg, 2007, p. 477). Se estructuró así un canal más formal para la interacción de los diversos actores sociales con el proceso de paz.

En mayo del mismo año se estableció formalmente la Asamblea de la Sociedad Civil-ASC. Esta organización agrupaba diversos sectores sociales, entre ellos agrupaciones religiosas, sindicales y populares, el Cacif, los partidos políticos y el sector indígena, mayormente maya. Otros sectores también se organizaron en torno a este tema, organizaciones de mujeres, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, organizaciones de derechos humanos y los medios de comunicación. A su vez, estas organizaciones se dividían

internamente entre los grupos de inclinaciones de derecha, izquierda, las raíces indigenistas, género y otras diferencias (Krzanaric, 1999, p. 5). Lo anterior permitió la articulación de diversos sectores de la sociedad en el proceso, al tiempo que mostraba la gran complejidad de intereses y maneras en las que el conflicto debía ser resuelto.

La asamblea de la sociedad civil logró coordinar el trabajo de más de 100 organizaciones que de forma paralela iban discutiendo y entregando documentos que trataban temas sustantivos de la negociación. El proceso era altamente complejo, dada la heterogeneidad y la división de los sectores sociales, cada uno de los temas era tratado de forma independiente por los subgrupos, luego se hacían deliberaciones y presentación en la plenaria de la asamblea para tener un consenso final. Una vez se definía la posición por parte de la asamblea, se iniciaba una actividad de *lobby* y de formulación de nuevas propuestas y documentos ligados a la propuesta de transición (Krzanaric, 1999, p. 6).

Algunos de los temas discutidos en la asamblea que lograron ser incorporados en el proceso de diálogo, y en donde se mostró alguna influencia de la sociedad civil, fueron los temas de desplazamiento, incluyendo la problemática de los desplazamientos internos y los externos; la consideración y caracterización de las víctimas, la inclusión de las comunidades de población en resistencia CPRS, y la reivindicación de los derechos de las poblaciones indígenas.

En 1994 se firma el acuerdo marco para el relanzamiento del proceso de negociación entre el gobierno y la URNG. Las Naciones Unidas son designadas como el moderador, esto transforma el rol de la organización, que se había involucrado anteriormente tan solo como observador. Bajo este nuevo acuerdo la ONU asume un rol más activo en las negociaciones, adquiriendo el rol de verificar los acuerdos en lo sustantivo y en lo operativo. El rol de las Naciones Unidas a través de la Misión de Verificación de Derechos Humanos, Minugua, fue muy importante, pues ligaba el proceso de paz a las actividades del secretario general del organismo y generaba un cuerpo técnico que se centraba en la administración de justicia y defensa de los derechos humanos (Nakaya, 2003, p. 465; Monsanto, 2013, p. 89).

Asimismo, se estableció la presencia de un grupo de amigos internacionales, integrado por Colombia, España, Estados Unidos, México, Noruega y Venezuela, que acompañaran el proceso. Esta red de apoyos internacionales se convirtió en un sustento que daba mayor legitimidad al acuerdo (Krzanaric, 1999, p. 4). Al mismo tiempo, este involucramiento significaba una apuesta más alta en el proceso de negociación y le daba al proceso una dinámica cada vez menos reversible (Jonas, 2000, p. 12).

Esta compleja red que se fue tejiendo con respecto al proceso de paz y a la búsqueda de una salida permanente y definitiva al conflicto fue determinante para el éxito del proceso. Por un lado, en el plano interno se lograron acuerdos sobre el objetivo final del proceso mientras se hacían visibles y se debatían las principales posiciones. En el plano internacional se estructuró y organizó la participación de organizaciones y países para hacer seguimiento, facilitar y verificar los acuerdos. La participación de la sociedad civil también permitió hacer evidente para las partes la necesidad de una asamblea constituyente con el fin de cambiar y transformar algunas de las estructuras que habían sido causas o catalizadores del conflicto.

En este proceso de revisión de las condiciones para la construcción de un consenso para la paz, la Organización de Estados Americanos lanzó un programa para la prevención y el manejo de los conflictos: “Cultura de Diálogo: desarrollo de los recursos para la construcción de paz en Guatemala”, con el fin de atender unos de los elementos que obstaculizaban de forma sistemática los acuerdos: la desconfianza, la permanencia de rencillas de larga data entre las partes y la hostilidad general que impedía la construcción de acuerdos. Con esto, la OEA buscaba atender las tensiones y disputas para lograr la implementación de los acuerdos (Shamsie, 2007, p. 409). Este proyecto se llamó Propaz y pretendía fortalecer las capacidades del gobierno, cívicas y de las instituciones comunitarias para manejar y resolver las disputas en formas colaborativas.

En 1995 Propaz realizó una encuesta para determinar y priorizar cuáles habían sido las causas. Se buscaba identificar las condiciones estructurales y sociales, con el fin de poder diseñar programas y actividades que respondieran a estas necesidades. Entre los temas que se encontraron allí estaban la distribución inequitativa de tierra, la falta de registros de propiedad, la debilidad del sistema legal y del sistema tributario, la marginalización histórica de las poblaciones indígenas, e incluso los valores culturales que indicaban una propensión al uso de la violencia como forma de manejar y resolver los conflictos. Este programa focalizó su trabajo en tres grandes áreas: el apoyo intersectorial que apoyaba al gobierno y a los actores de la sociedad civil involucrados en las comisiones, un elemento de zonificación para fortalecer la capacidad de los actores locales en el manejo de conflictos a nivel de las municipalidades, y por último, un nivel de capacitación de los miembros del programa para que desarrollaran prevención de conflictos (Shamsie, 2007, p. 413).

Estos debates y discusiones sobre paz tuvieron su incidencia en el proceso electoral presidencial de noviembre de 1995. La URNG hizo pública su invitación a la participación electoral y dio su apoyo a una coalición de organiza-

ciones populares e indígenas, el Frente Democrático de la Nueva Guatemala (FDNG). En este proceso ganó Álvaro Arzú, con unos niveles de participación muy bajos, 47% de los electores registrados. En la segunda vuelta en enero participó 37% de la población y la diferencia entre el electo y el derrotado fue tan solo de 2%. El movimiento FDNG obtuvo 8% de los votos en la elección presidencial y seis congresistas elegidos, lo que lo convirtió en el tercer partido en el congreso. Este nuevo partido de izquierda hizo alianzas con los comités cívicos y los grupos locales indígenas (Jonas, 2000, p. 22).

Una vez posesionado, el presidente Arzú declaró el cese al fuego en marzo de 1996. Usando sus facultades constitucionales realizó cambios en la cúpula militar, retiró seis generales y a más de un centenar de miembros de las fuerzas policiales, con el fin de poner o promover a posiciones estratégicas a elementos más favorables al proceso de paz y de retirar elementos que habían estado asociados a violaciones de derechos humanos. Las condiciones para el cierre del proceso avanzaron con la firma del cese al fuego definitivo en diciembre de 1996 y con el establecimiento de una agenda de trabajo para el cumplimiento de los acuerdos; se planteó la reintegración legal de la URNG (con un tipo de amnistía parcial para la guerrilla y para los militares) (Jonas, 2000, p. 14). El acuerdo firmado entre el gobierno guatemalteco y las guerrillas de la Unidad Revolucionaria Nacional el 19 de diciembre de 1996 tomó el nombre de Acuerdo por una Paz Firme y Duradera. Se logró así un Acuerdo de Paz para poner fin a 36 años de conflicto.

El desarrollo del Acuerdo de Paz: los retos para la construcción de una paz duradera

Históricamente los militares habían tenido en Guatemala un rol preponderante en la política, en el conflicto y por ende, en los alcances de los procesos de paz. Una vez firmado el acuerdo, el tema militar y la discusión de seguridad y defensa adquirió un rol sobresaliente. Para algunos, en la firma del acuerdo se hicieron pocas concesiones por parte de los militares guatemaltecos y se dieron pocas garantías para las guerrillas desmovilizadas (Allison, 2006, p. 148). Sin embargo, en el documento del acuerdo se restringió o transformó el rol de las fuerzas militares. En ese sentido la función del ejército se concentró en la defensa fronteriza y el mantenimiento de la integridad territorial. Esto implicó la reducción del tamaño y presupuesto de la fuerza. Se reiteró de forma permanente el carácter apolítico de las fuerzas militares. Otro de los elementos importantes de esta etapa fue la eliminación de las patrullas civiles

de autodefensa, buscando así restablecer el monopolio del uso de la fuerza en las zonas rurales y la reducción de las violaciones a los derechos humanos.

Asimismo, como parte de la reestructuración de la seguridad se creó la policía nacional civil que reemplazaba a la policía nacional en el manejo de los temas de seguridad ciudadana. Otro de los cambios demandados por el Acuerdo de Paz fue la reducción paulatina de los presupuestos del sector defensa. Inicialmente se planteó la disminución en 11%, para luego irse recortando en 22% para llegar finalmente a una reducción de 33% con respecto al producto interno bruto para el año 1999. El gasto en defensa pasó de ser 0.99% del producto interno bruto en 1995 a 0.68% para 1999. Esta reorganización implicó también una reorganización de las fuerzas militares, buscando una reducción cercana al 33% del pie de fuerza para llegar a unos 33.000 efectivos para el año 1997. Las fuerzas militares pasaron de 46.900 miembros en 1996 a 31.423 para finales de 1997 (Minugua, 2002, p. 16).

Esta disminución de personal trajo consigo la reducción de varias bases militares y guarniciones. No obstante, muchos de estos cierres y recolocaciones no se dieron con un argumento de seguridad pública. Es decir, frente al escenario de posconflicto se identificaron nuevas amenazas que requerían de atención de las fuerzas de seguridad, incluidas las militares. En ese sentido, se justificaba no cumplir con lo pactado en términos de la necesidad de seguridad frente a la “ola de crímenes en tiempos de paz” (Schirmer, 1999, p. 100).

Si bien los gobiernos del posconflicto de Álvaro Arzti (1996-2000) y Alfonso Portillo (2000-2004) intentaron reforzar el control político y civil sobre las fuerzas militares, hubo elementos que mantuvieron una gran esfera de autonomía para los militares. En particular porque oficiales como Efraín Ríos Montt, lograron posiciones en el congreso y generaron alianzas de gobierno con el presidente Portillo. Esto permitió nuevos incrementos presupuestales en defensa y la ampliación de las funciones concebidas para las fuerzas militares (Ruhl, 2005, p. 56).

Quizás uno de los elementos más problemáticos para el proceso de posconflicto fue el tema de la eliminación de las patrullas civiles. Durante el conflicto se estimaba que en este tipo de organizaciones había cerca de un millón de miembros. Una vez firmado el acuerdo se produjo la desmovilización formal de 271.000 miembros que se encontraban activos a finales de 1996 (Minugua, 2002, p. 8). Estas organizaciones, que fueron un elemento muy importante en el conflicto y en las violaciones de derechos humanos, no se eliminaron, sino que se transformaron. Muchas de estas unidades paramilitares continuaron existiendo con otros nombres y formas de organización. Dejaron

de ser actores reconocidos, pero siguieron jugando un rol fundamental en las redes de información e inteligencia, manteniendo sus contactos con miembros de las fuerzas militares a nivel local (Iznardo, 2002). Como parte del proceso de desmovilización pos acuerdo se disolvieron también las policías militares móviles que tenían cerca de 2.421 miembros en las zonas rurales (Minugua, 2002, pp. 9-17)

En cierto sentido, informes de organizaciones como Amnistía Internacional (2002) han encontrado una fuerte conexión entre la criminalidad contemporánea y las dinámicas de violación de derechos humanos del pasado. En el informe de Amnistía Internacional (2002) se planteó la alianza entre sectores de la oligarquía, nuevos empresarios, policía, militares y crimen organizado, en una compleja red que pasaba por el tráfico de drogas, lavado de activos, tráfico de armas, secuestros, extorsión, robo de vehículos, entre otras actividades ilegales. Muchos de los líderes de estas organizaciones fueron actores del conflicto armado, y mantenían vínculos informales con la inteligencia militar, policía y sector justicia (Peacock & Beltran, 2003, pp. 3-4)

La criminalidad, particularmente en la forma de las maras o pandillas, se ha convertido en un desafío muy importante para el país. La corrupción, la limitada reforma policial y las estrategias de seguridad basadas en mano dura, generaron nuevos espacios para la represión, criminalización y violaciones de derechos humanos. Asimismo, el mayor involucramiento de Centroamérica en las dinámicas del tráfico de drogas ha demostrado vínculos entre la mafia de los zetas y ex grupos élite de las fuerzas militares, en particular con las fuerzas especiales Kaibiles, personal que fue recortado tras el proceso de paz. Si bien en el Acuerdo de Paz se había acordado eliminar organismos de inteligencia como el Estado Mayor Presidencial, organismo de protección y apoyo e inteligencia de la presidencia, esto no se llevó a cabo sino hasta el año 2003. Las funciones de la seguridad de presidente y vicepresidente fueron trasladadas a la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la presidencia (SAAS) (*El Universo*, 2003).

Una de las limitaciones más importantes para el proceso de posconflicto fue el rol y las atribuciones dadas a la comisión de la verdad, pues esta no tenía el poder para tomar acciones judiciales ni la facultad para nombrar los responsables de los crímenes contra los derechos humanos. En diciembre de 1996 se firmó una amnistía parcial que cubría los crímenes relacionados con la guerra, exceptuando actividades como el genocidio, la tortura y la desaparición forzada. En esta amnistía no se consideraron eventos como las ejecuciones extrajudiciales, situación que se presentó a lo largo de los años de conflicto. La Comisión

para la Clarificación Histórica presentó un informe que describía las acciones cometidas por las partes en el conflicto, incluso establecía la responsabilidad del gobierno en algunas de las acciones. No obstante, ninguna de los casos descritos en el informe se judicializó al interior de Guatemala.

La Comisión de Esclarecimiento Histórico se estableció en el año 1994, tras la suscripción de un acuerdo en Oslo, Noruega. El objetivo de la comisión era esclarecer las violaciones a los derechos humanos durante el conflicto, con criterios como equidad, objetividad e imparcialidad. Esta actividad es diferente al juicio que se adelantaba a través de otros mecanismos que tenían como objetivo el elemento de justicia. En ese sentido, el mandato de la comisión era establecer la verdad para posibilitar un proceso de reconciliación entre los guatemaltecos. La finalidad de esta comisión era formular recomendaciones y medidas para la preservación de la memoria. Por esa razón no se individualizaban responsabilidades, puesto que su fin no era judicializar. La comisión se integró en 1997 y su funcionamiento se hizo oficial en julio de 1997.

Para financiar las actividades de la comisión se acudió a donaciones internacionales. Los países que participaron de esta fase fueron Guatemala, Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza y la Unión Europea. Diversas organizaciones del Sistema de Naciones Unidas colaboraron con expertos, investigadores y apoyos logísticos, entre ellas la Secretaría General de las Naciones Unidas, el alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (Acnur), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (Unops), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (Minugua) (Unops, 1999, p. 30)

La Comisión funcionó durante año y medio, tiempo en el cual se visitaron 2.000 comunidades y se tomaron testimonios individuales y colectivos, dentro y fuera del país. En el informe final de la comisión se planteó la ocurrencia de 7.517 casos en los que se podía evidenciar una o más violaciones a los derechos humanos o hechos de violencia vinculados con el conflicto interno. En los estudios encomendados por la comisión se establecieron estimativos de victimización como por ejemplo, que aproximadamente 132.000 personas fueron ejecutadas en el período de 1978 a 1996. Por el margen de error estimado en el cálculo, la cifra real puede oscilar ente 119.300 y 145.000). A esto se le suma un promedio estimado de 40.000 desapariciones (Unops, 1999, pp. 71-74)

La CEH califica como precaria y no satisfactoria la colaboración brindada por parte del Ejército nacional. Aunque el mecanismo de enlace con la Comisión establecido por el Ejército nacional permitió lograr una cordial relación, su carácter centralizado dificultó el acceso a la información. Las respuestas del Ejército nacional a las solicitudes puntuales de información fueron lentas, incompletas e insuficientes. La mayoría de peticiones no fueron resueltas, o lo fueron sólo [sic] parcialmente y hasta con cuatro meses de retraso. (Unops, 1999, p. 49)

La información suministrada fue incompleta, se ponían procedimientos o limitaciones al acceso de la información sensible, como por ejemplo operaciones militares. Con respecto a la información aportada por la URNG en el informe, se establece que “la Comisión califica como satisfactoria la colaboración de la URNG” (Unops, 1999, p. 51).

Esta situación se reflejó en la búsqueda de mecanismos de respuesta y verificación de carácter internacional. La activista indígena Rigoberta Menchú, galardonada con el Premio Nobel de la Paz en el año 1992 por su trabajo en la reivindicación de los derechos de las comunidades indígenas, interpuso en 1999 una demanda ante las autoridades españolas en contra de los presidentes Ríos Montt, Mejía Víctores y Lucas García por actos de terrorismo, genocidio y tortura. Actividades que de acuerdo a la demanda, habían afectado muy particularmente a las poblaciones indígenas, pero que también habían victimizado a ciudadanos españoles. (Benavides, 2003, p. 683)

El rol de estas comisiones fue criticado de manera abierta por oficiales del ejército, que consideraban que este tipo de comisiones buscaban un castigo público y venganza contra el ejército. Esto se reflejó en la renuencia a aportar pruebas, presentar testimonio y en general, a acatar los llamados de estas comisiones (Schirmer, 1999, p. 104).

En contraste, uno de los temas más relevantes de este proceso fue el reconocimiento de Guatemala como un Estado multiétnico, pluricultural y multilingüe, considerado uno de los grandes logros en el marco del proceso de paz. El 60% de la población guatemalteca es indígena, pero históricamente habían sido marginados y sus derechos desconocidos. En el acuerdo se logró incorporar todo el debate de identidad y derechos de los pueblos indígenas, obteniendo no solo el reconocimiento y visibilización de esas poblaciones, sino también planteando cambios de fondo en el funcionamiento del Estado y las instituciones.

Este tema fue de gran impacto en el proceso, lo que se evidencia en cambios posteriores a la firma de la paz que pasan por el reconocimiento y respeto de la educación bilingüe, el respeto a las identidades culturales y espirituales de las etnias. Es decir que en lo normativo se dio un paso más allá de establecer barreras de protección a la discriminación. Sin embargo, superar las barreras reales para la inclusión de la población indígena requería de muchas acciones más que la afirmación normativa. Otras áreas y planteamientos propuestos por la asamblea de la sociedad civil no fueron tenidas en cuenta, en particular un tema muy álgido y a la vez prioritario, como el tema de la tierra y la función social de la propiedad.

La interacción de los diversos actores sociales para la formulación del acuerdo continuó de forma similar en el proceso de implementación de los arreglos. La asamblea de la sociedad civil participó en las comisiones técnicas de la implementación del acuerdo, por ejemplo en el tema de desplazamiento (Krzanaric, 1999, p. 7). En el acuerdo socioeconómico se tuvo mucha influencia del Comité coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, Cacif, agrupación que tenía como uno de sus objetivos la protección de la propiedad privada, evitar una reforma de la tierra que fuese sustancial y que se produjeran cambios regresivos en el sistema de impuestos.

Esto en cierto sentido, limitó el alcance del acuerdo de paz. Si bien en el acuerdo se evidencia que los temas socioeconómicos y agrarios son fundamentales para la paz y que se reconoce la pobreza como un problema, no se establecen medidas estructurales que permitieran dar cuenta de esta problemática. En ese sentido, “el acuerdo esquivo la cuestión de la reforma agraria, y no contiene ninguna medida para crear empleos, o atender a la cifra alarmante de desempleo y subempleo, la cual en los años 90’s era de 66 por ciento” (Jonas, 2000, p. 17).

En términos económicos no se lograron materializar cambios sustanciales que dieran cuenta de la situación de desigualdad y pobreza en el país. En 1997 se propuso en el congreso un impuesto a la propiedad, no obstante, este tipo de medidas desataron un fuerte debate al interior del legislativo por lo que se retiró el proyecto. Esto limitaba enormemente la capacidad del Estado en la obtención de recursos para reinversión y para el gasto social que iba de la mano con la implementación de los acuerdos. Las instituciones financieras internacionales le pedían al gobierno guatemalteco que incrementara el ingreso por medio de los impuestos, partiendo del 8% del producto interno bruto, hasta obtener de manera escalonada una proporción de 12% del producto interno bruto para el año 2000 (Pearce, 1999, p. 61). En el gobierno de Arzu se logró

un incremento sustancial en el impuesto de valor agregado, de casi 50%, lo que permitió alcanzar las metas planteadas por las instituciones financieras. No obstante, esto aún dejaba a Guatemala por debajo del promedio de América Latina, al tiempo que condicionaba el incremento a la tasa de crecimiento del producto interno bruto en un 6% anual (Rettberg, 2007, p. 479).

Para algunos analistas, la obstrucción de la implementación de las reformas esenciales en temas económicos está relacionada con el hecho de que el sector privado en Guatemala era menos cohesionado en las negociaciones y tuvo menos control sobre el resultado general del proceso, en particular si se contrasta con la experiencia salvadoreña. Esto es en parte porque las dinámicas del conflicto guatemalteco fueron geográficamente confinadas y predominantemente rurales, por lo cual “menos miembros del sector privado creían que la salida negociada al conflicto aseguraría o mejoraría sus compañías y estilo de vida” (Rettberg, 2007, pp. 474-475).

Lecciones aprendidas

Son varios los elementos que en la fase posterior al acuerdo resultaron determinantes para la construcción o reconstrucción de Guatemala. Por un lado está la ratificación de las reformas constitucionales surgidas en el proceso de negociación y la vinculación a la política de los movimientos exguerrilleros, y por el otro, la implementación de los proyectos sociales. En los tres casos la experiencia se puede considerar agri dulce, lo que limita el alcance de la construcción del proyecto de una paz duradera y sostenible.

Tras el logro del acuerdo, las reformas constitucionales que se derivaban del proceso de negociación fueron sometidas a referendo popular en mayo de 1999. Las medidas que allí se planteaban causaban controversia entre sectores políticos y sociales. El tema indígena en particular se convirtió en uno de los elementos usados por quienes se oponían a la aprobación de las reformas constitucionales. En esta consulta se presentó una abstención muy grande, de 81.5% del electorado, es decir que solo 18.5% de los votantes registrados participaron de la consulta, y de ellos 55% votó en contra de las reformas constitucionales (Nakaya, 2003, 465), o sea que 10% del electorado estaba decidiendo sobre el alcance y cambios normativos que se requerían para dar solución a más de tres décadas de conflicto.

Entre muchas de las reformas que no se refrendaron en este proceso, destacan aquellas destinadas a fortalecer el control civil y su autoridad sobre las fuerzas armadas (Jonas, 2000, p. 199). En el texto de la reforma se planteaba

la posibilidad de que los civiles desempeñaran el cargo de ministro de defensa nacional, lo que habría reforzado el rol de las autoridades políticas sobre los militares. Otro de los cambios que no se pudo ratificar tenía que ver con los roles de las fuerzas militares, en particular, al limitar su involucramiento en actividades de seguridad interna a situaciones temporales que requirieran de aprobación del congreso. En ese sentido, se buscaba una redefinición de su rol sobre actividades de defensa y no de seguridad. El hecho de que estas iniciativas que fueron importantes en el acuerdo de paz no fueran refrendadas, constituyó un gran retroceso al proceso de reforma militar (Ruhl, 2005, p. 62).

Una de las cuestiones más importantes en la construcción del acuerdo fue la transformación del movimiento guerrillero en movimiento político. En los puntos álgidos de la confrontación, en las décadas de 1970 y 1980, se estimaba que la guerrilla URNG contaba con alrededor de 6.000 a 8.000 combatientes. Para mediados de los noventa se estimaba en la mitad el número, bien sea por los resultados de la presión militar o por desertión. Esto llevó a que tras el acuerdo, en 1997 se desmovilizaron 2.940 combatientes armados y 2.813 miembros de apoyo político e internacional. En diciembre de 1998 la URNG recibió su inscripción como partido político. No obstante, la URNG tuvo grandes dificultades para organizarse y plantearse como una opción política fuerte. De acuerdo a Spence “esto reveló que tenían una organización relativamente pequeña, y no una con un grupo grande de cuadros que estuvieran entrenados y preparados para ser organizadores electorales o políticos” (Spence *et al.*, 1998, p. 11, citado en Allison, 2006, p. 157).

Para el proceso electoral presidencial y para congreso de 1999, se estimaba que URNG iba a capturar aproximadamente del 10% al 15% de los votos. Inicialmente los movimientos de izquierda arrancaron el proceso electoral en la Alianza Nueva Nación, ANN, vinculada al Frente Democrático por una Nueva Guatemala, la Unión de Izquierda democrática y el partido para el Desarrollo Auténtico Integral. No obstante, esta alianza se dividió justo en medio de la campaña al salirse el Frente Democrático, quienes alegaban que al interior de la alianza se estaban dando tratos discriminatorios y maniobras antidemocráticas (Holiday, 2000, p. 82 citado en Allison, 2006, p. 148).

En los procesos electorales de noviembre de 1999 se presentó también una respuesta que se puede interpretar como contraria a la implementación de los acuerdos. En las elecciones del congreso los movimientos de la derecha y extrema derecha obtuvieron la mayoría de los escaños. Buena parte de las reivindicaciones de las plataformas políticas de la derecha expresaban opiniones contrarias frente al Acuerdo de Paz y las condiciones allí establecidas. En

contraste la URNG, con la alianza, obtuvo nueve escaños en el congreso, el equivalente a 8% del congreso (113 miembros).

Para el proceso de elecciones presidenciales, el candidato Alfonso Portillo, de los cristiano democráticos, se alió con uno de los militares más reconocidos e influyente, pero también controversial, Efraín Ríos Montt —que a su vez era el presidente del Congreso—, para ser nominado candidato del partido Frente Republicano de Guatemala (FRG). FRG es un partido de derecha, en el que muchos de los oficiales militares de línea dura ocupaban los cargos de liderazgo (Holiday, 2000, p. 81). Asimismo, este partido resultaba controversial pues algunos consideraban que el apoyo financiero que recibía no provenía de las élites económicas tradicionales, sino de una serie de actores económicos emergentes que estaban relacionados en algunos casos con actividades del crimen organizado (Hernández Pico, 2002, citado en Ruhl, 2005, p. 68).

En la segunda vuelta presidencial de diciembre de 1999 fue elegido Portillo como presidente. En enero 2000 tras su posesión, pidió la baja de oficiales de alto rango de las fuerzas militares, entre ellos 18 generales del ejército y un vicealmirante, para reemplazarlos con oficiales de menor experiencia en grado de coroneles (Ruhl, 2005, p. 69). Estos movimientos se entienden bajo la lógica de reafirmar las posibilidades de ejercer control político sobre las fuerzas militares. Asimismo, se ampliaron las actividades en las que las fuerzas militares participaban. Por ejemplo se les destinó la vigilancia de los perímetros carcelarios, acciones de prevención en vacunación, jornadas de nutrición escolar, creación de bibliotecas, entre otras, en parte por una cuestión de desconfianza en las agencias civiles. Esto permitía transferir fondos hacia las fuerzas militares (Minugua, 2002, pp. 26-27). El efecto real fue que con estos traslados, se echó para atrás el proceso de reducción presupuestal acordado en la negociación, que suponía que para el año 2000 se tendría un límite presupuestal del 0.66% del producto interno bruto. En realidad esto permitió que para el 2000 el presupuesto fuera de 0.83 % del PIB y para el 2001 del 0.96%.

Los siguientes procesos electorales consolidaron la tendencia de mostrar la debilidad de articulación política de la URNG y el fraccionamiento de la izquierda en general. Para el año 2003 el candidato presidencial, Rodrigo Asturias, comandante guerrillero y figura histórica de esa organización, quedó de sexto, con menos del 3% del voto nacional (Tribunal Supremo Electoral, 2004). En el congreso la URNG obtuvo siete curules de 114 escaños, equivalente al 6%. Este deterioro fue reflejo de la división interna, con la salida de Pablo Monsanto y militantes de la FAR del movimiento a mediados del 2002. Esta situación de deterioro electoral fue progresiva, pese a los esfuerzos por ampliar la base

y cambiar su nombre a URNG-MAIZ. Para el año 2007 su participación en el legislativo también se reduce, obteniendo dos escaños, equivalente a menos del 2% del congreso (158 miembros). Asimismo, “aún con las reglas electorales relativamente favorables y su desempeño en sus primeras contiendas electorales, la URNG falló en tomar ventaja de la situación” (Allison, 2006, p. 154).

Por otro lado, en cuanto a la implementación de los proyectos sociales, los resultados tampoco fueron los esperados. Se había planteado casi que de forma generalizada, que la sostenibilidad del proceso y acuerdo de paz iba ligada a la elevación del nivel de vida de la población y a la reducción de la pobreza. No obstante, en la práctica la ejecución de los proyectos encaminados a la transformación social reflejó una fragmentación considerable de los actores sociales y la persistencia de una gran desconfianza frente al Estado. La fragmentación fue a su vez reforzada por la competencia entre las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales que buscaban obtener recursos de los donantes internacionales. Esta competencia también redundó en que se desarrollaran los proyectos pactados de forma aislada (Monsanto, 2013, p. 101).

Durante años en medio del conflicto, las organizaciones sociales se conformaron como organismos de antagonismo y reivindicación contra el Estado, que a veces era el actor que verberaba los derechos de los ciudadanos. En ese sentido, tras el acuerdo aún persistía una distancia y desconfianza entre las organizaciones sociales y las organizaciones estatales dificultando la gestión e implementación de los programas y proyectos sociales, puesto que en esta fase era el Estado quien lideraba la implementación de los acuerdos y el manejo de los recursos, mientras que la fase de la implementación corría por parte de las organizaciones, las cuales, independientemente de su posición ideológica, debían interactuar con las instituciones del Estado (Monsanto, 2013, p. 98).

Otro de los grandes retos para la etapa posterior a la firma de los acuerdos fue la fase de verificación. En el caso de Guatemala la Organización de Estados Americanos desarrolló un programa de prevención del conflicto durante el periodo de 1995 a 2003. Su enfoque fue predominantemente orientado al desarrollo de actividades de prevención del conflicto. El programa de la OEA Propaz, partía de la elaboración teórica de la posibilidad de “transformar los conflictos” (Shamsie, 2007, p. 420). Esta aproximación destaca variables como la cultura, como elementos necesarios para entender el conflicto y para lograr trabajar y adaptar las estrategias de resolución de conflictos a las características particulares de los actores. La aproximación de instituciones como la OEA, también articulaba un elemento liberal: construyendo democracia de carácter representativa y facilitando reformas para que la economía se articulara con los

mercados internacionales, se lograría una reducción de las tensiones sociales y al hacerlo, se estaría previniendo el resurgimiento de conflictos violentos (Shamsie, 2007, p. 421).

De forma paralela y con un mandato distinto, se desarrollan las actividades de La Comisión de Verificación de Naciones Unidas, la cual sale de Guatemala en el año 2004, presentando un balance complicado a la implementación de los acuerdos. La mayoría de las acciones propuestas en el Acuerdo de Paz no se habían podido cumplir, por lo que habían sido reprogramadas. Esto se reflejaba en una percepción de frustración de ciertos sectores sociales frente a los resultados del proceso de paz (Rettberg, 2007, p. 481).

Otros elementos esenciales para la estabilización y reconstrucción del país tras el fin del conflicto armado, fueron la reforma y la modernización del Estado. Se había establecido que se requería una modernización para la construcción de paz y para la consolidación de una verdadera agenda redistributiva. No obstante, en la práctica muchas de las actividades relacionadas con el mejoramiento de las poblaciones fueron únicamente asumidas por donantes internacionales y la transformación económica se presentó mucho más ligada a los procesos de liberalización. Esto redundó en un limitado compromiso de actores nacionales con el proceso de inclusión y desarrollo incluyente (Pearce, 1999, pp. 56-66).

En el largo plazo no se produjeron cambios estructurales en el país. Las relaciones de poder, relaciones sociales y control de la tierra, capital y participación política siguen siendo similares a las presentadas en la década de los sesenta (Steinberg & Taylor, 2003, p. 450). El sistema de justicia se muestra aún muy débil. Ejemplo de esto es la sensación de impunidad frente al juzgamiento de violaciones a los derechos humanos y el escaso efecto que tienen las medidas judiciales en la disminución de la tasa de crímenes violentos (Handy, 2004, p. 533).

Monsanto (2013) resume claramente algunos de los elementos más importantes para considerar en una etapa posterior al acuerdo y de construcción de paz. Destaca que es necesario socializar el acuerdo, involucrando a los actores sociales y los partidos políticos, puesto que son elementos esenciales en la fase de implementación del acuerdo. Existe una especie de momento oportuno para el proceso de implementación de los compromisos, en ese sentido, se sugiere priorizar los acuerdos de mayor complejidad en la primera fase, cuando hay un mayor respaldo del público. En esa misma dirección, afirma que “Un acuerdo de cronograma, como el firmado en Guatemala, no sustituye la priorización y jerarquización de los compromisos. No es posible la implementación simultánea

de tantos contenidos” (Monsanto, 2013, p. 106). Finalmente, destaca que se requiere garantizar un respaldo financiero para el posconflicto, tanto para la ejecución de los proyectos de transformación económica como para el proceso de incorporación de los combatientes.

2.10 Estudio de caso: Nepal

Angélica Alba¹, Beatriz Suárez

Nepal alcanzó su independencia en 1947, constituyéndose en la única monarquía hindú del mundo. Históricamente, ha sido un país afectado por la ausencia de democracia y la pobreza, el feudalismo y la desigualdad, cuestiones que lo convirtieron en una bomba de tiempo. Eventualmente, esto desembocó en un conflicto armado que se desarrolló a lo largo de una década y que dejó miles de muertos y desplazados dentro y fuera del país (Ariño, 2008, p. 5). No obstante, tras dos años de un complejo proceso, se establecieron las bases para la creación de una sociedad más incluyente en el logro de un Acuerdo de Paz entre el gobierno nepalí y el brazo armado del partido maoísta de Nepal, el Ejército Popular de Liberación.

Contexto del conflicto

Desde 1962 existía en Nepal el llamado Sistema Panchayat, que establecía el ejercicio de un gobierno absoluto por parte del monarca y la prohibición de los partidos políticos. En 1990, una nueva Constitución estableció la monarquía constitucional y una democracia parlamentaria que permitía elecciones competitivas. Sin embargo, durante este proceso de democratización, que en general fue ilusorio para muchos, el Estado fue seriamente debilitado por el estallido de la violencia. En febrero de 1996 se inició el conflicto armado que durante una década enfrentó al gobierno nepalí con el brazo armado del maoísta Partido Comunista de Nepal (PCN) y el Ejército Popular de Liberación, cuyo objetivo era derrocar al régimen monárquico e instaurar una república maoísta (Ariño, 2008, p. 5). El ataque de los rebeldes a puestos policiales en Rukum, Holeri y Sindhuligadi se considera el punto de partida del conflicto armado. La

1 Con el apoyo de Ninimar Sardoth, miembro del Semillero de Análisis de Conflictos.

motivación principal fue el creciente malestar social por la falta de respuestas por parte del gobierno ante la pobreza que afectaba a 40% de la población y la existencia de una suerte de feudalismo imperante en las áreas rurales (Guerra, 2006, p. 19). Sin embargo, para Fisas (2006) es necesario considerar la corrupción institucional y el mal funcionamiento del sistema de partidos como problemas de fondo en el conflicto (Fisas, 2006, p. 62). Entre las demandas más importantes de los maoístas se encontraban la reforma agraria, la redistribución y el establecimiento de cuotas de trabajo para las minorías étnicas. Además, pretendían la formación de una asamblea constituyente para hacer una nueva Carta Magna, aunque muchos sospechaban que su objetivo era el de crear un Estado gobernado por un partido único (Bohara *et al.*, 2006, p. 116).

La guerrilla fue capaz de movilizar a un importante número de campesinos y estableció una base de apoyo suficiente para adquirir cierto grado de control local, especialmente en las zonas rurales (Joshi & Mason, 2007, p. 393). Y tuvo financiamiento proveniente de actividades como el robo de bancos, tráfico de drogas, y extorsión a campesinos y comerciantes. También se presume que recibía ayuda externa, siendo el Partido Comunista de la India su más importante proveedor de armamento, y el grupo Sendero Luminoso de Perú un importante asesor en táctica militar. Para 2003, el gobierno nepalés estimaba que la insurgencia maoísta tenía 5.500 combatientes activos, otros 8.000 milicianos, 4.500 cuadros, 33.000 seguidores y 200.000 simpatizantes (Joshi *et al.*, 2007, p. 395). El gobierno no tenía la capacidad de hacerle frente a las acciones de los subversivos, por lo que la inestabilidad política y económica se fue agravando y el debilitamiento del Estado hizo que durante este periodo se sucedieran nueve gobiernos (Guerra, 2006, p. 21).

En junio del 2001, el rey y varios miembros de la familia real fueron asesinados y como consecuencia, se declaró el estado de emergencia, lo que agravó la ya compleja crisis política en el país. Un mes después, el PCN declaró un alto al fuego y exigió al gobierno una negociación. A finales de agosto del 2001, se produjo el primer encuentro entre el gobierno y el PCN, liderado por Prachanda, pero meses más tarde, este volvió a atacar, el gobierno declaró el estado de emergencia y respondió con una gran ofensiva militar (Fisas, 2006, p. 62).

Antecedentes del proceso de paz

En octubre del 2002, el nuevo primer ministro designado por el rey, que acababa de disolver el parlamento, prometió abrir un diálogo con el PCN, pero este se negó a dialogar con un gobierno que consideraba ilegítimo. No

obstante, en diciembre se iniciaron conversaciones secretas. En un contexto en el que se había alcanzado un equilibrio estratégico y las partes reconocieron que no podían derrotar la una a la otra por medios militares, se retomaron las negociaciones (Thapa, 2009, p. 210). En enero del 2003, el gobierno y el PCN acordaron un alto al fuego bilateral, la suspensión de una serie de huelgas anunciadas y la creación de unos equipos de negociación para abrir un proceso de diálogo formal (Fisas, 2006, p. 62). Como resultado de estas conversaciones, se firmó un código de conducta por el que ambas partes se comprometían al cese de las violaciones de derechos humanos y abusos de la población civil, el cese de actividades armadas y la liberación de los prisioneros (Guerra, 2006, p. 25).

Pero el rechazo del gobierno a la idea de que la monarquía tuviera poderes esencialmente simbólicos más la intransigencia de los maoístas que querían convertir a Nepal en un Estado comunista, dio paso al fin del alto al fuego que paralizó el proceso de paz, situación que se prolongó a lo largo del 2004. Se produjo un sinnúmero de protestas pro democracia y se proclamó una vez más el estado de emergencia. El rey impuso una estricta censura de los medios de comunicación, las líneas telefónicas y el internet fueron cortados, las torturas y desapariciones continuaron y se suspendieron los derechos civiles. Después de esta situación, el monarca tomó una decisión arriesgada lanzando una oferta de diálogo de paz con el grupo insurgente, estos no aceptaron y llamaron nuevamente a una huelga general (Hilton, 2006).

A principios de 2005, el secretario general adjunto de la ONU, K. Chandra, había afirmado que se necesitaba un mayor protagonismo de Naciones Unidas para facilitar la resolución del conflicto. Sin embargo, más tarde el vicepresidente del Consejo de Ministros descartó cualquier implicación de la organización (Fisas, 2007, p. 96). En febrero, el rey Gyanendra dio un golpe de Estado, asumiendo el poder total e imponiendo un régimen autoritario en el país. En julio, siete partidos de la oposición anunciaron la preparación de negociaciones con el PCN, que respondió con la declaración de un alto al fuego unilateral por un período de tres meses. El PCN reiteró su propuesta de paz basada en la formación de una asamblea constituyente, seguida de un gobierno que incluyera a todos los partidos políticos, y la proclamación de una república democrática. A finales de noviembre, el PCN anunció que estaba dispuesto a dejar las armas e integrarse en un proceso de normalización política, tras llegar a un acuerdo de doce puntos con la oposición destituida por el rey. Se comprometió con el establecimiento de una democracia, al respeto de los derechos humanos, a la convocatoria de unas elecciones libres supervisadas por la ONU, así como a un posible desarme bajo el auspicio de Naciones Unidas. No obstante, durante

el primer trimestre del 2006 se produjeron nuevos enfrentamientos entre el gobierno y el PCN.

En marzo de 2006 el embajador noruego en el país, T. Toreng, señaló que su país estaba dispuesto a colaborar para tratar de iniciar unas conversaciones si alguna de las partes le invitaba a hacerlo (Fisas, 2007, pp. 97-98). A finales del mismo mes, la coalición de partidos de oposición democrática y el PCN se reunieron en Delhi (India) para discutir sobre una estrategia común que pudiera llevar a la celebración de elecciones y la creación de una asamblea constituyente. Un alto dignatario del gobierno chino visitó el país para mantener encuentros con el rey y la oposición. Varios países, como Noruega o Dinamarca y Naciones Unidas, manifestaron su disposición a facilitar el proceso de diálogo. Tanto los maoístas como la India acordaron que Naciones Unidas desempeñara un papel de supervisión del alto al fuego, el decomiso de armas y la desmovilización de los miembros del PCN.

El Acuerdo de Paz

Tras lo anterior, el viceprimer ministro, K.P. Oli, anunció un alto al fuego definitivo por parte del gobierno y retiró el calificativo de terrorista al PCN. A partir de allí se inició un proceso de diálogo con esa agrupación, que culminó en junio con un histórico encuentro directo entre el primer ministro y el líder del PCN, Prachanda, que ya había declarado que no tendría inconveniente en que sus tropas se integraran en unas nuevas FFAA. Se firmó un acuerdo de ocho puntos entre el gobierno y el PCN en el que se establecía, entre otros, implementar el acuerdo de doce puntos logrado el 22 de noviembre de 2005 entre el PCN y los siete partidos políticos, y el código de conducta sobre el cese al fuego firmado el 22 de mayo de 2006. También, llevar a cabo las actividades respectivas de manera pacífica en relación a los compromisos sobre un sistema de gobierno multipartidista, libertades civiles, derechos fundamentales, derechos humanos, libertad de prensa y Estado de derecho, así como las normas y valores democráticos; solicitar la asistencia de Naciones Unidas para la gestión de las FFAA y las armas de ambas partes, así como para la observación de las elecciones imparciales para la Asamblea Constituyente; garantizar los derechos democráticos establecidos por el movimiento popular de 1990 y de 2006, con base en los compromisos expresados en el acuerdo de doce puntos, en el preámbulo del código de conducta de cese al fuego y el borrador de una constitución interina y en consecuencia, constituir un gobierno interino, proclamar una fecha para la elección de una Asamblea Constituyente y disolver el congreso y el gobierno

popular maoísta por medio de un acuerdo alternativo basado en el consenso; garantizar que los derechos fundamentales del pueblo nepalí formaran parte del proceso de formular una nueva Constitución, sin que se vieran influenciados por el miedo, la amenaza o la violencia, y observación y vigilancia internacional para las elecciones; la reestructuración progresiva del Estado para resolver los problemas relacionados con las clases, razas, regiones y género a través de las elecciones para una Asamblea Constituyente; el compromiso para transformar el cese al fuego en una paz permanente, y para resolver los problemas a través del diálogo, con especial atención a la democracia, la paz, la prosperidad, el progreso, la independencia y soberanía del país (Fisas, 2007, p. 98).

El proceso de paz se fue consolidando a lo largo del tercer trimestre de ese año. El gobierno y los maoístas llegaron a un acuerdo para la supervisión de las armas, con un importante papel de Naciones Unidas. Posteriormente, acordaron que las armas de los maoístas serían recolectadas, mientras que las de las FFAA serían almacenadas en sus barracones. En agosto, el jefe del equipo de la ONU, S. de Mistura, señaló que se habían identificado diferentes áreas en las que la organización internacional podría contribuir: gestión de las armas y actores armados; asistencia electoral; asistencia en el monitoreo del código de conducta; y expansión de las actividades de derechos humanos. También se constituyó el Comité Nacional de Supervisión del Código de Conducta del Alto al fuego (CCCNMC, por sus siglas en inglés) y se establecieron cinco subcomités para facilitar el proceso de paz.

En septiembre, el gobierno y el CPN aceptaron un borrador de constitución interina en el que no se incluían cuestiones políticas sensibles, como el papel que debería jugar la monarquía. EE. UU. anunció que aportaría quince millones de dólares a través de Usaid durante los dos años siguientes. En octubre, el PCN reiteró que no entregaría las armas hasta que no se produjera la abolición de la monarquía. Para noviembre de 2006 el líder de la guerrilla maoísta de Nepal, Prachanda, y el primer ministro, Girija Prasad Koirala, firmaron el acuerdo de paz, declarando formalmente el fin del conflicto armado. En este mismo las partes acordaron buscar la implementación de políticas y programas para la transformación política, económica y social del país.

En virtud de los acuerdos, se estableció la disolución del parlamento y la creación de uno provisional, en el que se reservaba una parte de los escaños a los maoístas, formar un gobierno provisional en el que se adjudicaban algunas carteras al PCN y elegir una asamblea constituyente antes del siguiente verano, en la que se decidiría el destino de la monarquía y el futuro de Nepal. Ningún poder estatal residiría en el rey, incluso sus propiedades serían puestas

bajo el control del gobierno y usadas siguiendo el interés de la nación. Se iniciaría una reforma agraria, se abolirían las prácticas feudalistas y el Estado sería reestructurado de manera que se garantizara la inclusión democrática de las minorías.

Además, las partes firmaron un acuerdo por el que se otorgaba a Naciones Unidas el mandato para supervisar las armas, tanto en manos de los maoístas como de las FFAA. Los combatientes maoístas serían acuartelados en siete campamentos principales y 21 campamentos satélites bajo supervisión de Naciones Unidas antes de las elecciones del año siguiente. Asimismo, se establecieron medidas de normalización entre las que se cuentan el establecimiento de una comisión nacional de paz y rehabilitación, y una comisión de alto nivel de verdad y reconciliación. Hay disposiciones respecto al respeto de los derechos humanos, los derechos fundamentales y las leyes humanitarias, los derechos civiles, políticos, sociales y económicos.

El papel de la comunidad internacional

Como se ha observado, durante el proceso hubo una participación importante de países y organizaciones internacionales. Naciones Unidas intentó jugar un papel activo en el proceso de paz. Después de la ruptura de negociaciones de paz en agosto de 2003, el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, hizo la primera propuesta de mediación de Naciones Unidas para contribuir en la solución del conflicto. Los maoístas, los partidos políticos y la sociedad civil nepalesa reaccionaron positivamente ante la propuesta. No obstante, el gobierno no aceptó, entre otras por las presiones ejercidas por la India, que podía ver en riesgo su influencia sobre el país (Guerra, 2006, p. 43). Sin embargo, para 2005 se estableció una oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos en Katmandú, que cobró mayor importancia tras el acuerdo de paz.

Por petición del gobierno y de los maoístas, y también de la comunidad internacional, la ONU, por medio del Consejo de Seguridad, decidió enviar una misión de mantenimiento de la paz, la cual fue establecida en 2007 por la resolución 1740 para apoyar la elección de la Asamblea Constituyente. El Consejo de Seguridad prorrogó el mandato de la Misión de Naciones Unidas en Nepal (Unmin) hasta enero del 2008. Esta prórroga fue solicitada por el gobierno de Nepal al Consejo de Seguridad, que lo extendió seis veces más hasta septiembre de 2010. El Consejo de Seguridad instó a los partidos en Nepal a

trabajar unidos para que el país avanzara en su democratización y lograra la paz y la prosperidad. También los invitó a dar los pasos necesarios para promover la seguridad y libertad de movimiento de la misión y el efectivo cumplimiento de su mandato, los cuales eran vigilar la administración de las armas de ambas partes, monitorear la ejecución del Acuerdo General de Paz y asistir en el seguimiento de los acuerdos generales de alto al fuego, entre algunos otros puntos (Centro de Noticias ONU, 2008).

A finales de 2009 se reconstituyó un comité de alto nivel sobre el futuro de los combatientes que permanecían en los acantonamientos. Las Naciones Unidas, el gobierno de Nepal y el Partido Comunista Unificado de Nepal-Maoísta firmaron un plan de acción para la liberación del personal del ejército maoísta inhabilitado en el proceso de verificación dirigido por las Naciones Unidas en 2007. Tanto las Naciones Unidas como el gobierno expresaron su compromiso con la rehabilitación de estas personas una vez hubiesen sido liberados oficialmente y la ONU creó un plan de acción dirigido para la rehabilitación, a fin de evitar, por medio de programas para la reinserción en un entorno civil, que los excombatientes se encontraran expuestos a un nuevo reclutamiento por parte de los grupos que desarrollaban actividades delictivas (ONU, 2009). La Unmin permaneció en Nepal hasta el 15 de enero de 2011.

Para no retroceder, era necesario que todas las partes siguieran los lineamientos del acuerdo que implicaba el establecimiento de una nueva estructura federal de Nepal (Centro de Noticias ONU, 2009). Para algunos sectores políticos influyentes del país, los maoístas no habían sido honestos con su compromiso de devolver los bienes incautados, desarticular su organización semi-militante y detener las tácticas de intimidación. Para los maoístas, el gobierno no había satisfecho sus demandas (Sangraula, 2010). Estas son evidencias de la complejidad implícita en la implementación de lo acordado en el Acuerdo General de Paz, que ha planteado no pocos retos para las partes.

Aspectos jurídicos

Participación política

Tras la firma del Acuerdo General de Paz se decidió establecer un gobierno de coalición conformado por la Alianza de Siente Partidos (Amnistía Internacional, 2008, p 289). En materia constitucional, en 2006 se aprobó una Constitución provisional y un parlamento también transitorio, que actuaría

hasta que se eligieran los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, sin embargo, la convocatoria y elección de la misma estuvo constantemente aplazada, realizándose solo hasta el 10 de abril de 2008.

Debe indicarse que si bien la Coalición de Siente Partidos incluía a la mayoría de estos, algunos quedaron por fuera de la misma, generando un malestar político, ya que se presentía que al no hacer parte de ella, se les podría llegar a excluir de la participación política en el país.

El 28 de mayo del mismo año se realizó un cambio sustancial en la organización del Estado aboliéndose oficialmente la monarquía para dar paso a la República Federal Democrática de Nepal. Posteriormente, se celebraron elecciones de primer ministro, siendo elegido por abrumadora mayoría el representante de la PCN, Prachanda.

Amnistías e indultos

Una vez se firmó el Acuerdo General de Paz en 2006, se decidió conformar una comisión nacional de derechos humanos que se encargaría de investigar las atrocidades cometidas por el gobierno (Amnistía Internacional, 2008). El informe final recomendó iniciar investigación a alrededor de 200 personas y 20 miembros del ejército y la policía, empero, este informe quedó solo en recomendaciones ya que aunque se intentaron tomar acciones para adelantar estas investigaciones, las mismas no se llevaron a cabo (Amnistía Internacional, 2008).

En general, la impunidad es una de las cuestiones que no han permitido avanzar en el camino hacia la paz en Nepal, esto porque pese a existir múltiples acuerdos para enjuiciar y sancionar a quienes cometieron grandes violaciones de derechos humanos, al final, este compromiso quedó en el papel, generando con ello una especie de amnistía disfrazada, es decir, aunque esta no se otorgara, lo que pareciera es que al postergar la investigación y sanción, el gobierno amparaba la situación.

Justicia transicional y comisiones de la verdad

Después de los acuerdos de paz firmados en Nepal, se llegó a la conclusión sobre la necesidad de implementar una comisión de la verdad y reconciliación (art. 5 del Acuerdo General de Paz), sin embargo, la misma nunca llegó a conformarse, dejando sin ninguna protección a las víctimas en materia de satisfacción del derecho a la verdad y reparaciones (Amnistía Internacional,

2012). De hecho, se realizaron avances para la conformación de dicha comisión, pero ante diversas críticas sobre sus anteproyectos, finalmente no hubo consenso, lo que generó la imposibilidad de llevarla a cabo. Un ejemplo de ello fue el anteproyecto realizado en 2008 que incluía la posibilidad de amnistía para algunas conductas constitutivas de violaciones a los derechos humanos, situación que fue rechazada por organismos nacionales e internacionales (Amnistía Internacional, 2009).

Corte Penal Internacional

Pese a múltiples solicitudes por parte de organizaciones de derechos humanos y sociedad civil, Nepal todavía no ha querido ser parte del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, atrasando de esta forma los avances que pretendían darse en torno al derecho internacional y la defensa de los derechos humanos (Coalición Global, 3 de agosto de 2012).

Lecciones aprendidas

- El acuerdo logrado por las partes formalizó la pretensión maoísta de ser parte de un sistema político multipartidista, estableciendo la necesidad de realizar una asamblea constituyente electa para revisar los aspectos esenciales de la reforma en el país. Pero sin duda, uno de los aspectos claves fue la aceptación de un apoyo externo e imparcial liderado por Naciones Unidas para supervisar temas como las elecciones o el acantonamiento de los combatientes. En el proceso de paz que fracasó en el 2003, la presencia de actores internacionales fue prácticamente inexistente. Sin embargo en este caso, su participación fue importante: de hecho, el acuerdo tuvo lugar en India y las Naciones Unidas estuvieron llamadas a jugar un papel fundamental en la implementación de lo acordado.
- El conflicto de Nepal radica en la necesidad de generar un cambio sustancial en materia de organización del Estado, sin embargo, una vez se logró generar el cambio, se dejaron de lado muchos compromisos adquiridos al momento de firmar el acuerdo de paz.
- No es posible construir un nuevo Estado si no se cierran las heridas del pasado, de tal manera que la ausencia de investigación conlleva a una situación de impunidad disfrazada, dado que pese a considerar

la necesidad de investigar y sancionar, no hay acciones que lleven a materializar este compromiso.

- Es necesario adquirir compromisos internacionales en materia de investigación y sanción de graves violaciones de derechos humanos, de esta forma se protegen mejor a las víctimas, dado que en virtud del principio de complementariedad, si un Estado no investiga, la instancia internacional lo hará.

Tercera PARTE:

LECCIONES APRENDIDAS PARA COLOMBIA

El caso de Colombia.

Contexto del conflicto armado en Colombia y antecedentes del actual proceso de paz

Margarita Cadavid Otero

El siglo XXI enfrenta a Colombia a uno de los mayores desafíos de su historia, tras décadas de una ‘paz intermitente’ donde la característica fundamental es la ‘oscilación entre la guerra y la paz’ en medio de un conflicto armado que ha adquirido diferentes matices, y en el que han confluído diversos actores, la mesa de diálogos en La Habana abre la posibilidad de alcanzar una paz sostenible.

Colombia ha sufrido un conflicto armado que se ha prolongado durante más de seis décadas. Varios son los factores que explican el origen y la prolongación de dicho conflicto. Dentro de los factores coyunturales internos se pueden contar la creación del denominado Frente Nacional y la fallida reforma agraria que tuvo lugar en la década de los 60, mientras que entre los factores exógenos se tienen los efectos de la denominada Guerra Fría y la confrontación ideológica que la caracterizó, además del triunfo de la revolución cubana.

El Frente Nacional fue la respuesta a la violencia bipartidista que había asolado al país por casi un siglo, en él “las élites se reparten el control del gobierno para pacificar la competencia política que, en el caso colombiano, se había salido de control durante la violencia de mediados de siglo (...), tuvo un éxito considerable”¹. El principal objetivo de esta coalición política que se extendió desde 1958 a 1974 fue llevar a cabo una doble transición: de la dictadura a la democracia y de la guerra a la paz (Giraldo, 2015).

1 Exclusión, insurrección y crimen. Gustavo Duncan. Pág. 248. En Informe Contribución al entendimiento del Conflicto armado en Colombia, Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Febrero de 2015.

Sin embargo, el Frente Nacional coadyuvó a extender una situación que se convirtió en uno de los principales factores para la aparición de la insurgencia armada al establecer *de facto*, un pacto bipartidista excluyente y antidemocrático que para mantener a raya la inconformidad popular recurre a la represión, al Estado de sitio y a la contrainsurgencia (Aguilera & Vega, 1998).

Debido a que dicho esquema limitó la participación política de los partidos que se encontraban por fuera del Frente Nacional, durante este periodo surgieron grupos guerrilleros que fueron el resultado de esta repartición del poder. También debido al contexto internacional, emergieron como en el resto de América Latina, las guerrillas postrevolución cubana y por tanto, las lógicas de la confrontación mutaron hacia la lucha entre dos modelos de sociedad percibidos como antagonicos, en la lógica del orden mundial bipolar propio de la Guerra Fría (1947-1991), la cual adquirió toda su fuerza tras la llegada del Movimiento 26 de Julio al poder en La Habana y su posterior ruptura de relaciones con Washington. Sin duda, la Guerra Fría incidió de manera profunda en las formas, ideologías y motivaciones de la acción política en el mundo, en América Latina y en la propia Colombia (Giraldo, 2015).

La suma de estos factores hizo que algunos sectores de la población, debido a las dificultades para acceder al poder político, decidieran armarse al sentirse impotentes para modificar la estructura política. Estos grupos fueron el M-19 (1970-1991 de orientación conservadora), El Quintín Lame y el Ejército de Liberación Popular, EPL. Para otros sectores un factor determinante para alzarse en armas fue la exclusión económica (Torrijos, 1999), este es el caso del ELN (1965, orientación marxista-leninista) y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, (1964, de orientación marxista-leninista). En estos grupos se puede percibir una mezcla entre persecución partidista y pobreza en el ámbito rural. Posteriormente, el conflicto adquiere nuevos matices con la aparición a principios de los años ochenta de los grupos paramilitares, especialmente las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), cuyo objetivo era llevar a cabo la lucha contrainsurgente.

Así pues, el conflicto en Colombia inicia con una violencia de tipo político que ha sufrido algunas mutaciones a lo largo de los años. En las primeras fases la violencia de tipo político estaba definida por los enfrentamientos en busca del poder político entre las fuerzas del Estado y los grupos insurgentes, a los cuales se sumaron nuevos actores como las AUC. Por esta razón a lo largo de estos años, los diferentes gobiernos han intentado hacerle frente a esta problemática desde distintas perspectivas. Una de ellas ha sido la búsqueda de una salida negociada al conflicto. Esta perspectiva se reforzó, con el fin de la Guerra

Fría, entonces se hizo cada vez más frecuente la búsqueda de mecanismos y estrategias encaminadas a solucionar dichos conflictos. De modo que muchas de estas confrontaciones fueron objeto de una solución pacífica y dieron paso al desarrollo de acuerdos de paz.

A lo largo de la historia se pueden observar varios periodos en los cuales se han producido diferentes acercamientos. El primero se dio a partir de la amnistía de 1982 y los pactos de tregua bilateral firmados en 1984 entre el gobierno de Belisario Betancur y la mayoría de las guerrillas. El segundo sucedió con los pactos de paz que se suscribieron con guerrillas, milicias y autodefensas en el contexto de la Asamblea Nacional Constituyente a inicios de los años noventa. Posteriormente se creó el Decreto 1385 de 1994, de indulto y reintegración para guerrilleros desertores, que luego fue habilitado para los paramilitares; con este se posibilitó, como su nombre lo indica, el indulto y la incorporación a los programas de reinserción de excombatientes. Sin embargo, esta reinserción no hacía parte de un proceso de desmovilización colectivo. Aunque se mantuvieron los mecanismos legales para el acceso a los beneficios de la reintegración (Villarraga, 2013).

Un tercer momento se produjo entre 2003 y 2006 con los acuerdos de desmovilización y reintegración entre el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y los grupos paramilitares. Y finalmente llegamos a las actuales negociaciones en La Habana, con las guerrillas de la FARC.

Cabe decir que todos estos procesos y acercamientos para la búsqueda de la paz en Colombia han tenido cuatro ingredientes importantes: el desarme, la desmovilización y la reinserción (el modelo DDR), más la iniciativa ciudadana. Durante los primeros procesos y acercamientos, puede decirse que la participación de la comunidad internacional fue fragmentaria e imprecisa (Torrijos, 1999), pero en los últimos ha tenido mejorías notables.

El primer acercamiento se produce, como ya se mencionó, durante la década de los ochenta, que fue el punto de inflexión en cuanto a la forma en que se debía enfrenar el conflicto, pues por primera vez se planteó la negociación en contraposición a las políticas represivas que se habían implementado hasta este periodo. La llegada de Julio César Turbay Ayala (1978–1982) a la presidencia significó la puesta en marcha en Colombia de unas prácticas globales de seguridad y contención social que se tradujeron en la figura del Estatuto de Seguridad Nacional, implementado a través del Decreto 1923 del 6 de septiembre de 1978 (Arias, 2008) que restringió los derechos civiles y posibilitó algunos desmanes de la fuerza pública.

Sin embargo, fue bajo esta misma administración que se dieron algunas de las iniciativas para buscar una salida negociada al conflicto; se creó la primera comisión de paz (con doce miembros) y se formalizó una ley de amnistía (Ley 37 del 23 de marzo de 1981) (Arias, 2008). No obstante, dichas iniciativas no lograron resultados visibles ni alcanzaron sus objetivos, pero abrieron un nuevo camino para la negociación y tanto el contexto interno como el internacional, eran favorables al mismo.

Es así como durante la presidencia de Belisario Betancur Cuartas (1982–1986) se mantuvieron los esfuerzos en materia de política de paz y se continuó con este proyecto. Se revitalizó entonces, la comisión de paz (Decreto 2711 de 1982), se sancionó una nueva ley de amnistía (Ley 35 de 1982) e iniciaron los acercamientos y diálogos con la insurgencia (M-19, FARC-EP, ADO y EPL). Además se creó el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), la figura de los altos comisionados de paz (Decreto 240 y 2560 de 1983), la Comisión Nacional de Verificación (Comunicación Presidencial del 29 de mayo de 1984), la Comisión Nacional de Negociación y Diálogo (Comunicación Presidencial del 17 de julio de 1984), y la Comisión de Paz, Diálogo y Verificación (Decreto 3030 de 1985), y finalmente, se impulsó una ley de indulto (Ley 49 de 1985) (Arias, 2008). Durante este gobierno se lograron algunos acuerdos de cese al fuego por cortos periodos de tiempo con las FARC, el EPL y el M-19.

Nuevamente fue imposible alcanzar una paz sostenible, pero la política de acercamientos siguió su curso durante los siguientes mandatos. El gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990) logró otra vez un cese al fuego y la entrega de armas en zonas desmilitarizadas con las guerrillas del M-19 y el EPL.

Estos cambios se dieron sin olvidar, lo que se consideró la principal causa del conflicto: la estructura del poder político, de modo tal que durante el periodo comprendido entre 1982 y 1991 la política de paz estuvo inevitablemente ligada a la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma del régimen político colombiano. La agenda de la reforma política incluyó, entre otros, el desmonte de las restricciones del régimen político, la apertura de la competencia, la ampliación y mejoramiento del sistema de representación, la entrada de nuevas fuerzas y el ensanchamiento de los mecanismos de participación política.

Esta reforma política incluyó en la década de los 90, una reforma constitucional. Gracias a ella, durante el periodo del presidente Cesar Gaviria (1990-1994) se logró la reinserción del M-19 y del EPL, apelando a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, con la cual se dio inicio al programa de reinserción. Este es el punto de inflexión que dio inicio a la segunda experiencia de paz en Colombia.

En este periodo los acuerdos de paz contribuyeron de forma decisiva a los cambios conseguidos a través de la Asamblea Nacional Constituyente y la expedición de la Constitución Política de 1991. La política gubernamental que estuvo en la base de estos procesos de paz fue la de propiciar la ampliación de las formas de participación política, con el fin de facilitar la inclusión de actores políticos y sociales y promover el desarrollo regional en zonas afectadas por el conflicto armado. (Villarraga, 2013). Con ello se amplió la lectura que se había hecho hasta el momento del mismo y se lograron acuerdos y avances sustanciales en la resolución del conflicto.

En esta nueva fase y consecuentemente, con este nuevo modelo para enfrentar el conflicto, se creó una oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos de la ONU y el consejo nacional de paz con la participación de diversos sectores sociales. También se inauguraron los diálogos regionales entre las gobernaciones y los insurgentes. Todo esto durante el periodo presidencial de Ernesto Samper (1994-1998).

Con esto se abrió la puerta a una mayor participación ciudadana, pero también a la comunidad internacional, lo que se vio reflejado en varios momentos de esta fase. Samper abrió algunos espacios para la mediación de la comunidad internacional, pero limitó su participación a la colaboración para la liberación de secuestrados y rechazó la oferta de crear un grupo de países amigos. Sin embargo, España y Alemania lograron fomentar diálogos en su territorio entre el ELN y la sociedad civil (Bayer, 2010).

La llegada al poder de Andrés Pastrana estuvo fuertemente influenciada por su propuesta política de llegar a una salida negociada al conflicto, a través de la mesa de negociación en el Caguán, donde hubo gran presencia de la comunidad internacional. En el Acuerdo de Caquetania de 1999 se creó la Comisión Internacional de Verificación y de Facilitación con un papel muy limitado hasta la constitución de un ‘grupo de diez países amigos’ en 2001. Por el lado del ELN, también se utilizó el instrumento del grupo de países amigos, pero limitado a cinco países. Sin embargo, no hubo un acuerdo entre el gobierno y este grupo armado para constituir una comisión internacional de facilitación (Bayer, 2010) y finalmente no se llegó a ningún acuerdo y la mesa se levantó sin alcanzar ningún objetivo.

El país entró entonces a una nueva fase en experiencias de paz, entre el 2003 y el 2006 cuando se llevaron a cabo los acuerdos entre el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y las AUC. Estos dieron lugar a progresivos eventos de desmovilizaciones colectivas, que incluyeron a la mayor parte de las estructuras paramilitares. El proceso de DDR con las AUC se caracterizó por ser de una

dimensión mayor de desmovilizados, por involucrar al paramilitarismo, por tener una fuerte relación con el narcotráfico y por desarrollarse en un nuevo contexto que imponía las exigencias de atención a los derechos de las víctimas (Villarraga, 2013).

La primera medida emprendida por el entonces presidente, Álvaro Uribe fue introducir una reforma de ley (Ley 782 de 2002) sobre orden público, la cual permitió que los procesos de diálogo y negociación para la paz no se limitaran a las guerrillas sino que incluyeran a los grupos paramilitares bajo la denominación genérica de ‘grupos armados ilegales’. (Villarraga, 2013)

No obstante lo anterior, hay que resaltar que el gobierno fue enfático en negar la existencia de un conflicto armado y calificó indistintamente a guerrilleros y paramilitares de terroristas, cerrando así la posibilidad de adoptar una agenda política para la negociación con la insurgencia, de modo tal que se estimularon más las deserciones individuales, la ofensiva militar y la exigencia a todos los grupos armados del cese de hostilidades unilateral, para poder emprender diálogos para la desmovilización. Como resultado de esto, se intentó la derrota militar de las guerrillas, en particular las FARC, para negociar (Villarraga, 2013).

En concordancia con lo anterior, para finales del 2002 los paramilitares agrupados en las AUC declararon un cese unilateral de hostilidades y solicitaron al gobierno abrir las conversaciones para alcanzar la desmovilización y reinserción, con base en el otorgamiento de garantías jurídicas favorables, estando de por medio su compromiso con la comisión de crímenes de guerra y lesa humanidad, y la solicitud de extradición por parte de los Estados Unidos contra la mayoría de los jefes paramilitares por cargos de narcotráfico (Villarraga, 2013). Dichos condicionamientos produjeron que la mayoría de los paramilitares fueran indultados. Ligado a lo anterior estaba el hecho de que muchos de los miembros de los paramilitares no tenían investigaciones ni condenas en su contra, por lo tanto tampoco pudieron ser judicializados.

Otro punto que complejizó estas negociaciones fue que se evitaron compromisos en aspectos fundamentales, como la devolución de tierras, bienes usurpados, vinculación con el narcotráfico, las redes que lo integraban, condiciones para el retorno de desplazados, planes de recuperación institucional y atención a los derechos de las víctimas (Villarraga, 2013).

De manera tal que el proceso mostró varias fisuras por como fue concebido, además de los problemas que se tuvieron al interior de los grupos paramilitares, dado que hubo graves disputas por el poder, fue asesinado Carlos Castaño, el máximo líder de la agrupación, y se produjeron enfrentamientos en las zonas

de influencia de los grupos, como fueron las Llanos Orientales y el oriente de Antioquia.

Por otro lado, muchos no se acogieron al proceso, otros se rearmaron y hubo un alto nivel de reincidencia entre los desmovilizados, por lo cual perviven nichos de poder ilegal apoyados por estructuras armadas provenientes del paramilitarismo, que son una mezcla de disidencias del proceso, rearmes y grupos emergentes (Villarraga, 2013). Las fisuras dieron paso entonces a nuevas formas de violencia y a los denominados neoparamilitares.

Otro de los factores que contribuyó ampliamente a esto, fue que un alto número de desmovilizados no estaban vinculados a los programas y había muy bajos resultados en materia de empleo, escasos proyectos productivos, persistencia de escenarios de conflicto armado, violencia e ilegalidad, y logro parcial de la recuperación del Estado en zonas de impacto del proceso de DDR (Villarraga, 2013).

Un aspecto positivo para resaltar durante estas negociaciones es el rol que asumió la comunidad internacional, pues se encargó de la verificación y acompañamiento de algunas fases del proceso. La comunidad internacional tuvo un rol fundamental, pues el líder, Carlos Castaño, se había comunicado por primera vez con la comunidad internacional a finales del 2002, pidiéndole a la ONU que verificara su cese al fuego unilateral. Se inició el proceso de desmovilización con el apoyo de la OEA, la cual creó la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP). En el 2004, el gobierno de Colombia y el secretario general de la OEA firmaron un acuerdo para establecer la MAPP. La misión incluía la verificación y el monitoreo de los acuerdos y el acompañamiento a las comunidades víctimas de la violencia. Este proceso se adelantó sin la ONU, la cual rechazó cualquier respaldo porque no reconocía a las AUC como actor político (Bayer, 2010).

Podemos decir entonces que los procesos en Colombia con los diferentes grupos armados han incluido de una u otra manera el DDR, el despeje militar, la participación ciudadana, y en los últimos procesos, una participación de la comunidad internacional. Dichos procesos sin embargo, han sido en su mayoría parcialmente exitosos debido a que algunos de los elementos antes descritos no han sido contemplados e implementados de manera integral, a lo cual ha coadyuvado la falta de involucramiento de la sociedad civil y salvo en los últimos procesos, la falta de participación de la comunidad internacional en los paquetes de ayuda y acompañamiento.

Como se ha visto a lo largo de este escrito, dos de los principales problemas para la construcción de una paz sostenible y duradera radican en lograr una reinserción efectiva de los excombatientes en la sociedad –para evitar el reagrupamiento y rearme o la formación de nuevos grupos y nuevas formas de violencia– y en un proceso de reconciliación en el cual los indultos no sacrifiquen nuevamente a las víctimas.

Dentro de las dinámicas que han incluido el tema del DDR, puede verse como el tema de la desmovilización y el desarme ha tenido los mayores alcances, sin embargo las fallas más notables las encontramos en el proceso de reintegración, ya que este no ha sido concebido de manera holística y ha dejado por fuera elementos básicos como la reinserción a la vida civil y el acompañamiento en los paquetes económicos a través de educación y capacitación, teniendo en cuenta los contextos particulares de los excombatientes. Dentro de este punto también se han presentado problemas con el tema de los indultos, pues si bien hay que ofrecer a los excombatientes condiciones óptimas para que emprendan la desmovilización, también es indispensable que las víctimas no se sientan revictimizadas y vulneradas en sus derechos.

Esto se ha hecho evidente con la aparición de las denominadas ‘bandas criminales’ (Bacrim), dado que

[...] los exparamilitares están expuestos a ofertas de saboteadores, en especial para que se unan a nuevos grupos armados [...] Participar en el lucrativo negocio de las drogas puede ser una alternativa, en particular en momentos de dificultades económicas. En relación con la capacidad institucional, el Estado sigue ausente en algunas regiones donde los desmovilizados residen. La violencia renovada después de un mejoramiento inicial en los niveles de seguridad demuestra que el Estado no ha sido capaz de llenar el vacío dejado por las AUC [...] los desmovilizados con frecuencia habitan barrios pobres, tienen bajo nivel educativo y en su mayoría no tienen empleo formal [...] son a menudo víctimas de la violencia [...] (Nussio, 2012, pp. 58,59)

Estos avances y retrocesos en cuanto a la resolución del conflicto armado en Colombia, llevaron, como se ha visto a lo largo de este escrito, a que se hayan desarrollado diversos conflictos de manera simultánea y con diversos protagonistas, producto de la confrontación guerrillera y de los denominados grupos de autodefensa.

Como puede verse, hay una continuidad en la forma en que los gobiernos empiezan a acercarse a la solución del conflicto, sin embargo lo que puede deducirse de todas estas fases hasta el momento, es que la lectura del mismo ha

sido política, es decir que se ha entendido como el resultado de unas fallas en la estructura política del Estado, pero se han olvidado otros elementos como la pobreza, la exclusión y la desigualdad. Esto explica por qué los grupos que surgen como resultado de estos factores persisten en pie de lucha, pues pese a los esfuerzos en materia política, es claro que algunos problemas estructurales persisten, pues durante todos estos procesos se han relegado a un segundo lugar, temas tan importantes como son las propuestas de reforma agraria o desarrollo regional, además de una serie de vagas referencias al tema de la pobreza y la desigualdad.

Los actuales diálogos en La Habana son una oportunidad única para resarcir este olvido y emprender la consecución de una paz definitiva y sostenible con los actores armados que aún siguen en lucha, aprendiendo de las lecciones que han dejado las negociaciones tanto en Colombia, como en otros lugares.

Aspectos jurídicos

Beatriz Suárez y Felipe Jaramillo

Participación política

Un problema recurrente de los procesos de paz que se han llevado a cabo en la historia de Colombia está intrínsecamente relacionado con la participación política. En particular, los modelos voluntaristas y participativos implementados durante las décadas de 1980 y 1990 son una clara muestra de cómo el tema de la participación política no ha sido abordado con detenimiento y seriedad. El reconocimiento del carácter político del conflicto armado colombiano no ha estado acompañado de manera juiciosa, motivo por el cual las desmovilizaciones pasadas han estado marcadas por olas de violencia, represiones y persecuciones.

Durante la década de 1980 la administración de Belisario Betancur promovió el acercamiento con los grupos guerrilleros a partir del reconocimiento de las causas objetivas de la guerra. Lo que se buscaba era que los esfuerzos por solventar las demandas de los grupos guerrilleros sirvieran como puente para su futura desmovilización. La dejación de las armas se concebía como el paso automático que resultaría de la atención de las motivaciones de la lucha armada. Sin embargo, aunque se reconoció el tinte político de la oposición armada y se planteó la necesidad de realizar una apertura democrática (Chernik, 1996), el discurso gubernamental no se caracterizó por la discusión (García-Durán, 2004a).

En su mayoría, las propuestas fueron llamados unilaterales que no posibilitaron de forma concreta la participación política de los grupos que decidieron participar en el proceso de DDR. Aunque podría pensarse en que la conformación del partido político de la Unión Patriótica sería un buen ejemplo

de participación en política, el triste exterminio al que fue sometido señala lo contrario. Claramente esta situación pone de manifiesto que si el gobierno no crea mecanismos para garantizar la plena participación en política de grupos desmovilizados, esta no será una realidad. Por lo tanto, el diseño del modelo de paz voluntarista no otorgó las garantías suficientes para impulsar un acuerdo exitoso con los grupos guerrilleros².

Con la llegada de Virgilio Barco al gobierno (1986-1990) se modificó el modelo voluntarista de la administración de Betancur. Así, se desarrolló lo que algunos estudiosos han denominado como el modelo participativo (Grabe, 2004). El objetivo consistía precisamente en remediar los defectos del modelo anterior e iniciar un periodo de acercamiento con los grupos guerrilleros a partir de la elaboración de una plataforma que permitiera su ingreso a la vida política del país. En enero de 1989 el cambio de estrategia mostró las primeras señales positivas, al lograrse un primer acuerdo con los miembros del M-19. No obstante, los obstáculos empezaron a prorrumpir nuevamente en las negociaciones desde el momento en que las promesas gubernamentales no trascendieron a la práctica³. Finalmente, la participación política logró concretarse, permitiendo la entrega de armas, desmovilización y posterior reinserción a la vida civil de antiguos militantes del M-19, todo ello a cambio del otorgamiento de amnistías e indultos. Esta situación puso en evidencia las falencias del modelo voluntarista de la administración de Betancur en relación con uno más participativo.

En cuanto a los requisitos para la participación en política, se establecía que era indispensable la dejación de armas, lo cual posteriormente le permitiría al beneficiario la concesión de amnistías o indultos. Eran claras las aspiraciones políticas del M-19 y el proceso de paz tomó un ritmo acelerado desde el momento en el que se convocó a la Asamblea Constituyente, manifestando su interés en establecer un partido político que pudiera tener escaños en la Asamblea. El partido que se conforma se denominó Alianza Democrática M-19 y tuvo un gran respaldo social, de tal manera que varios de sus dirigentes pudieron hacer parte de la Asamblea y posteriormente participaron en elecciones para

2 En una entrevista, Antonio Navarro Wolf, miembro entonces del Mando Central del M-19, critica fuertemente el modelo voluntarista implementado por la administración de Betancur. Según Navarro Wolf, “el derecho a salir a las plazas públicas sin que lo mataran a uno o sin que lo metieran preso, no era suficiente para deponer las armas, que en el país han sido el instrumento más eficaz para hacer política en los últimos años” (Jiménez, 1989).

3 Según Marc Chernick, “el objetivo principal [del modelo participativo] no era negociar una solución al conflicto armado, sino legitimar el Estado y deslegitimar la guerrilla” (1996).

el Congreso con muy buenos resultados. Sin embargo, en las siguientes elecciones hubo una dispersión del grupo, lo cual no puede interpretarse como un fracaso en su participación política, pues en los últimos años excombatientes han desempeñado diversos cargos públicos (Centro de Memoria, s.f.).

El proceso de paz con el M-19 desencadenó otros procesos con el EPL, el Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores, quienes también lograron participar en la Asamblea Nacional Constituyente. Estos grupos generaron lazos con diversos movimientos políticos y si bien los partidos que fueron fundados originariamente desaparecieron, han tenido una experiencia exitosa en materia de participación democrática a partir de diversas acciones regionales (Centro de Memoria, s.f.).

En relación con el proceso de desmovilización de las AUC es importante tener en cuenta varias cuestiones. La primera es que este grupo armado no tenía un interés tan marcado en participar en política, si bien durante los últimos años de su actuar estos grupos lograron infiltrar sus ideas en diferentes esferas políticas, el propósito de dichas acciones era permitir un accionar militar y económico sin mayores obstáculos. A diferencia de los grupos guerrilleros que en principio fueron concebidos con ideales políticos muy marcados, los grupos de autodefensa surgieron para contrarrestar el actuar de las guerrillas, pero no para llegar al poder por la vía de las armas, generando un cambio ideológico e institucional.

Igualmente, no puede dejarse de lado que quienes hacían parte de las AUC se desmovilizaron y fueron incluidos en la Ley de Justicia y Paz, fueron condenados por delitos comunes, no políticos, lo cual imposibilitaría su participación política, pues para ocupar cargos de elección popular no se puede tener antecedentes penales por delitos cometidos a título de dolo. Sin embargo esta prohibición se aplica a quienes efectivamente han sido o serán condenados, es decir, los sometidos al proceso especial. Pero no todos los desmovilizados fueron sometidos al proceso, pues a muchos de ellos se les concedió un tratamiento especial mediante el cual no serían procesados bajo justicia y paz al haber cometido únicamente delitos de concierto para delinquir, uso de uniformes privativos de las fuerzas armadas, porte ilegal de armas y uso de equipos transmisores y receptores, es decir, aquellos que no habían participado en acciones consideradas como delitos graves (homicidios, desapariciones forzadas, violaciones, entre otros).

De acuerdo con diversas fuentes periodísticas, varios desmovilizados han manifestado su deseo de conformar un partido político, alentados por la exclusión de las AUC de la lista de grupos terroristas por parte de Estados Unidos,

pero además, por la coyuntura política del país, donde, al finalizar exitosamente los acuerdos de La Habana, las FARC podrían participar en política, aspiración que parecieran compartir los exmiembros de las AUC. El partido que pretenden formar sería denominado Aucpaz “Alianza de la Unidad Colombiana por la Paz” (*El Espectador*, 2014, julio 23). El camino no ha sido fácil para su reconocimiento político, principalmente porque quienes se oponen al mismo consideran que las AUC como organización criminal carece de ideología política, que si bien surgió con el fin de hacerle frente a las guerrillas, con el tiempo su propósito cambió por completo al convertirse en traficantes de droga; aceptar su inclusión en la arena política sería abrir el camino para que siguieran ejerciendo su poder para favorecer este tipo de actividades ilícitas.

Si se escudriña el actuar de los grupos paramilitares, se pueden encontrar puntos en común con los intereses políticos. En primer lugar, como se dijo, por los lazos que tenían estos grupos con políticos de las regiones donde había fuerte presencia paramilitar, situación que se hizo evidente con las investigaciones de la llamada ‘parapolítica’, que dejó clara la relación de varios congresistas con los paramilitares. Pero además porque en 1989 hubo un intento por crear un partido político representando intereses de los paramilitares, así lo reseña *Verdad Abierta* al indicar, que una vez fue declarada la ilegalidad de los grupos de autodefensa, estos crearon un partido político denominado “Morena: Movimiento de Reconstrucción Nacional” con el cual pretendían participar en las elecciones de 1990 y mantener así el control político de la región (*Verdad Abierta*, 2012, marzo 29). Sin embargo, debido a diversos sucesos en los cuales se involucró a representantes del partido con hechos ilegales ocurridos por la época, fue retirado el aval del partido. Empero, esta situación fue la que dio pie a que los paramilitares mantuvieran una fuerte relación con los políticos aspirantes a cargos públicos, y que su presencia tuviera una gran incidencia en términos electorales.

En el actual proceso de paz con las FARC que se está llevando a cabo en La Habana, la participación política vuelve a emerger como uno de los puntos más controvertidos en la agenda de negociación. Los diversos gremios políticos discuten la posible participación del grupo armado en los órganos representativos. Mientras el gobierno plantea de forma positiva la posibilidad de permitir la llegada de representantes de las FARC a la política formal, bajo el enunciado de cambiar las balas por los votos, algunos sectores de la oposición critican fuertemente dicha posibilidad. Sin embargo, solo es necesario analizar con cautela los modelos que se implementaron en el pasado para dirimir que sí es necesario abrir las puertas políticas para avanzar hacia la futura desmovilización del grupo armado.

Debe advertirse que sobre este punto ya hubo acuerdo en las negociaciones de paz que se adelantan en Cuba, indicándose tres puntos principales que van a ser los ejes para desarrollar la participación en política de los desmovilizados de las FARC. El primero está relacionado con los derechos y garantías para el ejercicio de la oposición. Igualmente, se acordó la posibilidad de participación en política de manera directa en diferentes niveles y diversos temas, así como la necesidad de implementar medidas efectivas para implementar la participación en política a nivel regional y local, incluyendo a la población más vulnerable (Comunicado Conjunto, 2013).

Amnistías e indultos

Debido a que el conflicto armado colombiano ha sido tan extenso y tan variado en cuanto a la diversidad de actores, a lo largo de los años se han explorado diversas fórmulas para lograr la desmovilización de los grupos armados al margen de la ley. Una de estas fórmulas fue el otorgamiento de amnistías e indultos. Esta no es una figura exclusiva utilizada por el Estado colombiano, en El Salvador, Guatemala y Sudáfrica también fueron usadas de la mano con los procesos de paz que les antecedieron y su fin era el de permitir a quienes habían optado por el camino de las armas, incorporarse a la sociedad civil arreglando sus cuentas con la justicia y accediendo a cargos públicos por medios democráticos y legales.

En Colombia se realizaron diversos acercamientos con grupos ilegales y a causa de ello se emitieron varias leyes de amnistía e indulto, llamando la atención que muchas de dichas leyes eran anteriores al inicio de acercamientos con mira a la negociación, es decir, las leyes se emitían para llamar la atención de los grupos armados ilegales y de cierta manera, para corroborar el ánimo negociador del Estado.

La característica principal de estas leyes de amnistía concedidas a partir de los años 80 es que eran generales, es decir, se emitían para que cobijaran a cualquier persona que hubiera cometido delitos políticos, estableciendo algunos conexos a estos, pero además excluyendo otros. No se determinaba su concesión a un grupo armado específico, sino en general, empero, debían ser grupos armados guerrilleros, por ser quienes cometen delitos políticos, esto exceptúa a los militares y a los grupos paramilitares, ya que su accionar no va en contra del régimen constitucional establecido, por el contrario, ellos en principio lo defienden.

Una de las leyes más emblemáticas fue la Ley 35 de 1982 que permitió la concesión de una amnistía general para los que habían cometido delitos políticos y conexos. En cuanto a la conexidad, se establecía en la ley que cobijaban a aquellos delitos que habían sido cometidos para facilitar, procurar, consumir u ocultar algún delito político, entendiéndose dentro de estos últimos, los de rebelión, sedición o asonada. De forma expresa, se establecía que el amparo no se extendía a aquellos delitos fuera del combate, “cometidos con sevicia o colocando a la víctima en situación de indefensión o inferioridad, o aprovechándose de esa situación” (*Diario Oficial*, 1982, art. 3). Por su parte, la Ley 49 de 1985 le permitió al presidente otorgar amnistías e indultos por los delitos políticos y conexos con el fin de avanzar el fin del conflicto armado.

Posteriormente y con la promulgación de la Ley 77 de 1989, por medio de la cual “se faculta al Presidente de la República para conceder indultos y se regulan casos de cesación de procedimiento penal y de expedición de autos inhibitorios en desarrollo de la política de reconciliación” (*Diario Oficial*, 1989), se permitió la concesión de indultos por los delitos perpetrados siempre que fueran delitos políticos o conexos. Sin embargo, esta ley no hace referencia alguna a las características que pudieran tener los delitos comunes conexos a los políticos, limitándose tan solo a excluir los homicidios cometidos por fuera de combate, con sevicia o colocando a la víctima en situación de indefensión, con severidad o barbarie. Esta ley aclaraba que “la demostración definitiva de voluntad de reincorporación a la vida civil, implica por parte de la respectiva organización rebelde y por sus miembros, la dejación de las armas en los términos de la política de reconciliación” (*Diario Oficial*, 1989, art. 5). Posteriormente se emitió el Decreto 206 de 1990, el cual vino a reglamentar dicha ley, esto coincidió con el proceso de negociación con el M-19. Finalmente fueron concedidas amnistías e indultos para dicho grupo en marzo de 1990, cuando se firmó el acuerdo de paz. Estas amnistías cobijaron también a los demás grupos que entablaron procesos de paz hacia 1990, tales como Quintín Lame, EPL y PRT.

Durante este periodo las amnistías y los indultos eran vistos como los mecanismos más idóneos para lograr la dejación de armas y su consiguiente desmovilización, ya que lo que interesaba era acabar con los grupos armados al margen de la ley, aunque ello desconociera los derechos de las víctimas. De hecho, si se analiza la concesión de las amnistías solo estaban dirigidas a los victimarios miembros de grupos guerrilleros, dejando de lado los victimarios miembros de grupos estatales, lo cual vino a generar con el paso del tiempo, una serie de consecuencias jurídicas, siendo la más recordada, las acciones penales en contra del general Plazas Vega por la retoma del Palacio de Justicia,

que fue bastante criticada, pues había quienes consideraban que quienes habían generado la acción de la toma no habían pagado por ello.

En relación con el proceso de desmovilización de las AUC iniciado en el 2003 y concretado con la Ley 975 de 2005, hay varios elementos que vale la pena aclarar. En primer lugar, en este proceso el fin principal era el de lograr la desmovilización individual o colectiva de personas pertenecientes a algún grupo armado al margen de la ley e imponer una pena alternativa por los delitos que habían sido cometidos durante su pertenencia al grupo, es decir, el propósito era como una especie de saneamiento de los actos ilegales cometidos durante la pertenencia al grupo. Los principales destinatarios de la ley fueron los miembros desmovilizados de las AUC. Estos miembros podían ser de dos clases: 1. Los vinculados por medio de la Ley 975 de 2005, es decir, quienes habían cometido delitos graves; y 2. Los llamados ‘desmovilizados rasos’ que serían cobijados por la Ley 1424 de 2010 que establecía beneficios a los desmovilizados que habían:

[...] incurrido únicamente en los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores, y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, como consecuencia de su pertenencia a dichos grupos. (*Diario Oficial*, 2010)

El beneficio de esta ley era la suspensión de penas siempre y cuando colaboraran en un programa especial diseñado por la norma llamado Acuerdo de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación.

Por su parte la Ley 975 de 2005 establecía un proceso especial, en donde los desmovilizados debían contar toda la verdad de las violaciones a los derechos humanos que habían perpetrado y además reparar a las víctimas para ser beneficiados con una pena alternativa, la cual podía ir de cinco a ocho años. Quienes entraban al programa de justicia y paz debían someterse a un proceso penal especial. Una vez que dicho proceso finalizara, se imponía una sentencia por los delitos cometidos, sin embargo, la pena que normalmente le correspondería por sus actos podía suspenderse, con el fin de aplicarle la sanción prevista en justicia y paz (de cinco a ocho años de prisión). En caso de que el desmovilizado no cumpliera con los compromisos adquiridos para ser beneficiado con la pena especial, se retiraría del programa quedando en firme la pena inicialmente impuesta.

El esquema utilizado en la Ley 975 fue duramente criticado, de hecho sigue siéndolo, ya que pretender sancionar rápidamente a quienes habían cometido

grandes atentados contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario era bastante ambicioso, y eso quedó claro al poner en marcha la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz y se empezaron a recibir versiones libres de los procesados. Ello puso en evidencia la magnitud de los crímenes cometidos, generando un colapso de las instituciones que estaban a cargo del proceso, lo cual deja en claro que investigar y sancionar grandes violaciones de derechos humanos conlleva tiempo. Pese a lo anterior, no puede hablarse de un completo fracaso cuando en efecto se encuentra que aunque son pocas, al menos sí ha habido algunas sanciones a quienes cometieron crímenes atroces. Sin embargo, es claro que el modelo como tal no funcionó, sobre todo si se mira desde la óptica de la satisfacción de los derechos de las víctimas, tal como se abordará en el acápite de justicia transicional.

Ahora bien, frente al actual proceso de paz con las FARC que se lleva a cabo en La Habana por medio del Acto Legislativo N° 1 de 2012, se estableció que el fiscal general de la nación sería el responsable de determinar cómo se daría la priorización para la ejecución de la acción penal. A pesar de que de manera explícita se establece que se cumplirán con las obligaciones de investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, se contempla la posibilidad de otorgar penas alternativas para los máximos responsables. Algunos sectores argumentan que el criterio de priorización mencionado en el texto legislativo va en contra de las obligaciones del Estado colombiano, en tanto que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha rechazado que se cobije con amnistía a aquellos implicados en graves violaciones de derechos humanos (COIDH, 2001; 2012a).

Justicia transicional

En los modelos de paz de las décadas de 1980 y 1990, los esfuerzos del Estado en los procesos de paz era lograr el desarme y la desmovilización de los grupos armados al margen de la ley, sin darle mucha importancia a los derechos de las víctimas, es por ello que los modelos de justicia transicional estuvieron completamente ausentes. Este panorama empezó a cambiar con la expedición de la Ley de Justicia y Paz, la cual introduce al escenario político y judicial colombiano, esquemas propios de la justicia transicional.

Con los modelos propios de la justicia transicional se empezaron a establecer una serie de obligaciones por parte de los victimarios, quienes no solo serían beneficiarios de varias formas para desmovilizarse, sino que además debían preocuparse por las víctimas. Si bien todos los derechos de las víctimas no son

satisfechos exclusivamente por los victimarios, sí hay unas obligaciones que les corresponden. Igualmente, se establece en cabeza del Estado la principal obligación de proteger la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas cuando se está en procesos de transición.

El conflicto colombiano no ha permitido generar una transición completa, sino que está repleto de transiciones parciales, lo que dificulta en muchas ocasiones la aplicación de medidas de justicia transicional más eficaces, en todo caso, es importante resaltar que ya se empezaron a implementar.

La Ley 975 de 2005 introdujo una serie de cambios al momento de negociar desmovilizaciones, los cuales se generan a raíz de la necesidad de implementar procesos de paz estables y duraderos, pues muchas veces aquellos procesos que desconocían el papel de las víctimas colapsaban a mediano o largo plazo, generando en muchas ocasiones revictimizaciones, impunidad, falta a la verdad, entre otras.

La Ley de Justicia y Paz no fue exclusiva para la desmovilización de los grupos paramilitares, pues en ella se establecía que podía aplicarse a desmovilizaciones colectivas o individuales, sin vincularla a un grupo armado en particular. Sin embargo, fue llamativo el proceso de desmovilización colectiva de las AUC, y sobre todo el proceso de transición iniciado con este grupo.

Se empezó a definir el concepto de víctima como

[...] [aquella] persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley (*Diario Oficial*, 2005, art. 5).

Además, a las víctimas se les hizo un reconocimiento específico de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Pese a dicho reconocimiento, la ley no profundiza en la manera como las víctimas pueden lograr la satisfacción de sus derechos, ya que la ley se centra principalmente en desarrollar el procedimiento de quienes harán parte de justicia y paz, y de manera transversal menciona algunos derechos de las víctimas. Por ello, en el año 2011 se emitió la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la cual se centra en desarrollar los derechos de las víctimas, buscando una protección más efectiva.

En materia de satisfacción al derecho de justicia, la Ley 975 de 2005 implementó un modelo de justicia cuestionado. Tal como se señaló líneas

atrás, las decisiones emitidas fueron mal vistas por parte de los defensores de derechos humanos, quienes consideraban una burla el hecho de que ante grandes y graves violaciones de derechos humanos las penas fueran tan irrisorias. Sin embargo, más que centrarse en la cantidad de pena a imponer por determinadas conductas, debe considerarse que el propósito de la ley iba mucho más allá que simplemente sancionar, pues el fin era crear un modelo que acercara a los victimarios hacia la paz.

En materia de justicia, la Ley de Justicia y Paz no alcanzó a llenar todas las expectativas trazadas, por la misma forma como se pretendió aplicar el proceso, en donde si bien hubo una selección de personas a quienes la ley podía cobijar, estas resultaron siendo muchas y en el peor de los casos, las conductas por ellas realizadas fueron de gran magnitud, situación que llevó a reconsiderar la forma de investigarlos y juzgarlos. Además, no debe perderse de vista que este proceso ha sido catalogado como heterodoxo y *sui generis* atendiendo a que “se desarrolla paralelo a un conflicto armado aún vigente, sino también en atención al propio camino que se debe recorrer, en la aplicación práctica de mecanismos de verdad, justicia y reparación” (Observatorio Internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz, s.f.).

En este punto es primordial aclarar que la satisfacción al derecho a la justicia no puede medirse en términos meramente punitivos, es decir, el derecho no se garantiza más o menos según hayan más o menos condenados, y según si su condena es más o menos fuerte en términos de años de prisión, sino que tiene que ver con la posibilidad que tienen las víctimas de acceder a la justicia, de poder participar en los procesos judiciales, que se les expliquen las decisiones tomadas, y si bien tiene mucho que ver con el adelantamiento de investigaciones efectivas, identificación de responsables y su sanción, no puede pensarse en la cárcel como único medio para penar.

De otro lado, en relación con el derecho a la verdad se debe indicar que la Ley 975 de 2005 contemplaba el derecho a la verdad en cabeza de las víctimas y de la sociedad y como un derecho “inalienable, pleno y efectivo de conocer la verdad sobre los delitos cometidos por grupos armados organizados al margen de la ley, y sobre el paradero de las víctimas de secuestro y desaparición forzada” (*Diario Oficial*, 2005). Lo que más llamaba la atención de la definición que traía esta ley era que solo se preveía la satisfacción de este derecho por la vía judicial, es decir, era el proceso penal la vía idónea por medio de la cual tanto víctimas y sociedad podían acceder a la verdad. Esta posición era claramente contraria a lo establecido por los organismos internacionales, en donde se ha

determinado que el Estado debe crear no solo mecanismos judiciales sino extrajudiciales para la satisfacción del derecho a la verdad, como lo son por ejemplo el establecimiento de comisiones de la verdad.

La expedición de la Ley 1448 de 2011 establece normas más garantistas para las víctimas y la sociedad en general. Sin embargo el concepto de derecho a la verdad que maneja esta ley sigue quedándose corto, en cuanto a la obligación del Estado de satisfacer este derecho por vías diversas a las judiciales, aunque haciendo un análisis integral de la norma, hubo un avance, ya que los artículos 143 al 145 establecían el deber de memoria en cabeza del Estado. Si bien, esto no puede siquiera compararse con lo que debe ser una comisión de la verdad, sí puede advertirse que el Estado avanza en su compromiso de hacer conocer lo ocurrido, sobre esto se ahonda al tratar lo referente a las comisiones de la verdad.

Por último, en materia de derecho a la reparación, la Ley 975 de 2005 establece que este derecho comprende la reparación en diferentes aspectos como la restitución, indemnización, satisfacción, rehabilitación y las garantías de no repetición. No obstante, esta se queda corta, pues no comprende el carácter integral de la medida. Es decir, la reparación no puede ser vista como una medida que se le otorgue a la víctima de un conflicto, sino que debe ir mucho más allá. En ese sentido, la Ley 1448 de 2011 comprende un concepto mucho más amplio e inclusivo de la figura así:

Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente ley. La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante. (*Diario Oficial*, 2011)

Esta concepción se muestra mucho más adecuada con lo establecido en estándares internacionales (Resolución A/RES/60/147 del 24 de octubre de 2005, sobre “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”), ya que tienen en cuenta que la reparación debe ser diferente dependiendo del hecho victimizante, así como el estado de vulnerabilidad de la víctima.

Todo ello lleva a indicar que las medidas de reparación deben ser integrales, integralidad entendida como el diseño adecuado y apropiado para cada situación, y que haga coherente su aplicación con los objetivos que se pretenden alcanzar. Igualmente, estas medidas deben ser coherentes y eficaces, de tal manera que,

[...] no pueden verse aisladas, sino como un conjunto de acciones destinadas a restituir los derechos de las víctimas y proporcionar a los beneficiarios suficientes elementos para mitigar el daño producido por las violaciones, promover su rehabilitación y compensar las pérdidas. (Martín, 2010, p. 14).

Además de lo anterior, debe advertirse que la reparación que se otorga por la vía de la Ley de Víctimas es de dos clases, una administrativa y otra judicial. La administrativa es la reparación que otorga el Estado luego de un proceso administrativo que adelanta la víctima, mientras que la judicial es aquella que impone el juez dentro de un proceso penal. Estas dos clases de reparaciones son muy acertadas, ya que pensar que el victimario reparará en todo a sus víctimas es incorrecto, pues en ocasiones no podrá hacer frente a las mismas, sin embargo, la víctima no debería esperar la reparación de acuerdo con la capacidad del victimario, por ello, entra el Estado a hacer frente a esta situación.

El principal problema que ha tenido esta ley en su implementación es la garantía de la restitución de tierras, principalmente porque estas medidas han querido ser implementadas en un contexto muy difícil, y es que si bien la justicia transicional no debe activarse solo cuando el conflicto haya desaparecido, no es menos cierto que su implementación se ve sujeta a mayores obstáculos, y precisamente, estos obstáculos son más latentes cuando se pretende devolver a las víctimas determinadas tierras sin que pueda garantizarse el goce efectivo de las mismas.

Comisiones de la verdad

Solo en los últimos años la verdad ha pasado a ser uno de los temas importantes en los debates sobre la construcción de paz en Colombia. La Comisión de la Verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia y el Centro de Memoria Histórica son dos ejemplos claros de cómo se han materializado las demandas de verdad por parte de los diversos sectores sociales y en particular, de las víctimas de las violencias.

Sin duda alguna, uno de los esfuerzos más contundentes en la búsqueda de la verdad fue el informe final de la Comisión de la Verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia emitido en el 2010. Dicho informe hace un recuento detallado de la toma del Palacio de Justicia, sus antecedentes y los acontecimientos que le siguieron. Las conclusiones del informe captan la importancia de la verdad para la construcción de paz:

La narración de los graves crímenes perpetrados y de la impunidad que subsiguió refleja no sólo [sic] lo que puede ser pertinente para el caso del Palacio de Justicia, sino que constituye un retrato de los males profundos que afectan a nuestra sociedad. ¿Cómo es posible que la violencia enloquecida y despiadada de las partes en conflicto haya segado aproximadamente un centenar de vidas, y no se haya generado un cambio en la forma de resolver los conflictos en Colombia? (Gómez, Pinilla, & Herrera, 2010).

La pregunta final devela el fracaso de las armas como un medio para alcanzar la paz y deja un sinsabor frente a nuestra historia.

El Centro de Memoria Histórica, aunque no es propiamente una comisión de la verdad en tanto que tiene un mandato más reducido que no cumple con los requisitos básicos para el esclarecimiento de la verdad, sí es un primer esfuerzo para “contribuir a la realización de la reparación integral y el derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto”⁴. Por lo tanto, ambas iniciativas son un primer intento para iniciar un proceso de justicia transicional que le dé a la verdad su debida importancia.

La falta de verdad ha generado en el contexto colombiano un sin sabor, de hecho, se puede decir que en general existe un desinterés por conocerla, ya que son pocas las iniciativas que apuntan a reconstruir las violaciones pasadas, sin embargo, esta situación pareciera marcar un cambio con la posibilidad de establecer en Colombia una verdadera comisión de la verdad, a la luz de lo establecido por el Acto Legislativo N° 1 de 2012.

4 Centro Nacional de Memoria Histórica, en <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/somos-cnmh/que-es-el-centro-nacional-de-memoria-historica>

Corte Penal Internacional

El Estado colombiano ratificó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de forma escalonada, dado que en relación con los crímenes de genocidio, lesa humanidad y agresión, la ratificación se dio a partir del 1º de noviembre de 2002, empero, haciendo uso de la cláusula prevista en el artículo 124 del mismo Estatuto que permite ‘suspender’ por un periodo máximo de siete años, la competencia de la Corte respecto a los crímenes de guerra, la competencia de la Corte para estos delitos empezó a regir desde el 1º de noviembre de 2009.

Igualmente, vale la pena recordar que la competencia de la Corte rige a futuro a partir del momento de la ratificación del instrumento, de tal manera que los delitos cometidos anteriormente no pueden ser juzgados por la Corte, a menos claro está, que se trate de la comisión de alguna conducta que tenga la característica de ejecución permanente. Es por lo anterior que la CPI no tendría competencia para investigar las conductas cometidas por los miembros de los grupos que firmaron acuerdos de paz en los años noventa.

De otro lado, en relación con las conductas cometidas por los miembros de las AUC y la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, se podría generar impunidad en caso de que se observara una falta de voluntad del Estado para sancionar, lo cual abriría la puerta para que la CPI entrara a juzgar dichas conductas, específicamente en el caso de crímenes de lesa humanidad cometidos a partir el 1º de noviembre de 2002. Esta situación se podría agravar si se tiene en cuenta que desde la entrada en vigor de la ley, son muy pocos los sujetos con condena judicial en firme, y muchos de los principales autores de violaciones fueron extraditados impidiendo su participación en el proceso de justicia y paz. En ese sentido, habría que examinar si estos resultados se pueden calificar como impunidad. Al respecto, podría considerarse que las pocas sentencias no se deben a una falta de compromiso de investigar por parte del Estado sino a la dificultad natural que estas investigaciones llevan implícitas, cuestiones que han sido tenidas en cuenta por la CPI al estudiar la situación colombiana.

De acuerdo con la información emitida por la CPI en el informe sobre investigaciones preliminares de 2013 (OTP, 2013), se establece que en relación con la situación colombiana han llegado 146 comunicaciones sobre posibles crímenes cometidos en el territorio nacional. De estas algunas han sido descartadas por escapar del ámbito de competencia del tribunal pero otras están siendo objeto de investigación. Este informe indica que de acuerdo con el informe provisional emitido por la Fiscalía de la Corte, existen cinco situaciones sobre

las cuales se ha centrado la investigación preliminar de la CPI. El primero es el relativo a la emisión y aplicación del Marco Jurídico para la Paz, aprobado en Colombia en el año 2012, y las subsiguientes leyes que se emitirán en relación con este; en segundo lugar, es objeto de estudio la expansión y creación de nuevos grupos al margen de la ley, siendo muy preocupante el resurgimiento de grupos paramilitares; otros aspectos analizados son los desplazamientos forzados, los delitos sexuales y los falsos positivos.

El informe hace un señalamiento determinado a los posibles actores de dichas conductas, estableciendo que en relación con los grupos guerrilleros como las FARC y el ELN, las investigaciones preliminares se centran en la comisión de crímenes de guerra y lesa humanidad, como son tortura, desaparición forzada, delitos sexuales, entre otros; mientras que en relación con grupos paramilitares la investigación se centra en determinar si el surgimiento de nuevos grupos reúnen los requisitos para ser considerados como actores del conflicto, de tal manera que puedan cometer crímenes de guerra desde el momento de su creación, siempre que estos hechos hubieran sido cometidos luego del 1º de noviembre de 2009.

Esta situación lleva a concluir que la CPI se encuentra revisando de manera sucinta la aplicación del derecho y la satisfacción de las víctimas en relación con crímenes de genocidio, lesa humanidad y guerra, por tanto, el Estado debe dar prelación al cumplimiento de sus deberes de prevención, investigación y sanción.

Desarme, desmovilización y reinserción en Colombia

Bibiana Rueda

Colombia es un país que destaca por una larga tradición en materia de DDR. Este ha tenido una práctica generalizada en nuestro país incluso antes de que fuera una práctica extendida en el mundo en la década de 1990, con las primeras participaciones de organismos internacionales como la ONU o la OIM en procesos de desarme en Centroamérica y África; y de que recibiera la atención internacional que ha recibido particularmente a partir del año 2000, año durante el cual ha sido uno de los temas prioritarios en materia de construcción de paz.

En 1990, finalizando el gobierno de Virgilio Barco, se dio la firma de la paz con los grupos guerrilleros M-19 y EPL que respondieron a la llamada ‘Iniciativa para la paz’ de este gobierno. Como resultado, se desmovilizaron los 900 miembros de la guerrilla del M-19 y se creó el movimiento Alianza Democrática M-19. De allí surgieron destacadas figuras políticas del ámbito nacional como Antonio Navarro Wolf, Gustavo Petro y Vera Grabe (Fundación Ideas para la Paz, 2014a). Este proceso de paz con el M-19 se caracterizó por hacer énfasis en la participación política, prueba de ello es que siete de los diez puntos del acuerdo fueron políticos. Sin embargo, en ese momento, se dejaron de lado acuerdos específicos relacionados con la reintegración (Grabe, 2004).

El Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) también se desmovilizó durante estos años, con la puesta en marcha del Plan de Reconciliación para la Paz, un plan de tres años en el que se desmovilizaron 200 guerrilleros, diseñado para apoyar la reincorporación de los miembros de la agrupación guerrillera a la vida civil. El programa de tres fases –iniciación, transición y consolidación– ofreció a los desmovilizados una ayuda inicial en la primera fase;

en la segunda fase, un subsidio mensual de 75.000 pesos durante seis meses, así como servicios de salud, capacitación, alfabetización, y asesoría técnica para el desarrollo de proyectos productivos; y en la tercera fase, la posibilidad de escoger entre diferentes opciones –proyectos productivos, estudios superiores o técnicos, o empleo–.

Así mismo, se firmó un Acuerdo de Paz con el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) y nuevamente se pusieron en práctica diferentes ejercicios de planeación de la reinserción en la vida civil muy similares a los aplicados en el proceso del PRT (Villarraga, 2009). La firma del acuerdo representó para el movimiento social indígena el reconocimiento de su identidad y de los derechos de su pueblo y su desmovilización dio vida a una fuerza política que aun sobrevive, la Alianza Social Indígena (Grabe, 2004).

De esta manera, durante estos años un importante número de grupos armados ilegales se desmovilizaron y fueron objeto de procesos de DDR. Entre ellos, además de los mencionados M-19, EPL, MAQL, y PRT, se incluyen la Corriente de Renovación Socialista (CRS) y algunas de las milicias populares de Medellín. Como resultado, más de 6.500 combatientes fueron desmovilizados y participaron en programas de DDR (Villarraga, 2013). Leyes como la Ley 104 de 1993 que contempló la concesión de indultos por delitos políticos, la preclusión de investigaciones y suspensión de ordenes de captura, fueron el marco jurídico para estos procesos de desmovilización.

Así, hasta mediados de la década de los noventa, el énfasis en materia de DDR se hizo en las desmovilizaciones colectivas, posteriormente apareció un enfoque paralelo, la desmovilización individual, que buscaba estimular las deserciones de los miembros de los grupos alzados en armas. Es así como en 1994 se expidió el Decreto 1385, que otorgó indultos y beneficios a quienes de manera individual y voluntaria decidieran desmovilizarse de organizaciones subversivas, siguiendo las disposiciones de la Ley 104 de 1993 (Fundación Ideas para la Paz, 2014). Esta norma permitió la desmovilización individual de miembros de grupos armados ilegales y entre otras cosas, creó el Comité Operativo de Dejación de Armas (CODA), encargado de evaluar el caso de desmovilización solicitado y de expedir un certificado dirigido a las autoridades que hace beneficiario al desmovilizado de los programas contemplados por la ley.

Con la desmovilización individual los excombatientes tuvieron acceso en general a beneficios similares a aquellos con desmovilización colectiva, beneficios que para unos y otros se caracterizaron por el establecimiento del indulto, los auxilios de sostenimiento por periodos cortos de tiempo al inicio del proceso, la atención en salud y psicosocial, el acceso a créditos productivos

y la asistencia técnica, así como el acceso a programas de capacitación y educación (Villarraga, 2013).

Se estableció que el proceso de desmovilización individual se diera de la siguiente manera: los combatientes pueden acudir a cualquier autoridad civil (incluidas las religiosas), estas están obligadas a trasladarles a la unidad militar más próxima (de la policía nacional o del ejército). Allí es registrado, entrega sus armas e ingresa al Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) del Ministerio de Defensa. Los desmovilizados se benefician de alojamiento, alimentación, atención médica y ropa, y son trasladados a las 'Casas de Paz', en las que permanecen hasta que su pertenencia a un grupo armado y su rango son verificados por las autoridades. Luego de este proceso los combatientes reciben una certificación como excombatientes de parte del CODA (Derks, Rouw, & Briscoe, 2011). El procedimiento en general sigue siendo el mismo hasta hoy.

A partir del año 2002, se fortalecieron los incentivos para la desmovilización individual, en particular para la entrega de información militar relevante. Con el Decreto 128 de 2003 se estableció la entrega de bonificaciones económicas a quienes colaboraran con la justicia entregando información conducente a evitar atentados terroristas, secuestros o que permitiera liberar secuestrados, entre otras (Gobierno de la República de Colombia, 2003). El fortalecimiento de la desmovilización individual se convertiría en una estrategia del Estado colombiano para debilitar a las organizaciones subversivas con las deserciones de sus miembros, y obtener información que permita alimentar las operaciones militares y los procesos judiciales.

El proceso fue acompañado por campañas publicitarias y difusión masiva en las zonas de influencia de los grupos armados ilegales, y del pago de los incentivos a cambio de la información. A mediados de 2010, un total de 29.000 millones de pesos, alrededor de 11 millones de dólares, había sido pagado a casi 5.000 combatientes desmovilizados a cambio de información militar estratégica (Derks, Rouw, & Briscoe, 2011). Esta estrategia de bonificación económica tuvo algunas críticas, al considerar que esto iba en contravía del deseo de reintegrarse para alejarse del conflicto, involucrando a los desmovilizados, por el contrario, en situaciones de riesgo (Villarraga, 2013).

El gobierno reorganizó y reglamentó la oferta de servicios en materia de reincorporación (Decreto 128 de 2003); creó la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración (ACR) (Decreto 3043 de 2006), que luego sería la Agencia Colombiana para la Reintegración, y extendió la fecha límite para el logro de la reintegración de las personas desmovilizadas (Decreto 395 de 2007). La

ACR fue la nueva instancia encargada de la definición e implementación de la política de reintegración en Colombia. La creación de esta nueva agencia unificó los esfuerzos de la reintegración en una única entidad, pues antes esta responsabilidad estaba en cabeza del Programa para la Reincorporación a la Vida Civil (PRVC) para los desmovilizados individuales y de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) en el caso de las desmovilizaciones colectivas. Así, a partir de 2006 la ACR fue la agencia encargada de la implementación de la política de reintegración en los dos casos.

Con la creación de la ACR se impulsaron cambios en el enfoque de la reintegración en Colombia, particularmente se evidencia una preocupación por superar visiones asistencialistas y cortoplacistas en la política de DDR e imprimir una visión más a largo plazo orientada a la sostenibilidad y a la creación de competencias que les permitan a los desmovilizados una reintegración social y económica exitosa (Herrera & González, 2013).

Corresponde a este nuevo enfoque la modificación del periodo de duración del programa de reintegración que se establece en el Decreto 395 de 2007. Según esta nueva reglamentación, los beneficios de reintegración que reciban los desmovilizados en forma individual o colectiva, conforme al Decreto 128 de 2003 y de acuerdo con los criterios que determine la ACR, terminarán cuando culmine el proceso de reintegración social y económica, momento que se fijará a partir del progreso de cada persona. Esto quiere decir que la reintegración se entiende como un proceso individual que no puede por esa razón tardarse lo mismo en todos los casos. Esta modificación obedece a una nueva mirada a largo plazo del proceso. Igualmente, en este nuevo enfoque, la ACR busca fortalecer también a las comunidades receptoras, entendiéndolas como factores clave de una exitosa reintegración de los excombatientes. En esta medida, se incluyeron también proyectos con miras a mejorar las condiciones socioeconómicas de estas comunidades.

El proceso de desmovilización reciente

Entre los años 2003 y 2006, durante el primer mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez, se llevó a cabo la desmovilización colectiva de varios grupos paramilitares. Participaron de este proceso las AUC, el Bloque Central Bolívar-BCB, la Alianza Oriente, y las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (ACMM). La negociación estuvo a cargo del alto comisionado para la paz y se dio en cuatro mesas simultáneas.

Estas negociaciones fueron posibles debido a la modificación que introdujo la Ley 782 de 2002, que eliminó la condición del reconocimiento de carácter político para las negociaciones con grupos ilegales y estableció los procedimientos y requisitos de la desmovilización y la reintegración. Posteriormente, los beneficios jurídicos de los desmovilizados se establecieron en la controvertida Ley de Justicia y Paz, Ley 795 de 2005.

El proceso de desmovilización de las autodefensas en Colombia se caracterizó por ser un proceso sin precedentes en el país, no solo porque se trató de la mayor desmovilización colectiva hasta la fecha –un total de 31.698 personas (Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, 2014)–, sino porque fue de grupos paramilitares. También fue importante porque generó una amplia discusión alrededor de los temas de justicia y reparación, desatando debates en materia jurídica, particularmente en la discusión de la Ley de Justicia y Paz (Uprimny, 2012).

Esta desmovilización fue colectiva, así que el proceso fue dirigido por la OACP. El proceso se dividió en tres fases: la primera de sensibilización, preparación y adecuación, de entre quince y treinta días de duración; la segunda de concentración, desmovilización y verificación, de diez días; y la tercera de reincorporación que debía tardar cerca de ocho días (CNRR, 2010).

Luego de la etapa de sensibilización los combatientes se concentraron en campamentos. En esta etapa los desmovilizados eran identificados, entregaban sus armas y solicitaban los beneficios de ley por su desmovilización, asimismo recibían un kit de aseo y una muda de ropa. Se expidieron los documentos de identificación y judiciales necesarios para la reinserción, como la cédula, el certificado judicial, o la solicitud de la libreta militar. Igualmente, se realizó el registro, la revisión de antecedentes y la confesión de delitos de los desmovilizados, así como la escogencia del lugar en el que quería reinsertarse y el programa de capacitación o trabajo al que quería vincularse (CNRR, 2010).

Las armas entregadas eran llevadas a una base militar para su custodia y los explosivos eran destruidos de inmediato. Se recaudaron 18.051 armas, 13.117 granadas y 2'716.401 municiones (CNRR, 2010). Las armas almacenadas fueron registradas adecuadamente y empezaron a ser destruidas a finales de 2006 a cargo del departamento de control de comercio de armas del comando general de las fuerzas militares (Valencia, 2007b). Igualmente, según la OACP, se hizo entrega de 59 inmuebles urbanos, 149 automotores y 3 aeronaves (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2006).

El desarrollo de esta etapa varió según el campamento del que se tratara, no todos los campamentos funcionaron de la misma manera. En algunos casos el proceso se realizó de forma rápida (Valencia, 2007), haciendo la transición a la vida civil mucho más traumática. No hubo evidencia de una preparación suficiente de los desmovilizados para su nueva vida, sino que se les reinsertó rápidamente en las comunidades, que tampoco fueron preparadas para esto. En esta primera etapa, el circuito jurídico estuvo a cargo del CTI, la Fiscalía General, el DAS, el Sistema de Alertas, Monitoreo y Evaluación del DDR (SAME), promovido y apoyado en su estructuración por la OIM (SAME-OIM), la Registraduría Nacional y a partir de 2004, de la Misión para el Acompañamiento al Proceso de Paz (MAPP/OEA).

La participación de la comunidad internacional en esta primera etapa fue limitada. Aunque la OIM acompañó el proceso desde la primera desmovilización colectiva en el 2003 con el SAME, un sistema de información que recogió los datos e hizo seguimiento al proceso de los excombatientes, no se consolidó como un actor verificador del proceso sino más bien como un actor que prestó acompañamiento técnico en esta materia específica –esto sin detrimento del importante papel que ha prestado permanentemente, pues luego desarrolló programas socioeconómicos para los desmovilizados y las comunidades–. Igualmente, no fue sino hasta enero de 2004, con la firma de un convenio entre el gobierno de la República de Colombia y la SG/OEA, que dio lugar a la MAPP/OEA, que un organismo internacional empezó a cumplir tareas de verificación.

La MAPP/OEA efectuó seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos, en especial, el seguimiento a la situación jurídica de los desmovilizados, su reincorporación laboral y reinsertión a la vida civil. A solicitud del gobierno de Colombia, la misión participó en las reuniones de negociación entre el gobierno y los grupos de Autodefensas Unidas de Colombia, acompañando a las autoridades (MAPP/OEA, 2004). La participación de la misión de la OEA fue un paso significativo en la medida en que hasta este momento se había mantenido hasta cierto punto aislada a la comunidad internacional del proceso. Según la misión, “la participación en las reuniones entre el Gobierno y los grupos de las Autodefensas Unidas de Colombia, le [permitió] a la Misión conocer una realidad que, hasta ahora, no había sido contactada por la comunidad internacional” (MAPP/OEA, 2004, p. 7).

Finalmente, en la fase de reincorporación los desmovilizados podían acceder a los beneficios que la ley establecía a través de los Centros de Referencia ubicados alrededor del territorio nacional, y en cabeza del PRVC y posteriormente de la ACR. Allí se ofrecía asesoría jurídica, apoyo social y humanitario,

así como el acceso a programas productivos. La ayuda humanitaria consistía en un pago de 155 dólares mensuales hasta por 18 meses para quienes estuvieran en programas de capacitación, un subsidio de transporte y una suma de dinero de 45 dólares por una única vez para el retorno a sus lugares de origen (Valencia, 2007). Como balance general del proceso queda la desmovilización de más de 31.000 paramilitares.

El proceso con las autodefensas se suma a las experiencias en DDR en Colombia y representó avances y desafíos. Fue un proceso que tuvo la particularidad de desarrollarse en medio del conflicto, y que fue parcial en la medida en que no todas las estructuras paramilitares se desmovilizaron. Mostró la dificultad que representa la articulación de las diferentes instituciones oficiales que intervinieron en el proceso. Las oficinas de la ACR, el PAHD, el ICBF deben coordinar esfuerzos individuales y conjuntos para desempeñar cada una de las funciones que les corresponden en materia de DDR.

Posterior a estas desmovilizaciones masivas de paramilitares se dieron otras menores de grupos guerrilleros, como las de las guerrillas del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) y del Ejército Revolucionario Guevarista (ERG). Los últimos miembros de la guerrilla del ERP se desmovilizaron durante el año 2007. Eran una disidencia del ELN que llegó a tener 50 miembros y operó en la zona de Montes de María y el norte del Tolima. Esta guerrilla se debilitó poco a poco con desmovilizaciones de varios de sus miembros durante los años 2006 y 2007, hasta que finalmente en septiembre de 2007 los medios registraron el ‘fin’ de la guerrilla del ERP con la entrega de armas de los catorce últimos guerrilleros que la conformaban (*El Tiempo*, 2007). Esta guerrilla estaba involucrada en casos de extorsiones y secuestros en las zonas donde operaba, se encontraba diezmada y enfrentaba el asedio del ejército y de grupos armados ilegales como las FARC y las Autodefensas.

Por otro lado, en julio de 2008 el gobierno declaró abierto un proceso de diálogo, negociación y firma de acuerdos con el ERG. Como producto de los diálogos, el 2 de agosto de ese mismo año se firmó un acuerdo en el cual los miembros activos de la organización se comprometieron a desmovilizarse, entregar sus armas y reincorporarse a la vida civil. Así mismo, los desmovilizados y los miembros de la organización privados de la libertad serían postulados por el gobierno a la Ley de Justicia y Paz. La zona de ubicación temporal se estableció en la vereda Alto Guaduas del municipio Carmen de Atrato, del Departamento del Chocó. Dicha zona tendría una vigencia de un mes, a partir de la fecha de expedición de la resolución respectiva, y el gobierno nacional asumió la responsabilidad logística y operativa para su puesta en marcha. Como

resultado del proceso se desmovilizaron 45 combatientes y 15 miembros de la organización en prisión se acogieron a la Ley de Justicia y Paz para recibir los beneficios de pena alternativa previstos en ella.

Aunque no se hizo presente ningún representante de la comunidad internacional en el proceso, en rueda de prensa el alto comisionado para la paz aseguró que habían sido enviadas invitaciones formales al PNUD, ONU y OEA, invitándolos a hacerse presentes en la zona. Por su parte, en representación de la comunidad nacional participaron: el ejército nacional, IV Brigada (Batallón de Infantería ‘Cacique Nutibara’), representantes del gobierno nacional, la oficina de la Alta Consejería para la Reintegración, la oficina del Alto Comisionado para la Paz, la diócesis de Quibdó, el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD), representantes de la gobernación del Choco, autoridades locales y municipales, medios de comunicación nacionales, y el asesor de paz del departamento de Antioquia (Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración, 2008).

El proceso de DDR

El proceso de DDR en Colombia tiene dos particularidades: se ha tenido que adelantar en medio del conflicto y se ha desarrollado paralelamente de forma colectiva e individual. Las desmovilizaciones colectivas ocurren cuando los grupos armados ilegales (GAI) adelantan una negociación con el gobierno nacional, representado por la oficina del Alto Comisionado para la Paz, y llegan a un acuerdo en el que establecen las condiciones de la desmovilización. Las desmovilizaciones individuales son atendidas por el Ministerio de Defensa Nacional, a través del Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD).

El CODA es el encargado de certificar la pertenencia de los desmovilizados individuales a un GAI y de su voluntad de reintegrarse a la vida civil. Lo conforman delegados del Ministerio del Interior y de Justicia, ACR, Ministerio de Defensa, Fiscalía General de la Nación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Defensoría del Pueblo. En el caso de los desmovilizados colectivos es el negociador reconocido por el gobierno quien entrega la lista de los miembros del grupo a desmovilizar, quien se encarga de recibirla y aceptarla es el alto comisionado para la paz. Luego de que se certifique su condición de desmovilizado, los dos tipos de desmovilizados pasan a la etapa de reintegración a cargo de la ACR. Esta es la encargada de coordinar, asesorar y ejecutar la Política Nacional de Reintegración.

La Política Nacional de Reintegración establece una orientación que respeta dos enfoques de reintegración, uno basado en el individuo y otro en la comunidad. En el primer caso, la política plantea desarrollar estrategias de largo plazo aplicadas de forma individual a grupos o personas, desarrollando capacidades y actitudes académicas, vocacionales y ciudadanas. En el segundo caso, el enfoque basado en la comunidad, se busca crear espacios de comunicación entre excombatientes y comunidades receptoras para facilitar su integración y aceptación en la sociedad. De esta manera, la política pretende beneficiar a los desmovilizados, su grupo familiar y a las comunidades receptoras (Conpes, 2008).

Los miembros de GAI pueden hacerse partícipes de estos programas a través de su desmovilización individual o colectiva. En el primer caso se deben presentar ante cualquier autoridad civil o militar, allí el desmovilizado será remitido al Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado (GAHD), para luego ser trasladado a un Hogar de Paz. En los Hogares de Paz el desmovilizado recibe la primera atención: alojamiento, vestuario, kit de aseo y subsidio de transporte. Allí queda a la espera del certificado de desmovilización que le otorga el CODA. En el caso de las desmovilizaciones colectivas, quien da fe de que se trata de un miembro del GAI es el representante del grupo armado autorizado ante el gobierno, que entrega una lista de los miembros a desmovilizar que es recibida y aceptada por el alto comisionado para la paz. Es con base en esta lista que se ingresa al desmovilizado, de cumplir las condiciones, en el programa de reintegración. Una vez el desmovilizado ha reunido las condiciones para ingresar al programa de reintegración puede acceder a los beneficios socioeconómicos que la ley le otorga.

El proceso se basa en la atención especializada y escalonada, y en la descentralización en la prestación de los servicios. La atención especializada y escalonada se brinda a través del diseño de una ruta de atención específica para cada participante. Esto se conoce como la ruta de reintegración, que se trata de una hoja de ruta que se establece conjuntamente entre el desmovilizado y la ACR, teniendo en cuenta su situación particular, sus metas y capacidades. De esta manera se establecen actividades según las preferencias y necesidades del desmovilizado con miras a desarrollar las competencias necesarias para reintegrarse social y económicamente en la sociedad, sin dejar de lado las competencias cívicas y estimulando la generación de espacios para la reconciliación con la comunidad.

Una vez el desmovilizado está en el programa de reintegración, puede acceder a los beneficios sociales y económicos del mismo. Los beneficios sociales

incluyen: acompañamiento psicosocial, acceso a salud, educación y formación para el trabajo. Los desmovilizados también reciben beneficios económicos: se les otorga un apoyo económico por participar y cumplir con al menos el 90% de las actividades programadas de su ruta de reintegración. Este apoyo no puede superar los 480.000 pesos mensuales y depende de su asistencia a los compromisos programados en acompañamiento psicosocial, gestión en educación y/o formación para el trabajo.

También pueden acceder a estímulos económicos a la empleabilidad, estímulos económicos para planes de negocio, o estímulos económicos para estudios superiores a nivel profesional⁵. Estos estímulos ascienden a un máximo de ocho millones de pesos en el caso de los desmovilizados individuales, y son otorgados luego de cumplidas las condiciones establecidas por la ACR por una única vez y de forma excluyente. En el caso de los desmovilizados colectivos, el beneficio es pactado en el acuerdo que se firma entre el gobierno y los representantes de los GAI.

La atención psicosocial que reciben los desmovilizados es un servicio que se les presta a lo largo de todo el tiempo que permanecen en el programa y por el cual reciben apoyo económico por participar hasta por 30 meses continuos; finalizado este periodo el beneficio se mantiene pero no así el apoyo económico. La ACR también gestiona la afiliación del desmovilizado y su grupo familiar si así se solicita, al sistema general de seguridad social, y otorga un beneficio de educación que consiste en la gestión del ingreso al sistema educativo nacional, y si es posible de su grupo familiar. El desmovilizado puede iniciar o continuar su formación en el nivel que requiera: sea este alfabetización, educación básica primaria, secundaria o educación media o media vocacional, por un periodo de hasta seis años y medio.

Igualmente los desmovilizados pueden acceder a un beneficio de educación para el trabajo, en el que pueden hacer parte de programas de formación que los capaciten para un oficio determinado o adquirir una formación técnica o tecnológica. Pueden acceder a formación complementaria, programas de formación conducentes a certificado de aptitud ocupacional, programas de formación como operarios o auxiliares que conlleven a una titulación, o programas de formación como técnico, técnico profesional o tecnólogo. Pueden participar en hasta dos programas de formación.

5 Estos beneficios se encuentran reglamentados en la Resolución 754 de 2013 de la ACR y en el Decreto 1391 de 2011.

En materia de salud el Ministerio de la Protección Social debe gestionar la asignación de cupos especiales para la vinculación de la población en proceso de reintegración al régimen subsidiado de salud. Así mismo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Ministerio de Educación Nacional (MEN), y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (Icetex), son las entidades encargadas de facilitar el acceso a beneficios educativos. El SENA debe capacitar en competencias y orientación ocupacional a los desmovilizados, realizar intermediación laboral y certificar su competencia laboral. El MEN es el encargado de diseñar, coordinar y ejecutar programas de formación básica, media y superior para desmovilizados y sus familias. Y finalmente el Icetex tiene la función de financiar crédito para estudios universitarios para desmovilizados.

El apoyo económico a la reintegración asciende a una suma de 160.000 pesos por la participación en al menos el 90% de las actividades programadas en la ruta de reintegración para cada uno de los beneficios ofrecidos (acompañamiento psicosocial, gestión de la educación y formación para el trabajo), de forma tal que no exceda los 480.000 pesos mensuales, por el tiempo estipulado. En este sentido, es importante resaltar que a pesar de que el apoyo económico a la reintegración por concepto de acompañamiento psicosocial tiene un límite de 30 meses, la ACR estableció condiciones especiales para que aquellos que se encuentren recibiendo el beneficio de educación –cursando estudios en los ciclos 4, 5 o 6; estudiando para auxiliar, operario, ayudante o técnico laboral; o programas de formación como técnico profesional y tecnológico– puedan acceder a un monto por concepto de apoyo a la reintegración por el beneficio de educación mayor de lo usual, que varía según el nivel educativo hasta 480.000 pesos.

En cuanto a los beneficios económicos, pueden acceder a tres tipos diferentes: beneficio económico a la empleabilidad, capital semilla o beneficio económico a la educación. El beneficio económico a la empleabilidad se trata de un apoyo de hasta ocho millones de pesos en el caso de los desmovilizados individuales para la compra de vivienda propia o el pago de hipoteca de un inmueble. Aplica cuando el desmovilizado demuestra haber cotizado a la seguridad social por al menos ocho meses consecutivos en el año previo a la solicitud. El beneficio económico para planes de negocio o capital semilla se concede para la creación o adquisición de unidades de negocio en la modalidad de emprendimiento, o para la inyección de capital a unidades de negocio activas con al menos un año de antigüedad, en la modalidad de fortalecimiento.

Igualmente, los desmovilizados también pueden usar hasta el 50% del beneficio de reinserción económica para pagar sus estudios superiores. Los pagos de estos beneficios no se realizan directamente al desmovilizado, sino al vendedor del inmueble, a la entidad financiera respectiva o a la Universidad si es el caso. Asimismo, no se concede cuando el desmovilizado porta o utiliza armas de fuego en su actividad laboral.

En materia de apoyo al emprendimiento, es evidente que la ACR ha resuelto disminuir al máximo las trabas para que los desmovilizados accedan a estos recursos, sin dejar de garantizar que tengan un mínimo de competencias para que sean exitosos. En este sentido, la normatividad del 2011 que reglamenta las condiciones para el acceso a estos beneficios en comparación con la de 2013 (Resolución 163 de 2011, y Resolución 754 de 2013) revela por un lado, un afán por asegurar que el solicitante tenga unas competencias mínimas en la administración del tipo de negocio que quiere emprender con el fin de aumentar sus posibilidades de éxito, pero por otro lado, también una preocupación por no establecer unos requisitos imposibles de cumplir. De esta manera, para acceder a estos beneficios se pide al desmovilizado cumplir con al menos una de una serie de condiciones, además de su plan de negocio, la mayoría orientadas a garantizar que el solicitante tenga conocimientos teóricos o prácticos en la materia a invertir.

En cuanto a la reconciliación, el desmovilizado debe participar en escenarios de reconciliación y convivencia mediante acciones de servicio social reconocidas por la ACR. A partir de 2003 la duración mínima de la participación de desmovilizados en acciones de este tipo es de 80 horas, en las cuales desarrollan actividades de embellecimiento del espacio público, recuperación ambiental, acompañamiento a la atención en salud, acompañamiento a la atención alimentaria a comunidades vulnerables, generación de espacios de recreación y otros espacios multiplicadores de conocimiento, y prestación de servicios según su oficio.

Finalmente, luego de terminar su ruta, la ACR ofrece por solicitud del desmovilizado asesoría jurídica en varias áreas: inserción económica, manejo de situación de riesgo a su seguridad personal por su condición de desmovilizado, y asesoría psicológica. Asimismo, la ACR procura hacer seguimiento y monitoreo al estado de los desmovilizados que terminan el proceso mediante acciones de recolección de información que permitan conocer sus condiciones personales, sociales y económicas, siempre que estos lo autoricen.

Durante todo el proceso los desmovilizados pueden perder los beneficios si incurrían en alguna de las acciones que la normatividad que reglamenta los mismos considera como falta gravísima; dentro de las que se cuentan el abandono

del proceso por seis meses continuos. Igualmente, cuando el desmovilizado es condenado penalmente por delitos cometidos con posterioridad a su desmovilización, o por delitos de genocidio, secuestro, lesa humanidad o crímenes de guerra en cualquier momento, queda fuera del programa. En el caso de que sea privado de la libertad por medida de aseguramiento o condena penal por delitos cometidos con anterioridad a su desmovilización, se procede a la suspensión de los beneficios por el tiempo que dure su condena.

En cuanto a la temporalidad del proceso, el límite inicial que se había establecido correspondía a un periodo que no podía exceder los dos años. En el Decreto 128 de 2003 se establece que “Los beneficios de la reincorporación no excederán el término de dos (2) años, plazo que se reputa suficiente para que se cumpla la reincorporación definitiva de la persona desmovilizada a la vida civil” (República de Colombia, 2003). Sin embargo, este tiempo no es suficiente para garantizar una reintegración sostenible a largo plazo. Por esa razón en el 2006 el gobierno nacional expidió el Decreto 395 que abre la posibilidad a toda la población desmovilizada a partir de enero de 2003 de permanecer en el proceso. De forma que el proceso no es indefinido, tiene un límite temporal, pero este no es uniforme, depende de cada desmovilizado. Se termina cuando el desmovilizado termina su ruta de integración, o cuando renuncie o pierda los beneficios de la misma. Sin embargo, debe destacarse el esfuerzo del gobierno colombiano por mantener el proceso a mediano plazo, en un tiempo que permite que este proceso sea más exitoso.

Las dificultades

La reintegración económica

La reintegración económica es entendida como el proceso mediante el cual los desmovilizados son capaces de asegurar su propia subsistencia y la de sus dependientes, a través de alguna actividad productiva independiente o como empleados (Mashike & Mokalobe, 2003). Es uno de los principales desafíos de los programas de DDR, esto considerando que como afirman Knight y Alpaslan, el desempleo es una de las principales causales de retorno a la ilegalidad y reincidencia en actividades criminales (citado en Herrera & González, 2013).

El componente económico de la reintegración es un elemento fundamental para el éxito de la reintegración completa de los desmovilizados a la vida civil y está llena de dificultades. No solo las dificultades propias de inserción laboral que enfrenta cualquier ciudadano, a esto se suma la estigmatización social que sufren

los desmovilizados. En este análisis debe tenerse en cuenta el papel del sector privado como generador de empleo y el éxito de las iniciativas de educación y capacitación para el acceso al empleo y la estabilidad de los planes de negocio.

El papel del sector empresarial y privado

Son diversas las formas en las cuales las empresas privadas se pueden vincular y apoyar la reintegración. La ACR ha desarrollado una variedad de posibilidades que incluyen la contratación directa, las pasantías remuneradas como aprendices del SENA, el apadrinamiento, y la asesoría, entre otras. Sin embargo, a pesar de la variedad de posibilidades, la verdad es que no hay evidencia de un apoyo masivo del sector empresarial en Colombia al proceso de reintegración. Según datos de la ACR, para 2014, 115 empresas en Colombia están vinculadas apoyando el programa de reintegración por medio de empleo, capacitación, financiación de proyectos y proveeduría, entre otras iniciativas. Este número, aunque no es despreciable, es muy reducido en comparación con la dimensión del sector en el país.

En una encuesta realizada en 2009 por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) a una muestra no representativa de empresas, se encontró que solo el 20% de ellas estaban involucradas en iniciativas de reintegración. Según los hallazgos, las empresas no apoyaban estos programas entre otras cosas por miedo a sufrir represalias de los grupos armados o a poner en peligro a su empresa o su personal, y en menor medida al desconocimiento de los programas del gobierno. Las empresas que sí participan, por otro lado, lo hacen obedeciendo al sentido de responsabilidad social de la empresa y a su compromiso con la paz, pero también debido a los beneficios que pueden desprenderse de ello, como la reducción de impuestos establecida como incentivo por el gobierno (Puentes, Moreno, Rivas, & Márquez, 2009).

Los desmovilizados vinculados laboralmente en esta pequeña muestra de empresas se encontraban desempeñando labores operativas en su mayoría, y otro porcentaje, el 20%, estaba vinculado en servicios de seguridad. La vinculación de desmovilizados en empresas de seguridad privada no es una particularidad del caso colombiano, las habilidades y el entrenamiento que tienen los desmovilizados en esa área los puede predisponer a participar en ese tipo de actividades, tanto en el sector público como privado. Sin embargo, la participación de los desmovilizados en actividades que impliquen el manejo de armas es un tema controversial. Aunque para algunos es natural que se puedan desempeñar en este campo, para otros la prioridad de los procesos de reintegración es alejarlos

al máximo de contextos en los que pueda ponerse en riesgo su seguridad o que les haga permanecer inmersos en el conflicto y no superar realmente todo aquello de lo que buscaron en un momento dado alejarse. Sin embargo, sigue siendo para algunos su única alternativa laboral.

Este panorama indica que a pesar de que el sector empresarial en Colombia juega un rol fundamental en el éxito de las políticas de reintegración, su desempeño ha sido tímido e indiferente. No hay un compromiso mayor del sector privado en los programas de reintegración. Aunque algunas empresas emplean desmovilizados, en muchos casos desconocen su condición y en otros, al enterarse los empleadores, los desmovilizados son despedidos. De esta forma, los desmovilizados también enfrentan el obstáculo de la estigmatización en el sector laboral. Según la ACR entre 1.500 y 2.000 desmovilizados han sido despedidos a causa de su condición de desmovilizados (Lozano, 2012), lo que revela que el obstáculo de la aceptación de la comunidad es muy grande y en esto se debe avanzar mucho más.

Frente a esto, es necesario fortalecer y priorizar las estrategias del gobierno en materia de vinculación del sector empresarial a los programas de reintegración económica. La MAPP/OEA (2011) destaca lo exitosas que estas estrategias pueden resultar y cómo los desmovilizados se podrían beneficiar con un empleo estable y formal. Sin embargo esto requiere un gran esfuerzo y recursos, ya que deben ser implementadas igualmente de forma descentralizada, así como se desarrollan los demás programas⁶.

Como resultado, la falta de contratación formal ha obligado a los desmovilizados a vincularse al sector informal, con 15.000 desmovilizados trabajando en la informalidad (Presidencia de la República, 2014), es decir dos de cada tres deben buscar la forma de obtener ingresos para su supervivencia y la de su familia.

Empleabilidad

Frente al tema de la empleabilidad, algunos de los obstáculos que pueden enfrentar los desmovilizados para vincularse laboralmente en el sector formal son: su escasa formación educativa, en la medida en que contar con al menos

6 Al respecto, la MAPP/OEA identificó, en el informe del 15 de abril de 2011, cómo estrategias exitosas como el trabajo con Pymes (pequeñas y medianas empresas) en el que se presenta a los empresarios un portafolio con los diferentes mecanismos de apoyo a la reintegración, se limitaban fundamentalmente al nivel central. Según la organización, en otras zonas como Cúcuta (Norte de Santander), Putumayo y Caquetá, entre otros, no se había empezado a implementar dicha estrategia.

estudios secundarios es importante para la mayoría de las empresas; poca experiencia laboral, dado que en muchos procesos de selección las referencias laborales y la experiencia son muy importantes; y posibles problemas en la capacidad de relacionarse con otros, aquí la recuperación psicológica de los desmovilizados es clave para que puedan insertarse correctamente en un ambiente laboral. Por lo anterior, estos son aspectos que los desmovilizados deben fortalecer.

Los programas de capacitación para el empleo y educación son en este sentido centrales para el desmovilizado, quien a través de ellos puede adquirir las competencias necesarias para conseguir empleo. En Colombia la formación para el trabajo depende de la oferta del SENA, que ofrece diferentes programas considerando el mercado laboral de la zona y sus dinámicas económicas. Esta formación permite que el desmovilizado acceda a los certificados expedidos por la institución con amplio reconocimiento nacional (Herrera & González, 2013).

Es difícil conocer el éxito de estos programas en la empleabilidad. En la evaluación al respecto hecha por el DNP en 2010 no se identificó una relación clara o significativa entre la participación en los programas de formación para el trabajo y la vinculación laboral o el nivel de ingresos de los desmovilizados. El porcentaje de personas que consideró que gracias a la participación en el programa le había sido fácil obtener un empleo o iniciar un negocio, no superó el 40%. Los trabajos a los que se encontraban vinculados los desmovilizados correspondían principalmente a trabajos no calificados: ayudante, jornalero agrícola, obrero de construcción, chofer de mototaxi, celador, empleado de comercio y operario, entre otros. Igualmente, los trabajadores independientes se dedicaban en su mayoría a actividades de comercio, lo que incluía toda clase de ventas; en menor medida al mototaxismo y agricultura (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

Si bien a 2014 22.772 personas desmovilizadas habían accedido a programas de formación para el trabajo, de las cuales 17.300 estaban en proceso de reintegración, solo 7.607 desmovilizados se encontraban trabajando en el sector formal y otros 15.649 en el sector informal (Presidencia de la República, 2014). Eso indica que poco menos de la mitad de los desmovilizados están vinculados laboralmente, aunque en su mayoría en la informalidad y solo un porcentaje pequeño en el sector formal.

En un estudio adelantado por la MAPP/OEA en 2009 en 22 municipios del país con 463 desmovilizados, estos manifestaron tener serias dificultades para encontrar empleo. Según el informe “casi todos afirmaron carecer de un trabajo estable y tener la obligación de “rebuscarse” la vida para sobrevivir con

trabajos informales, lo cual en ocasiones puede ser un elemento de riesgo, ante la asociación entre lo informal y la ilegalidad” (MAPP/OEA, 2011, p.8).

Frente a esta problemática la organización ha manifestado su preocupación en repetidas ocasiones. En un informe de 2012 manifiesta que:

La Misión quiere hacer énfasis nuevamente en la gran dificultad que tienen muchos desmovilizados y desmovilizadas de integrarse a una actividad laboral estable. A pesar de los notables esfuerzos que han hecho el Gobierno y la ACR por involucrar al sector privado a través de distintos mecanismos como foros, o la ratificación de la “Ley de Formalización y primer empleo” de febrero 2011 la situación en algunas regiones del país como Urabá, Santander, Putumayo, Bolívar y Córdoba, es crítica. (MAPP/OEA, 2012, p.10)

Así, el desempleo es una de las principales dificultades para la reintegración exitosa de los desmovilizados. Es claro que este no afecta exclusivamente a los desmovilizados, la tasa de desempleo para 2014 es aproximadamente del 9%, en un país con cifras de informalidad altas, lo que se refleja también en los desmovilizados. Esta tendencia a la informalidad para algunos autores se ve estimulada por los costos de la creación de empresa y los costos tributarios, así como por las contribuciones parafiscales (Arango & Hamann, 2013), esto afecta también a los desmovilizados.

Proyectos productivos

Otra de las posibilidades que tienen los desmovilizados para generar ingresos, además de la empleabilidad, es la creación de empresa. Los diferentes gobiernos en Colombia han buscado facilitar que los desmovilizados logren ser independientes a través de proyectos productivos, hoy planes de negocio. Desde las primeras desmovilizaciones en la década de los 90 hasta hoy, el Estado colombiano ha venido desarrollando esfuerzos en este sentido, facilitando recursos para que los desmovilizados creen su propio negocio o empresa. Sin embargo, no siempre han tenido éxito y no están exentos de problemas. Los programas han aprendido de las experiencias pasadas y se han refinado y mejorado, y siguen en ajuste permanente.

Un análisis del programa de proyectos productivos aplicados a los primeros grupos desmovilizados reveló que el 45,1% no habían sido exitosos. Las razones que identifica el estudio como las causas del fracaso varían. Entre otras se mencionan: la inexperiencia de los desmovilizados en el desarrollo de

proyectos productivos y la carencia de una instancia que se encargue de ofrecer capacitación, asesoría y acompañamiento a los desmovilizados; la idea de que los desmovilizados están en capacidad de poner en marcha una empresa; y las dificultades en la aceptación de la sociedad civil. Frente a estos problemas el estudio recomendó prestar asesoría y acompañamiento en la formulación y ejecución de los proyectos, la formación técnica básica que les permita desempeñarse como microempresarios, y la financiación de gastos personales del desmovilizado durante el año de la capacitación. También recomiendan contemplar otras opciones de reintegración (Pinto, Vergara, & Lahuerta, 2002).

Para el año 2003, antes de la creación de la ACR, el PRVC manejó programas de capital semilla para desmovilizados individuales: para la creación de un proyecto productivo, inyección de capital, adquisición de vivienda o educación superior. Uno de los principales problemas de estos programas fue la falta de preparación de los desmovilizados en el área del proyecto productivo. Aunque se exigía un proceso de capacitación previo al desembolso del capital, la oferta de cursos de formación no era amplia y en muchos casos no correspondía con el proyecto que se quería implementar. Igualmente, se presentaban problemas como el trámite engorroso en el proceso y la falta de información para los desmovilizados. El éxito de estos proyectos fue mínimo, la mayoría de los proyectos no sobrevivieron los dos primeros años. En el proceso se identificó la escasa asesoría de los desmovilizados en el proceso de formulación del proyecto y la ausencia de estudios previos y de viabilidad del mismo. Todos estos factores influyeron negativamente en el éxito de los proyectos (Méndez & Rivas, 2008).

En 2008 la MAPP/OEA identificó también problemas en el desarrollo de los proyectos productivos:

En algunas zonas, la MAPP/OEA ha tenido información que los desmovilizados se sienten frustrados debido a que no se ha desembolsado el financiamiento a los proyectos productivos presentados, lo que a su turno se ve reflejado en los bajos índices de asistencia en la capacitación técnica. De igual manera, y a pesar de que las cifras muestran una mejora en términos de formación, aún falta desarrollar planes de negocios integrales con las condiciones económicas de las regiones. Los desmovilizados reclaman un mayor acompañamiento y asesoría para identificar oportunidades laborales y promover de manera más activa su vinculación al sector privado y la creación de planes de negocio bien sea de manera individual o colectiva. (MAPP/OEA, 2008, p. 18)

En la evaluación hecha por el DNP a la política en 2010 se encontró que solo 6% de los encuestados había iniciado su negocio con un plan de negocio de la ACR. Este porcentaje correspondía a 19.7% de los que se declararon independientes, los demás independientes obtuvieron sus recursos de otras fuentes, principalmente ahorros o préstamos. De los proyectos apoyados por la ACR a la fecha de la encuesta solo la mitad funcionaban aún, el 50.7%. Se señala en el informe que el promedio de supervivencia de los negocios para los participantes del programa en un periodo de cinco años corresponde al 30%, y que no difiere sustancialmente de la supervivencia de cualquier microempresa y pyme a tres años (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

Los encuestados declararon que la principal causa del fracaso del negocio obedeció a la falta de recursos económicos, y en menor medida a la falta de conocimientos relacionados, 53% y 26% respectivamente. En general los desmovilizados manifestaron satisfacción con el apoyo recibido por la ACR, pero en menor medida consideraron que el capital semilla fue el adecuado, con un 67% de acuerdo.

La MAPP/OEA también hizo un seguimiento de algunos proyectos productivos a lo largo del territorio nacional en 2010 y logró identificar algunos de los principales problemas que enfrentaron los desmovilizados en sus proyectos. Se destacan “la percepción de inseguridad de los desmovilizados debido a la ubicación de éstos [sic]; complicaciones y dificultades con algunos operadores; el manejo inadecuado de los recursos; y las malas relaciones entre el operador y los desmovilizados, entre otras” (MAPP/OEA, 2011, p. 6). Esto llama la atención sobre el problema de la seguridad de los desmovilizados y el agravante que presenta la continuidad del conflicto en el país para la situación de empleo y emprendimiento de los excombatientes.

Para el 2013 el panorama no había cambiado mucho, según la ACR, el 17.6% de las personas que ingresaron al programa de reintegración tenía un plan de negocios desembolsado, y de estos, solo 22.06% tenía su negocio en funcionamiento. Esto a pesar de que la política de reintegración refleja la incorporación de lecciones aprendidas de las experiencias de los últimos veinte años. Por ejemplo, se han incorporado condiciones a los desmovilizados para que sea aprobado su plan de negocios conducentes a corroborar que posee conocimientos prácticos o teóricos en el campo en el que va a incursionar, igualmente se ha fortalecido la asesoría y se condiciona la aprobación del proyecto a su viabilidad, causa en el pasado del fracaso de los negocios.

Sin embargo, es deseable fortalecer aun más el acompañamiento de los proyectos productivos de los desmovilizados con el fin de aumentar sus posibilidades

de éxito. Aun cuando existen experiencias exitosas de emprendimiento, son pocas en comparación con la población desmovilizada. Aquí nuevamente el papel de la sociedad civil en el fortalecimiento de las herramientas de los desmovilizados es clave, pues muchos actores pueden contribuir con el acompañamiento y el apoyo a los desmovilizados en la preparación y ejecución de sus planes de negocio e iniciativas de emprendimiento. Las empresas y las instituciones educativas tienen mucho que aportar en este sentido.

Educación

Otro factor que contribuye al desempleo de la población desmovilizada es su escasa formación académica. En el Documento Conpes 3554, que establece la Política Nacional de Reintegración, se reconoce que la población desmovilizada se caracteriza por sus bajos niveles educativos. La mayoría de ellos abandonaron la escuela a temprana edad.

En Colombia hay evidencia de una mayor demanda de trabajo calificado (Arango & Hamann, 2013), lo que contrasta con una población como la desmovilizada que tiene escasa formación. Según la ACR, solo 2.533 personas desmovilizadas, de las aproximadamente 56.000 que se registran, han accedido a estudios tecnológicos o superiores, la mayoría a estudios tecnológicos o técnicos y una minoría a educación superior.

Muchos de los desmovilizados al momento de su entrega eran analfabetos. Según la ACR 7.659 personas ingresaron al proceso de reintegración en esta condición y la han superado a lo largo del proceso. Sin embargo, como vimos antes, un porcentaje muy pequeño logra llegar a niveles educativos más calificados, solo 466 han accedido a educación superior profesional (ACR, 2014). Aún más, solo 10.930 son bachilleres, los demás aún se encuentran en niveles educativos inferiores, lo que a todas luces es una limitante para obtener empleo. Si bien es un logro superar la condición de analfabetismo para esta población, es un reto lograr que alcancen niveles educativos más competitivos que aumenten sus posibilidades de acceder a un empleo estable.

Esto se refleja en la evaluación de 2010 del DNP sobre la Política de Reintegración. Según los hallazgos de esta evaluación –basada en una encuesta hecha a una muestra representativa de desmovilizados, grupos focales y entrevistas– la mayoría de los desmovilizados consideran que su nivel educativo les dificulta conseguir un empleo y creen que es más factible para ellos iniciar un negocio propio. Aun así, los encuestados reconocieron los beneficios del programa y que gracias a las mejoras en sus niveles educativos, les era más fácil encontrar

un empleo que cuando entraron al programa (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

En el mismo informe se establece que el nivel educativo previo al ingreso al programa es un factor determinante en la reintegración. Según el informe, a menor nivel educativo antes de ingresar al programa, mayores son las tasas de desempleo e inactividad. Asimismo, se identificó una relación entre el nivel educativo previo al ingreso al programa y los resultados del componente psicosocial: a mayor nivel educativo cabe esperar mejores resultados en el componente psicosocial.

Así, las cifras indican que los programas educativos han logrado que los desmovilizados mejoren sus niveles de formación y hoy tengan más posibilidades de tener un empleo que cuando ingresaron. También muestra que el nivel de formación de los desmovilizados debe ser mucho mayor, si se quiere que las posibilidades de que adquieran un empleo estable y bien remunerado, que les permita salir de la informalidad y el desempleo, sean mayores. Sin embargo, la posibilidad de continuar los estudios en gran medida obedece a la motivación personal de los desmovilizados, también a las facilidades económicas para poder acceder a estudios superiores ya que este es un beneficio que no se incluye en el programa. En este sentido el apoyo de las instituciones educativas es clave, también el del sector privado con el apoyo económico a becas y programas educativos.

Rearme

El objetivo final del DDR es contribuir a la paz, esto mediante la reintegración de los desmovilizados a la sociedad y su retorno y permanencia en la legalidad. Por esa razón, una preocupación permanente para los gobiernos que implementan procesos de DDR es la reincidencia de los desmovilizados en la ilegalidad.

El éxito de los programas de DDR se asocia en la literatura con diferentes factores. Uno de ellos es una efectiva reintegración económica que permita al excombatiente superar las condiciones que pudieron haberlo llevado a unirse a la guerra, si sus motivaciones son económicas; y en cualquier caso, logrando que la ilegalidad no sea una opción para su supervivencia (Spear, 2006). Otros autores lo asocian con la capacidad del Estado para generar ambientes seguros para los desmovilizados, en los cuales puedan desarrollar sus nuevas opciones de vida sin temor de ser víctimas de represarías por parte de actores violentos (Humphreys & Weinstein, 2007). Para otros, el factor comunitario

es fundamental, y la reintegración depende en gran medida de las estrategias de inserción y la recepción en las comunidades de recibida, haciendo énfasis en el papel de la reconciliación (Theidon, 2007).

El programa de reintegración en Colombia establece estrategias orientadas a desarrollar actividades en estos ejes, con el fin de que no se conviertan en factores que estimulen la reincidencia. A estas preocupaciones obedecen los programas de educación y formación para el trabajo, las actividades con la comunidad, y las medidas de protección para quienes consideran que su seguridad está en riesgo.

No es fácil hacer una evaluación general del éxito de la política en términos de su impacto en la violencia en Colombia. El gobierno es optimista y atribuye parcialmente, mejoras en indicadores como la tasa de homicidios, al éxito del programa –según los datos oficiales la tasa de homicidios se redujo entre 2012 y 2013 de 345 a 228 (Presidencia de la República, 2014)– sin embargo es difícil demostrar su relación directa con el proceso de DDR y en ese análisis habría que incluir otras variables.

A pesar de esto, existen indicios claros de la reincidencia de algunos desmovilizados, antiguos miembros de grupos armados ilegales, en actividades criminales. La participación de desmovilizados en actos criminales es un hecho ampliamente conocido y difundido por los medios de comunicación nacional. Al respecto, la policía nacional ha reportado la captura de desmovilizados delinquiendo de forma individual y también como parte de estructuras armadas organizadas.

En un informe de 2009 la policía nacional reportó varios capturados desmovilizados que hacían parte de bandas criminales (Bacrim) en los departamentos de Antioquia, Urabá, Magdalena, Bolívar, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca. Según las cifras de la policía nacional, de los 6.537 capturados entre 2001 y 2009 en operativos de la fuerza pública a bandas criminales, 977 eran desmovilizados y 70 más fueron muertos durante los operativos. Igualmente, en ese mismo periodo alrededor de 5.172 desmovilizados habían sido capturados delinquiendo (Policía Nacional, 2009).

La MAPP/OEA ha manifestado su preocupación por estos hechos. Citando reportes de la policía nacional menciona cómo entre 2006 y febrero de 2012 la fuerza pública capturó 11.524 integrantes de Bacrim, de ellos 1.680 eran desmovilizados de las autodefensas. Según la organización, “Se evidencia que cada año se produce un incremento del número de capturas de integrantes de las Bandas Criminales por parte de la Fuerza Pública, y de igual manera, se ha

venido incrementando la captura de desmovilizados/as reincidentes” (MAPP/OEA, 2012).

Según la ACR la reincidencia en la población desmovilizada que pasa por el proceso de reintegración es de 8.71%. Esto corresponde a la reincidencia corroborada por los datos de condenados de la fiscalía. Sin embargo, en un estudio reciente de la Fundación Ideas para la Paz sobre reincidencia, aplicado a una muestra representativa de desmovilizados, se pudo determinar que el número de desmovilizados que ha reincidido es mayor, y asciende al 24%, frente a un 76% que ha permanecido en la legalidad. Según el estudio, los desmovilizados colectivos paramilitares son quienes tienen mayores posibilidades de reincidir, lo que permite concluir que el programa ha sido más exitoso con los desmovilizados individuales que se han entregado de forma voluntaria (Fundación Ideas para la Paz, 2014b).

El estudio también muestra que, aunque no son reincidentes, una proporción importante de los desmovilizados puede ser vulnerable a reincidir. Estos potenciales reincidentes son aproximadamente 56% de la población desmovilizada. Frente a esto, el estudio estableció que de las variables estudiadas, las más relevantes para explicar la reincidencia no están asociadas a las condiciones previas al ingreso a los grupos armados, o a su permanencia en los mismos, sino a variables asociadas al proceso de reintegración mismo, luego de la desmovilización. En este sentido, se identificó que los principales factores de riesgo de reincidencia están asociados al mantenimiento de redes sociales con excombatientes o excomandantes del grupo, la insatisfacción con el programa de reintegración, los niveles de seguridad reales o percibidos del desmovilizado, factores psicológicos como la depresión y el estrés postraumático, la poca exposición al programa de reintegración (tiempo de duración), y el alejamiento familiar.

También se identificó que dentro de las variables asociadas a la permanencia en el GAI la más determinante para la reincidencia tiene que ver con las experiencias de guerra, es decir, qué tan expuesto estuvo el desmovilizado a experiencias muy violentas. En este sentido, el estudio insta a las instituciones a construir un perfil de riesgo de ingreso que tenga en cuenta esta y otras variables de entrada identificadas como significativas para una futura reincidencia. Dentro de estas variables se incluyen: alta exposición al combate directo, ingreso al GAI por motivaciones materiales o psicológicas, nivel educativo, niveles de depresión y estrés postraumático, tiempo en el grupo, y niveles de disciplina y cohesión del grupo. Este perfil permitiría identificar los desmovilizados con mayores riesgos de reincidencia y hacerles un seguimiento más cercano.

Es llamativo que dentro de los factores de riesgo se incluyera el tiempo de participación en el programa. Esto indica que los programas de DDR deben ser pensados con una visión de largo plazo. Para el caso de Colombia, este aspecto está bastante fortalecido, ya que el programa en este momento tiene una duración promedio de seis años y medio, lo que parece bastante conveniente dado a estos hallazgos. Esto también permite concluir que los programas de reintegración pensados a futuro en el país deben conservar esta misma visión, y mantener un horizonte temporal amplio y no estrecho, en el cual los desmovilizados puedan desarrollar diferentes actividades y ser objeto de acompañamiento permanente.

Por otro lado, en lo que se refiere a la satisfacción con el programa, vale la pena revisar el análisis en materia de empleabilidad, apoyo a proyectos productivos y educación. En ellos se evidencia una satisfacción general con el programa, aun cuando persisten las dificultades en la reinserción económica, que deja un sinsabor y puede convertirse en una fuente de insatisfacción.

Atención psicosocial

La población desmovilizada en su mayoría presenta unas características psicosociales particulares, con bajos índices educativos e incluso analfabetismo; y adicionalmente características psicológicas individuales asociadas a los traumas derivados de sus experiencias en el conflicto y a los procesos de socialización a los que fueron sometidos durante su permanencia como miembros del GAI. Muchos de ellos fueron reclutados siendo menores de edad y otros permanecieron en el grupo durante gran parte de su vida.

En este sentido requieren de un proceso de resocialización con el cual dejen atrás las reglas y los valores que solían ser el marco de sus decisiones y acciones, y se sumerjan en un nuevo conjunto de reglas y valores sociales de acuerdo a la legalidad y la democracia. Con la desmovilización se enfrentan a cambios de vida radicales, en los cuales deben pasar de un contexto conocido y seguro para ellos, en algunos casos lleno de prebendas y beneficios, a uno nuevo lleno de incertidumbres y de riesgos de toda clase, sumado al miedo a rechazo de la comunidad que lo recibe.

De ahí la importancia de la atención psicosocial a los desmovilizados. El componente se ha venido fortaleciendo con los años. En su informe de febrero de 2007 (MAPP/OEA, 2007b) la MAPP-OEA llamó la atención sobre la precariedad de la atención psicosocial a los desmovilizados, que afirmó, en muchos

casos se limitaba a la atención que brindaban el personal de los Centros de Referencia y Oportunidades (CRO). El acompañamiento en la época cubrió a una población muy reducida mediante la contratación de organizaciones especializadas, pero no hubo una cobertura general.

A partir de la creación de la ACR el servicio mejoró, al respecto la MAPP-OEA en octubre de 2007,

[...] observa como un importante avance, la intención de la ACR de considerar la atención de los desmovilizados desde perfiles diferenciados, teniendo en cuenta las condiciones sociales y vocacionales, así como las características demográficas que vinculan a grupos etarios, étnicos y con un enfoque de género. La MAPP/OEA resalta además, el fortalecimiento del acompañamiento individual, al pasar de un psicólogo por cada dos mil desmovilizados, a un tutor por cada 120. (MAPP/OEA, 2007a)

En la evaluación de la política hecha por el DNP en 2010 se evidencian resultados positivos del programa en materia psicosocial. Según los hallazgos de los evaluadores, el programa aporta al desmovilizado en la creación de conciencia sobre sus derechos y deberes como ciudadanos, el respeto de las normas cívicas y de la cultura de la legalidad, la construcción de su proyecto de vida, y la resolución de conflictos de forma pacífica. Asimismo, el estudio hecho determinó que 96% de los participantes consideraban importante la ayuda psicológica dentro del proceso de reintegración y querían que se demorara el mayor tiempo posible (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

En 2010 se sentaron las bases de un nuevo modelo de atención psicosocial que buscó mejorar el acompañamiento en este aspecto a partir de cuatro ejes principales: relaciones asertivas, resolución no violenta de conflictos, responsabilidad, y proyección y orientación al logro. El modelo contempla actividades como talleres, actividades familiares y comunitarias, asesorías individuales y visitas domiciliarias. La MAPP/OEA (2010) pudo establecer que los desmovilizados tienen una percepción muy positiva de este componente del programa, pues consideran que la atención psicosocial es una herramienta de convivencia que les permite un mejor y mayor relacionamiento con sus familiares, y que se trata de un servicio que se acerca a su diario vivir y con el que tienen contacto permanente.

Así, el componente psicosocial es uno de los ejes principales del programa de reintegración, y junto con el beneficio de gestión en salud, gestión en educación y formación para el trabajo, constituye la base del programa de reintegración en Colombia.

En este sentido, es claro que los resultados del trabajo que se ha adelantado en esta área son importantes, especialmente en el trabajo en valores sociales y familiares, y en términos generales de conocimiento personal. Sin embargo, queda un vacío respecto a la población desmovilizada que requiere mayor atención individual, porque presenta problemas de depresión o problemas producto de las vivencias del conflicto, en este caso los desmovilizados pueden ser remitidos a un especialista o requerir servicios particulares. Si bien existe la posibilidad del enfoque condicional⁷, sería deseable que se destinaran recursos para ofrecer atención psicológica especializada a los desmovilizados que la requieren y para hacer el respectivo seguimiento.

Esto se hace más relevante considerando que uno de los factores de riesgo de reincidencia lo constituyen problemas de depresión y estrés postraumático, y las vivencias asociadas a la guerra que experimentaron los excombatientes (Fundación Ideas para la Paz, 2014).

Seguridad

La seguridad es otro elemento clave del éxito de los programas de reintegración. Como hemos mencionado antes, es fundamental que el Estado provea a los desmovilizados un ambiente seguro en el cual tenga la posibilidad de desarrollar su proyecto de vida en la legalidad sin temer por su vida o la de su familia (Humphreys & Weinstein, 2007).

Este elemento está plenamente identificado por la normatividad que en materia de reintegración existe en el país, es una de las dimensiones sobre las que trabaja la ACR en la ruta de reintegración. La Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales (Conpes 3554) evidencia el compromiso institucional con la garantía de entornos seguros a la población desmovilizada y sus familias. Dentro de la estrategia se contempla la atención y orientación a los desmovilizados que manifiestan tener amenazas contra su vida o su integridad, para lo cual, los organismos de seguridad y la fuerza pública deben trabajar coordinadamente.

7 Según la Resolución 0754 de 2013 de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (2013), el enfoque condicional es un plan de trabajo similar a la ruta de reintegración pero que –dadas las características particulares del desmovilizado, en virtud de su condición de adulto mayor, discapacitado, o debido a una enfermedad de alto costo o trastorno mental, que afecta su desempeño personal, social, familiar, etc, de manera permanente– requiere el acceso a los beneficios de reintegración en condiciones especiales.

Sin embargo, la continuidad del conflicto en Colombia y el surgimiento de nuevos grupos armados ilegales, están lejos de constituir un entorno seguro para los desmovilizados. Según información de la policía nacional, entre 2001 y 2009, 2.036 desmovilizados habían sido víctimas de homicidio. Los departamentos más afectados son el Valle, Córdoba, Antioquia, y Cesar, aunque en otros departamentos el número no es despreciable. Estos primeros departamentos coinciden con los departamentos donde hubo más capturas en el mismo periodo.

Si bien la tasa de homicidios en la población desmovilizada que ingresó al proceso de reintegración ha descendido –según la ACR pasó de 1.171 personas víctimas de homicidios por cada 100.000 desmovilizados en el 2008, a 607 personas víctimas de homicidio en el 2012–, no deja de ser preocupante que aún se presenten víctimas.

A mayor nivel de seguridad, menos probabilidad de reincidencia. La percepción de inseguridad del desmovilizado y la marginación pueden convertirse en factores amenazantes que influyan de forma negativa en la reintegración del desmovilizado y favorezcan su reincidencia. Por esta razón el Estado debe ofrecer garantías a los excombatientes y buscar ofrecerles un entorno seguro.

En este sentido, uno de los factores asociados a la seguridad de los excombatientes tiene que ver con las redes sociales en las que se encuentran inmersos los desmovilizados (Fundación Ideas para la Paz, 2014a). Ellas se convierten en factores determinantes que pueden incidir favorablemente o desfavorablemente en la reincidencia de los desmovilizados en actividades delictivas. El mantenimiento de contextos asociados a la ilegalidad y el conflicto pueden convertirse en una opción económica para los desmovilizados, al tiempo que aumenta las posibilidades de ser obligado o reclutado nuevamente por grupos ilegales.

Por otro lado, los incentivos para la colaboración de la Ley de Justicia y Paz que contempla rebaja de penas, y la Ley 548 de 1999 que permite las recompensas económicas por colaborar con la justicia y los organismos del Estado, han estimulado a que los desmovilizados no se alejen completamente del conflicto. Su participación como colaboradores o informantes de la fuerza pública los mantiene inmersos en el conflicto y pone en riesgo su seguridad y la de sus familias al acceder a dar información.

En 2010 la MAPP/OEA entregó a la ACR algunas recomendaciones relacionadas con la seguridad de los desmovilizados, luego de hacer una investigación sobre su percepción en materia de seguridad. Allí se planteó entre otras cosas,

[...] la necesidad de modificar el actual sistema de reubicación de los desmovilizados amenazados para hacerlo más flexible, ágil y con plazos de respuesta más cortos; la urgencia de poner en marcha un mecanismo de protección que contemple medidas provisionales de seguridad para los desmovilizados amenazados; la importancia de continuar tejiendo lazos de confianza entre las comunidades y los desmovilizados, que revertan de manera positiva en la seguridad de todos; y por último, la necesidad de desarrollar mayores acciones para generar confianza entre los desmovilizados y la Fuerza Pública, especialmente la Policía Nacional. (MAPP/OEA, 2011)

La expedición del Decreto 1225 de 2012 es un avance en este sentido, al establecer que la Unidad Nacional de Protección, a petición de la ACR, adelante la evaluación del riesgo de las personas que se encuentran en proceso de reintegración y la certificación de la situación de riesgo de los mismos. La MAPP/OEA (2013) destaca esta medida que de alguna manera resuelve el limbo institucional en el que se encontraban los desmovilizados del programa en lo que se refiere a las medidas de protección desde finales de 2011. Como consecuencia, en aquellos casos en los que la UNP determine la existencia de un riesgo extremo y de manera excepcional, se podrán implementar medidas de protección para esta población.

Sin embargo, la seguridad de los desmovilizados aún es un problema que preocupa, en la medida en que no ha sido posible establecer entornos completamente seguros, donde la ilegalidad y la violencia disminuyan o se eliminen, haciendo que los espacios se conviertan en amenazas para una reintegración exitosa. En la actualidad el crecimiento del crimen organizado y la persistencia del conflicto, se constituyen como factores de riesgo para esta población.

Reconciliación y reintegración comunitaria

La creación de espacios de encuentro entre la comunidad y la población desmovilizada se ha venido fortaleciendo en los últimos años, especialmente a través del servicio social que prestan los desmovilizados y las intervenciones comunitarias que hacen, favoreciendo espacios de reconciliación. Los desmovilizados le otorgan a este aspecto de la reintegración mucha importancia, en la medida en que contribuye a la disminución de la estigmatización social que deben enfrentar (MAPP/OEA, 2010).

La MAPP/OEA (2013, p. 15) destaca la puesta en marcha del servicio social, resaltando “los esfuerzos desarrollados en la definición metodológica y el arranque de este componente, que forma parte de la ruta de reintegración como uno de los elementos claves para la reconciliación”. La ACR por su parte, entiende los “Espacios para la convivencia y la Reconciliación” (ACR, 2014) como fortalecedores de las bases sociales, económicas y culturales de las comunidades receptoras de la población desmovilizada, y concibe la reconciliación como un elemento central de la política de reintegración (ACR, 2014).

Sin embargo, a pesar de que se han abierto espacios de encuentro entre la comunidad y la población desmovilizada que fomentan la reconciliación, el servicio social no reemplaza un enfoque de reintegración comunitaria en el sentido en el que esta se entiende como un enfoque que pretende proporcionar a las comunidades instrumentos y capacidades para apoyar la reintegración de desmovilizados. Es decir que es un enfoque no basado en el individuo sino en la comunidad. Se trata de recuperar a las comunidades, de ofrecerles a ellas la posibilidad de reconstruirse, de mejorar y paralelamente convertirse en mejores receptoras de los desmovilizados (Caramés, s.f.). En este enfoque no solo se trabaja con el desarrollo de competencias del desmovilizado sino también se busca desarrollar competencias y generar beneficios a las comunidades.

Este enfoque, el comunitario, es el menos evidente en el proceso de reintegración en Colombia, a pesar de que se han realizado ejercicios de intervención en la comunidad, no es el enfoque privilegiado de la política. En ella se destacan más los acercamientos o el enfoque individual, y se ha buscado principalmente generar cambios y efectos en los desmovilizados. Aunque no se trata de descuidar el enfoque individual, el enfoque comunitario se concibe como complementario: favorece la aceptación y la acogida de los desmovilizados en las comunidades, genera entornos más favorables económica y socialmente para la reintegración y facilita la reconciliación.

Desde 2006 la OIM ha venido desarrollando programas de reintegración con enfoque comunitario. Los proyectos han sido financiados principalmente por Usaidy han contado también con aportes de los gobiernos de Canadá, Suecia, España, Holanda, Reino Unido y de organizaciones como FOSI, USIP e IDRC. Asimismo la empresa privada colombiana ha apoyado las iniciativas. Estos proyectos reúnen desmovilizados, víctimas y comunidades. En este sentido es deseable fortalecer estas estrategias comunitarias en el proceso de reintegración en Colombia. Si bien los ejercicios se han venido realizado, han sido más parte de la labor de la comunidad internacional.

Menores

En materia de menores no hay evidencia de un tratamiento diferenciado a esta población hasta la expedición de la Ley 418 de 1997 que ordena al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) atender a los menores víctimas del conflicto; sin embargo, se hizo mayor énfasis en la atención especializada que el ICBF presta a los menores desvinculados del conflicto a partir del año 2002.

La atención que presta el ICBF se canaliza a través del programa de atención especializada a niños, niñas y adolescentes que se desvinculan de los grupos armados organizados al margen de la ley (Gaomil). Según los datos del ICBF (2012), entre noviembre de 1999 y septiembre de 2012, 5.005 niños, niñas y adolescentes se habían desvinculado de los Gaomil. Así mismo, el grupo de atención humanitaria al desmovilizado reportó entre 2002 y 2013, 3.813 desmovilizaciones individuales de menores. La mayoría se encuentran entre los 14 y los 17 años y tienen escasa o ninguna escolaridad.

Igualmente, los niños, niñas y adolescentes afectados por el conflicto o vinculados a un GAI son considerados por el Estado colombiano como víctimas del conflicto. Luego de la atención que reciben del ICBF, si así lo quieren y reúnen las condiciones, al alcanzar la mayoría de edad pueden entrar al programa de reintegración y recibir sus beneficios. En este sentido, les es aplicado el tratamiento especial dispuesto por los tratados internacionales sobre derechos de la infancia ratificados por Colombia.

El panorama para los menores colombianos vinculados al conflicto es difícil, por un lado los menores siguen siendo vulnerables al reclutamiento, y por otro, son invisibles en el conflicto, bajo el velo del no reconocimiento, en un entorno en el cual el conflicto no ha terminado. En este sentido, el Estado no ha sido capaz de ofrecer a los menores un entorno seguro en el cual poder crecer y desarrollarse libremente, ejerciendo sus derechos, como el derecho a la educación.

El reclutamiento forzado de menores en el conflicto continúa. En particular la Misión de Observación de la OEA ha manifestado su preocupación por la continuidad de este fenómeno que afecta fuertemente a las comunidades indígenas y afrodescendientes. Es evidente el aumento de la participación de menores en actividades ilícitas a nivel nacional a través de actividades en pandillas y bandas, siendo involucrados en la tercerización de servicios por grupos ilegales. Frente al tema, la organización destaca la aprobación del Conpes 3673, sobre la Política de Estado para la prevención de reclutamiento y utilización de menores de edad (MAPP/OEA, 2011).

Asimismo, en el caso de las desmovilizaciones colectivas de las AUC, una preocupación de la comunidad nacional e internacional ha sido el limitado número de menores entregados y el no reconocimiento de muchos de ellos que no pueden acceder a los beneficios de los programas de reintegración (CNRR, 2010). Estos menores pueden haber sido víctimas de otro tipo de delitos como el abuso sexual y requerir apoyo psicológico para recuperarse de estas experiencias. Los menores no entregados a las autoridades son especialmente vulnerables a un nuevo reclutamiento por parte de otros grupos armados ilegales, tener altos riesgos de seguridad, o incluso ser asesinados (Springer, 2012).

Según las cifras oficiales, en la desmovilización de las AUC, de un poco más de 31.000 desmovilizados, se desvincularon 307 niños, y 84 más fueron entregados con anterioridad. Asimismo, para la época, más de 1.100 menores se habían desmovilizado individualmente (CNRR, 2010). Sin embargo, para esta fecha, los cálculos de menores en el conflicto son mayores. En un informe de 2003 la organización Human Rights Watch (2003) calculó que siendo conservadores, los menores vinculados serían aproximadamente 11.000. Así, las cifras de menores desvinculados no se comparan con la realidad. Como anota Springer (2012), los datos de desmovilización no son confiables para calcular el porcentaje de menores inmersos en el conflicto.

El porcentaje de menores es preocupantemente más alto, según Springer (2012), aproximadamente cuatro de cada diez combatientes de las FARC y el ELN son menores, esto equivale a alrededor del 42% del pie de fuerza de estos grupos. En el caso de las Bacrim el reclutamiento asciende al 50% de sus miembros, siendo los grupos que más se valen de los menores para sus operaciones. Según estas cuentas, aproximadamente “18.000 niños, niñas y adolescentes forman parte de grupos armados ilegales y organizaciones criminales” (Springer, 2012, p. 30).

Adicionalmente, además de estar sujetos a su entrega o no por parte de los grupos ilegales en el caso de las desmovilizaciones colectivas, los menores tienen que enfrentar la dilación de su proceso por cuenta de la ineficiencia institucional. Al respecto la CNRR menciona cómo la Procuraduría General,

[...] estimó que la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en los procesos de desmovilización colectiva referidos, debió actuar con mayor diligencia frente a la desvinculación de menores de las AUC y grupos similares, y se abstuvo de realizar identificaciones, listados, censos que se hicieron con los adultos, lo que lesionó el reconocimiento de ellos en calidad de víctimas. (CNRR, 2010).

La procuraduría también ha establecido que hay algunas deficiencias en la prestación de los servicios a los menores por parte del ICBF, como problemas en los registros y la documentación, y que el porcentaje de deserción del programa es alto, y asciende hasta el 45%. Igualmente, la procuraduría denunció casos en los cuales el ICBF devolvió menores a los centros de atención del Ministerio del Interior y se negó a prestarles atención, así como se identificaron casos en los cuales los menores fueron interrogados por la fuerza pública con el fin de obtener de ellos información (Procuraduría General de la Nación, 2008). Estas acciones violan la Ley 875 que cataloga a los menores reclutados como víctimas y prohíbe su uso en actividades de inteligencia, así como el Decreto 128 de 2003 que prohíbe el uso de los menores en estas actividades y establece la obligación de entregarlos al ICBF en un lapso de 36 horas.

Adicionalmente, los menores vinculados al conflicto en estructuras paramilitares rearmadas, o Bacrim, se han enfrentado al debate que les excluye de los beneficios de reintegración y reparación a víctimas, dado que para acceder a estos programas, como hemos visto, se requiere la certificación del CODA, que no aplica para la desvinculación de Bacrim por su identificación con la delincuencia común. En este sentido estos menores se ven excluidos de estos beneficios y no se es reconocida su condición de víctimas al haber sido reclutados (Otálora & Bermeo, 2013).

Frente al tema de la invisibilización, no se puede desconocer que la Ley de Justicia y Paz –que exige a los grupos armados como condición para acceder a los beneficios que ofrece, la entrega de los menores reclutados– estimula la confesión de estos delitos y esclarecimiento de estos hechos. Al respecto afirma la Misión de Observación de la OEA que “el aumento progresivo de confesiones abre la posibilidad a que más víctimas puedan acceder a verdad y reparación mientras los menores de edad reclutados puedan ser restituidos en sus derechos” (MAPP/OEA, 2010, p. 7). Sin embargo, según la CNRR (2010), existe una tendencia en estas audiencias a no reconocer el reclutamiento infantil practicado por las AUC. Algunos líderes paramilitares insistieron en que no tuvieron menores o en que la práctica del reclutamiento estaba prohibida dentro de sus filas.

Adicionalmente, las confesiones no permiten resarcir completamente el daño hecho en materia de derechos y atención a los menores privados de ello. Los factores que contribuyeron a que esto ocurriera deben ser eliminados en el futuro.

En principio, es necesaria la aplicación de un protocolo para la desvinculación de niños y niñas, ausente en las desmovilizaciones anteriores (Springer, 2012), que haga énfasis y obligue a los grupos armados a la entrega de los menores, más aún cuando existe amplia evidencia de un alto porcentaje de

los mismos en las filas de los grupos armados. Igualmente, los menores deben ser entregados al ICBF como indica la norma, sin dilaciones, en un lapso de 36 horas y no deben ser expuestos a interrogatorios con fines militares como denunció la procuraduría en su momento (Procuraduría General de la Nación, 2008). Los menores no deben ser tratados como informantes de la fuerza pública, pues esto atenta contra su seguridad y viola el conducto que debe seguirse en el tratamiento de esta población.

Así, en futuros procesos de DDR, el asunto de la desmovilización de los menores vinculados a los grupos armados debe ser prioritario, deben establecerse mecanismos de verificación de entrega de menores y fortalecer el programa del ICBF para su atención. Igualmente, deben seguirse fortaleciendo los programas de prevención de reclutamiento de menores.

Género

Según el GAHD, en las desmovilizaciones individuales el porcentaje de mujeres es de 20% entre 2002 y 2013, la ACR (2014) por otro lado indica que 11.9% de los desmovilizados son mujeres, como un porcentaje global que incluye tanto a los desmovilizados individuales como a los colectivos. En el caso de la desmovilización de las AUC, solo 6.03% de los miembros eran mujeres, alrededor de 1.900 desmovilizadas (MAPP/OEA, 2007b). Y en el universo de los menores el porcentaje es mayor, de los menores desvinculados del conflicto a 2012 28% eran niñas (ICBF, 2012).

Llama la atención que en las evaluaciones de la Política de Reintegración elaboradas por el DNP (Borrego, Ballén & Percipiano, 2003) no se evidencia un seguimiento específico de las actividades en materia de género. No se menciona específicamente, o se hace brevemente, esta categoría; tal vez en la medida en que el porcentaje de mujeres es inferior al de hombres y relativamente bajo, las mujeres no son tratadas como una categoría que merezca mayor atención, o una atención particular.

El análisis del DDR, así como el estudio del conflicto y de la construcción de paz, no debe ignorar este segmento de la población. El enfoque de género no debe faltar en los procesos de negociación de los acuerdos de paz, ni en el diseño de los programas de DDR. Esto, en la medida en que la población femenina, a pesar de que comparte muchas de las dificultades que enfrenta la masculina en el conflicto, enfrenta otras dificultades propias de su condición de género, tanto durante el conflicto como posterior a él, como la violencia sexual –que no es exclusiva de esta población–.

En esta medida, el Estado en su tarea de apoyar a la población desmovilizada en su reintegración económica y social, mediante la atención psicosocial y educativa, debe diseñar programas especiales para las mujeres que consideren sus necesidades particulares y les apoyen en la reconstrucción de sus proyectos de vida desde su condición de mujeres, madres, esposas y ciudadanas.

Los IDDRS en materia de mujeres y género parten de que la visión de género debe estar presente no solo durante la etapa de implementación de los programas de DDR, sino desde el mismo proceso de negociación de la paz que establece las bases para el DDR, y en la planeación misma de los programas, así como durante su implementación. Las Naciones Unidas instan a los gobiernos a incluir expertos en género durante las negociaciones de paz, y representantes de las mujeres en los equipos de negociación, así como que se asegure que siempre exista la participación de una representante femenina en los procesos de planeación e implementación de las políticas (United Nations, 2010). Mencionan cómo incluso en los momentos de desarme y desmovilización deben atenderse las necesidades particulares de género, estar atentos e incentivar las denuncias de violencia sexual y garantizar un primer acceso a cuidados de salud sexual y reproductiva, así como garantizar un entorno amable para las mujeres con personal femenino.

Debe tenerse en cuenta que las mujeres muchas veces no solo participan en el conflicto como combatientes, sino que también lo hacen en roles de apoyo, en los que no están en el combate directo pero en los que dependen económica y socialmente del grupo armado, o también están relacionadas como dependientes, que es el caso de la familia del excombatiente. En los diferentes casos, estas mujeres pueden ser marginalizadas o dejadas a un lado de estos procesos por diversas razones: puede que quiera ocultarse que fueron vinculadas al grupo contra su voluntad y su presencia atemorice a comandantes y líderes de los grupos frente a posibles consecuencias jurídicas, como en el caso de las menores de edad.

Otro problema es la incapacidad o desinterés de las autoridades por establecer el número exacto de mujeres –en las diferentes condiciones: combatientes, apoyo o familia– a ser atendidas y esperadas en los programas, o incluso exigidas en la desmovilización. Igualmente, es un inconveniente si hay alguna limitación impuesta a la elegibilidad para los programas –si se contempla una visión amplia de la vinculación al grupo, o solo se limita a los combatientes o a quienes portan un arma–. La ONU también menciona las limitaciones de las mujeres para acceder a medios de comunicación, su escasa educación o

el temor a tener contacto con cualquier fuerza armada, como obstáculos a la participación de las mujeres en el DDR (United Nations Inter-Agency working group on disarmament, demobilization and reintegration, 2010).

Teniendo en cuenta el rol que ha cumplido la mujer en el conflicto, se puede identificar si es candidata al proceso de desarme, desmovilización o reintegración. Según el rol que cumpla puede ser candidata a los tres, solo dos de ellos o incluso uno. Muchas mujeres, como aquellas familiares de excombatientes y sus dependientes económicas, si bien no caben en la desmovilización o el desarme, sí son candidatas a participar en los programas de reintegración según las Naciones Unidas (United Nations Inter-Agency working group on disarmament, demobilization and reintegration, 2010).

En el caso de los hombres, ellos también tienen que enfrentar presiones relacionadas con sus roles sociales y familiares, y también pudieron ser víctimas de violencia sexual. Así que el apoyo psicosocial debe tener en cuenta un enfoque diferenciado de género y trabajar en estos aspectos, tanto con mujeres como con hombres. En este sentido, Colombia ha venido adaptándose a las exigencias internacionales incluyendo el enfoque diferencial de género, para hombres y mujeres, tanto en el entorno productivo como a través del trabajo psicosocial, incluso en el entorno doméstico, esto mediante talleres y actividades relacionadas con las expectativas de sus roles en la sociedad (Herrera & González, 2013). Sin embargo debe destacarse que es necesario trabajar esta intervención en los dos sentidos, tanto con enfoque de género por un lado, como con intervenciones específicas para la población femenina, pues el enfoque de género no substituye este último acercamiento, el trabajo específicamente con las mujeres y las niñas, es necesario.

Esto se debería ver reflejado en la asignación de recursos destinados a programas específicos para las mujeres, en los cuales se desarrollen sus capacidades y se fortalezcan y respalden grupos de autoayuda y redes de apoyo.

Participación de la comunidad internacional

El proceso de DDR en Colombia se ha caracterizado por el apoyo permanente del Estado, lo que se ve reflejado en la asignación de recursos, la construcción de capacidad institucional y el desarrollo de los elementos jurídicos necesarios para su funcionamiento. Esto lo hace particular frente a otros procesos de DDR en el mundo que han dependido en su mayoría del apoyo internacional para su financiación. Sin embargo, Colombia no es

ajena a la participación de la comunidad internacional y en cualquier caso, es fundamental, no solo por el apoyo financiero que representa, sino también por transferencia de conocimiento, la veeduría y el seguimiento.

Los antecedentes de la participación de la comunidad internacional en el DDR en Colombia son varios, no solo como financiador sino también como observador y verificador del proceso. Con el EPL por ejemplo, se acordó una veeduría del Partido Socialista Obrero Español y la Internacional Socialista en el cumplimiento de los compromisos, incluyendo el desarme. En el proceso con la CRS también hubo una comisión verificadora internacional conformada por un representante de los Países Bajos y otro de la Internacional Socialista (Fundación Ideas para la Paz, 2014a). Más recientemente, en medio del proceso de desmovilización de las autodefensas, en enero de 2004, se estableció un convenio entre el gobierno y la OEA que estableció una misión para el acompañamiento del proceso de paz: la Misión de Apoyo al Proceso de Paz, MAPP/OEA. Sin embargo, esta misión se estableció cuando ya se habían llevado a cabo las primeras desmovilizaciones en el 2003.

Este papel de la comunidad internacional como garante y verificador del cumplimiento de los acuerdos en el DDR es fundamental, pues le imprime transparencia al proceso. Vale la pena mencionar que durante el proceso de desmovilización paramilitar en Colombia, entre 2003 y 2006, se presume de un porcentaje de falsas desmovilizaciones. Existen indicios de que individuos ajenos a las autodefensas fueron presentados como desmovilizados para acceder a los beneficios económicos del gobierno, legalizar su situación jurídica e incluso legalizar capital acumulado ilegalmente. Se involucró en estas acciones también a individuos relacionados con actividades de narcotráfico.

La diferencia entre las cifras estimadas de paramilitares a 2003 con el número final de desmovilizados hace pensar en la posibilidad de las falsas desmovilizaciones. Mientras el Ministerio de Defensa Nacional calculaba un número de 13.514 paramilitares en Colombia, y el mismo Carlos Castaño, jefe de las Autodefensas hablaba de 15.000, se registraron y legalizaron más de 31.000 desmovilizaciones (CNRR, 2010).

Estos indicios se fortalecen y la transparencia del proceso se ve cuestionada con el caso de la presunta desmovilización de la columna guerrillera Cacica la Gaitana, una compañía de las FARC que se desmovilizó en marzo de 2006. En esta desmovilización se entregaron 62 personas, 26 fusiles, armas y un avión Aero Commander 684, y se consideró el primer frente de las FARC desmovilizado en bloque. Luego se filtraron testimonios de desmovilizados que afirmaban que la desmovilización fue un montaje y se piensa que la mayoría de estas

personas eran civiles que se hicieron pasar por guerrilleros a los que se les pagó por ello. El objetivo al parecer era la inclusión en la lista de desmovilizados del narcotraficante Hugo Alberto Rojas Yepes, quien presuntamente financió la operación y pretendía hacerse pasar como desmovilizado y recibir los beneficios de la Ley de Justicia y Paz.

Esto le costó al Estado 1.156 millones de pesos, según la Fiscalía. Por esa razón, a comienzos de 2012 el ente abrió una investigación en contra de Luis Carlos Restrepo –entonces alto comisionado para la paz y quien estuvo al frente de todas las negociaciones y desmovilizaciones colectivas desde 2003– por la falsa desmovilización del bloque guerrillero y fue acusado formalmente por la Fiscalía el 1º de octubre de 2013. Finalmente se suspendieron los beneficios a los desmovilizados del bloque.

Así, aunque es común que se inflen las cifras de desmovilizados en los procesos de DDR, se puede disminuir este riesgo con el acompañamiento de comisiones de verificación que le impriman mayor transparencia al proceso, mejorando la planeación de los procesos de desarme y desmovilización, buscando esclarecer el número de miembros a desmovilizar, cotejando la información de organismos internacionales y nacionales al respecto, y haciendo énfasis también en el establecimiento del número de menores y mujeres vinculados al grupo armado.

En este sentido, es deseable que los procesos de desmovilización y desarme se den siempre bajo la verificación de un organismo internacional autónomo e imparcial que permita un control más estricto y denuncie las violaciones al cumplimiento de los compromisos del acuerdo. Organismos con la OIM, la OEA o la ONU pueden ser aliados de los gobiernos en estos procesos y deben estar presentes desde las etapas más tempranas del proceso de DDR, y en el marco de las negociaciones, en lo posible se debe recurrir a su apoyo técnico.

3.1 Lecciones aprendidas para Colombia desde las experiencias internacionales

Beatriz Suarez, Bibiana Rueda

Aspectos jurídicos

Refrendación de los acuerdos

Este primer punto sobre el cual se hará mención merece una aclaración metodológica ya que al momento de plantearse la investigación no se consideró como un aspecto a investigar la forma como se refrendaron los acuerdos en cada caso analizado, sin embargo, teniendo en cuenta la importancia de este aspecto para el proceso de paz colombiano, y además, al encontrar esta información al estudiar los casos, se hace imperativo hacer una mención específica e individual sobre el mismo.

La refrendación de un Acuerdo de Paz es un punto que encierra una importancia indiscutible, ya que pretender que un acuerdo tenga validez imponiendo la voluntad de quienes han negociado el mismo es poner en riesgo su efectividad, por ello es necesario que la sociedad revalide lo acordado. Para lograr esto puede hacerse uso de diversos mecanismos previstos en la Constitución Política de Colombia, moviéndose estas posibilidades en dos extremos, los de baja intensidad democrática y los de alta intensidad democrática¹. Así, dentro del primer grupo se encuentran aquellos mecanismos que no requieren la participación directa de la ciudadanía, como sería la emisión de leyes o de actos legislativos reformativos de la Constitución; por otro lado, los que tienen una mayor participación ciudadana, son aquellos que requieren la aceptación

1 Término usado por Rodrigo Uprimny en el Foro: ¿Cómo legitimar la paz? Realizado en la Universidad Nacional en abril de 2011.

directa de los ciudadanos, lo cual se hace mediante consultas, tales como los referendos o los plebiscitos, teniendo entre este grupo la convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente.

En el caso de Irlanda del Norte, el Acuerdo del Viernes Santo fue revalidado por referendo. En Sudáfrica se promovió una Asamblea Nacional Constituyente, la cual fue aceptada por el pueblo mediante referendo y dio como fruto una nueva Constitución, sin embargo, esta situación no puede trasladarse sin más a la solución del conflicto colombiano y por supuesto a los diálogos de paz, pues es claro que el conflicto sudafricano tenía como trasfondo una fuerte desigualdad social, fundamentada en la diferencia de razas, de tal manera que la raza blanca ostentaba el poder y ‘sometía’ a la raza negra, a pesar de que estos últimos eran mayoría. En ese sentido, la única manera de garantizar que los acuerdos de paz fueran aplicados y cumplidos a futuro era con una profunda reforma a la Carta fundamental de dicho país.

Para el caso colombiano pareciera que el mejor método para refrendar los futuros acuerdos es el de la consulta, ya sea mediante un plebiscito o un referendo, dependiendo si hay necesidad de reforma de la Constitución o no. De acuerdo con Fisas, la Asamblea Nacional Constituyente fue usada en Nepal y en Sudáfrica porque en estos lugares el conflicto estaba arraigado desde la misma organización política e institucional del país. En Nepal era necesario pasar de una monarquía a una república, mientras en Sudáfrica se le debía otorgar garantías de igualdad a la comunidad negra (2013b). Empero este pareciera no ser el escenario de Colombia, donde desde 1991 con la Constitución que actualmente nos rige, se han establecido las bases para la participación democrática e incluyente, por lo que pensar en una Asamblea Nacional Constituyente tal vez no sería la opción más correcta, ya que la transformación social y política necesaria no implica el cambio estructural de la actual Constitución.

En todo caso, la necesidad de reforma o de nueva Constitución tendrá que analizarse a la luz de lo acordado, de tal manera que si para implementar dichos acuerdos se hace necesario modificar o adicionar a la Constitución, no habría porque acudir a la Asamblea. Sin embargo, si dichas transformaciones requieren de un cambio de modelo de Estado tendría que pensarse en una Asamblea Nacional Constituyente.

Debe advertirse que si bien tras los acuerdos de paz 1990 con el M-19, Colombia convocó a una Asamblea Nacional Constituyente, la razón propiamente dicha no fue el proceso de paz, sino que había un requerimiento social de cambio de Constitución, ya que por más reformas que se le hiciera a

la misma, el modelo de Estado no permitía avanzar con las necesidades de la misma sociedad.

Participación en política

Por su parte, en Sudáfrica la participación en política de los grupos ‘rebeldes’ se dio de manera transitoria, fruto del diálogo y del compromiso de las partes, en este caso del presidente sudafricano de la época y de Nelson Mandela, líder del grupo ANC (CIDOB, 2013). Entre los compromisos pactados se encontraba el de revocar las leyes que promovían y defendían el *apartheid*², además de otorgarle a los grupos ‘rebeldes’ personería jurídica, pasando así de la ilegalidad a la legalidad.

Sin embargo, no se encuentra que la Asamblea Nacional Constituyente sea el camino adecuado para garantizar la participación en política de las FARC (Fisas, 2013), pues es necesario la emisión de leyes que permitan, en primer lugar, reconocer el partido político y su personería jurídica y así, que puedan constituirse legalmente como grupo político para participar en elecciones. Pero esto se puede hacer por la vía legislativa sin ser necesario siquiera una reforma constitucional, y mucho menos una nueva Constitución, ya que los principios de la Carta Política están basados en el reconocimiento y respeto de garantías y derechos, por lo cual una nueva Constitución es inocua, siendo realmente necesario un fortalecimiento de las instituciones y una verdadera garantía de los derechos de los diferentes grupos políticos.

Además de las garantías que el gobierno debe otorgar para garantizar la participación en política, es conveniente considerar que el acceso a la política no depende solamente del hecho de ejercer la misma, sino que debe existir una legitimación por parte de la sociedad, es decir, debe haber un reconocimiento social, ya que por medio de este se puede crear un espacio de aceptación por parte de la ciudadanía en materia de participación política de estos grupos guerrilleros. No se puede olvidar que un amplio sector de la sociedad considera que el proceso de paz es innecesario y la vía armada es la correcta para derrotar a los grupos armados al margen de la ley, argumentando que una paz negociada no debería ser el camino adecuado para la reconciliación nacional o que de haber una paz negociada, quienes cometieron graves violaciones de derechos humanos no podrían llegar a participar en política.

2 El *apartheid* fue una política de segregación que se aplicó en Sudáfrica desde 1954 y que terminó en 1994. Esta política consistía en diferenciar los lugares, empleos, escuelas y sitios de vivienda que podría ocupar la población negra del país, con el propósito de alejarlos de la población blanca, quienes ostentaban el poder y mantenían a la población negra marginada.

Entonces, si se pretende permitir la participación en política a las FARC sin ‘abonar’ el camino de la aceptación y reconocimiento por parte de la sociedad, podría pensarse en un posible fracaso al proceso; porque si el gobierno tras el proceso de paz, para facilitar la participación del grupo, le otorga curules de manera directa sin participar en la contienda electoral, podría asegurar, al menos para ese periodo su presencia en el Congreso, pero ¿qué pasaría en unas futuras elecciones?, ¿será que la aceptación social permitiría la participación de este grupo político en el Congreso, en las alcaldías, en la sociedad? Resulta entonces no menos preocupante e importante la socialización de este tema a nivel nacional para no repetir, en un futuro, un genocidio político como el ocurrido con la Unión Patriótica en su tiempo.

Es por ello que deben evaluarse las formas en que deberá abordarse a la sociedad con los cambios que van a realizarse. No podemos comparar este aspecto con lo ocurrido en otros procesos de paz, como por ejemplo en Sudáfrica, donde claramente la mayoría negra era la que clamaba su aceptación y participación en la toma de decisiones. En Colombia no es posible afirmar que la mayoría de los colombianos simpaticen con los ideales de las FARC, es por eso que si no hay una adecuada preparación de la sociedad que legitime la participación en política del grupo desmovilizado, se podrá anticipar el fracaso del proceso. La preparación se logra con campañas publicitarias que acerquen a la sociedad a lo que está ocurriendo, y sobre todo que sensibilicen a los colombianos frente a la necesidad de la reconciliación nacional, lo que implica tolerancia y aceptación de ideas que pueden ser bastante distintas.

Otro punto que vale la pena tratar es lo ocurrido en el proceso de paz de Irlanda del Norte, en donde luego de la firma del Acuerdo de Viernes Santo, se dispuso una participación equitativa en el gobierno, de tal manera que, sin llegar a lo ocurrido en Colombia con el Frente Nacional, se estableció que en el gobierno coparticiparían en igualdad los católicos y los protestantes (Fisas, 2010, p. 8). Llegar a este punto y con el antecedente del Frente Nacional es muy peligroso para Colombia, pues esta situación lo único que traería sería una concentración del poder en unos pocos, generando desigualdad frente a los nuevos grupos políticos que surjan y aún a los grupos políticos minoritarios.

En todo caso, es conveniente asegurar la participación de miembros del futuro partido político de las FARC en el gobierno, esto podría ser por medio de un llamado *gobierno de unidad*, como ocurrió en el caso de Sudáfrica, donde tras las elecciones que dejaron como rotundo ganador al partido de la CNA, al momento de conformar el gobierno, el entonces presidente Nelson Mandela permitió la participación de diferentes sectores políticos desarrollando el llama-

do *gobierno de unidad* que había sido previsto desde la constitución interina. Sin embargo, frente a esta decisión hay que tener en cuenta varios aspectos, recuérdese que la constitución interina en Sudáfrica fue promulgada sobre 32 principios entre los que se encontraba el *gobierno de unidad*, ello porque la minoría blanca que ostentaba el poder temía que cuando un gobierno representante de la raza negra llegase al poder, podría generarse una nueva situación de discriminación que los apartara totalmente de las decisiones políticas del país, por ello, encontraron que la mejor forma de garantizar que no ocurriera era estableciendo un *gobierno de unidad*, entre blancos y negros.

El caso colombiano es claramente diferente. Ya se mencionó que unas cuotas obligatorias de participación no son la mejor vía porque podrían generar la exclusión de otros grupos que pretendan participar en el gobierno, por lo que, podría pensarse en la posibilidad de permitir, al menos de manera transitoria, la participación de uno o más representantes de las FARC en el gobierno, ello posibilitaría además que la sociedad evaluara su desempeño en el campo político.

Genera discusión sin embargo, cómo se garantizará la participación del grupo en el órgano legislativo, ello porque si el Acuerdo de Paz se firma, se haría en vigencia de un Congreso recientemente conformado por un periodo de cuatro años, por lo cual deberían esperar ese periodo para aspirar a ocupar curules en este órgano colegiado. En todo caso, cuando puedan aspirar a hacer parte del Congreso, podría pensarse en el otorgamiento de curules directas interinas, sin que ello sea obligatorio a futuro, pues esto favorecería la transición política. Así, en las futuras elecciones deberán participar en franca lid con los demás aspirantes. En procesos de paz como el de Filipinas o el de la República Democrática del Congo se permitió la participación directa de integrantes de partidos políticos de excombatientes de manera transitoria, es decir, mientras se tomaban otras decisiones políticas. La mayoría de estas transiciones se crearon para facilitar la creación de una Asamblea Nacional Constituyente, sin embargo, luego de la transición dichos partidos tuvieron que enfrentarse políticamente junto con otros partidos.

En Colombia crece la discusión acerca de la posibilidad de otorgar curules directas a miembros de las FARC, sin embargo, la Corte Constitucional mediante Comunicado de Prensa aseguró que sobre este aspecto, vale la pena mencionar el Acto Legislativo N° 1 de 2012, o también conocido como ‘marco jurídico para la paz’, que establece:

Una ley estatutaria regulará cuáles serán los delitos considerados conexos al delito político para efectos de la posibilidad de participar en la política. No podrán ser considerados conexos al delito político los

delitos que adquirieran la connotación de crímenes de lesa humanidad y genocidio cometidos de manera sistemática, y en consecuencia no podrán participar en política ni ser elegidos quienes hayan sido condenados y seleccionados por estos delitos.

Llama la atención este párrafo del marco jurídico para la paz, pues si bien se previó dar algunas luces frente a la participación en política, deja en todo caso la consideración de delitos conexos al político al establecimiento de una ley estatutaria. Esta solución que en un principio puede sonar muy adecuada, en realidad encierra un grave peligro, ya que, si bien el mismo acto legislativo señala que los delitos conexos al delito político no podrán ser delitos de lesa humanidad ni de genocidio³, deja abierta esta posibilidad a los delitos relativos a violaciones al derecho internacional humanitario, el cual en verdad es muy amplio⁴, pero que tiene entre sus funciones la de proteger a la población civil de los efectos de la guerra (Valencia, 2007a, p. 30). Entonces, con esta posibilidad, cabría perfectamente conceder un indulto, por ejemplo, a quien haya asesinado a miembros de la población civil en desarrollo del conflicto armado, situación que a todas luces no resulta conveniente para las víctimas, pero que no se prohíbe en el acto legislativo⁵.

Amnistías e indultos

En relación con las amnistías y los indultos hay varios aspectos que el gobierno colombiano debe tener en cuenta al momento de negociar. Lo primero es indicar que las amnistías e indultos no están prohibidos por la comunidad internacional, es decir, la posibilidad de otorgar estos beneficios es algo que le corresponde a cada Estado en virtud del principio de libre autodeterminación de los pueblos, sin embargo, debido a los compromisos internacionales acogidos por los Estados, como el colombiano, no es posible actualmente conceder amnistías e indultos sobre graves violaciones a los derechos humanos.

3 Véase el Artículo Transitorio 67, Acto Legislativo N° 1 de 31 de julio de 2012 “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

4 Debe recordarse que el derecho internacional humanitario está compuesto por dos grandes elementos, el derecho humanitario y el derecho de la guerra, de tal manera que en este último se encuentran las reglas sobre la conducción de hostilidades y los medios y métodos de combate, sobre los cuales pareciera que procedería la relación de conexidad, pues para alzarse en armas, se ha podido incurrir en perfidias, engaños, uso de cierto tipo de armas prohibidas, entre otros.

5 Recuérdese que de acuerdo a la Constitución Política de Colombia, art. 150, numeral 17, es posible otorgar amnistías e indultos a aquellos que han incurrido en delitos políticos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha ocupado ampliamente de este tema indicando que las amnistías generales y las autoamnistías son usadas para generar impunidad, y que cuando se utiliza este mecanismo para sustraer el amparo de la ley en periodos de graves violaciones de derechos humanos, no son permitidas. Esto porque son los propios Estados quienes han perpetrado la violación de derechos humanos y ven en las amnistías la oportunidad de expiar sus culpas, por ello emiten leyes exonerando a sus funcionarios de cualquier responsabilidad penal, leyes que además tienen un alcance general creando un estado de absoluta impunidad.

Empero, la situación en Colombia es diferente, en primer lugar porque el Estado se encuentra negociando la paz, y es bajo esta situación que el Estado tiene que poder disponer de diferentes fichas para negociar. Sin embargo, no es posible amnistiar a todos los actores del conflicto por todos los delitos, pues es claro que este tipo de medidas no son permitidas, pero sí podría el Estado otorgar amnistías o indultos por delitos menos graves cometidos por los actores, e investigar y sancionar a los responsables por delitos constantes en graves violaciones a los derechos humanos.

No se puede olvidar que Colombia se encuentra aplicando conceptos propios de la justicia transicional y por ello, si se hace uso de otras herramientas pese a otorgar amnistías por algunas conductas puede evitarse caer en la impunidad, que es la situación no deseada.

Así, el modelo sudafricano, salvadoreño, guatemalteco entre otros, se ve como el menos posible, pues al menos en relación con el Salvador y Guatemala, la Corte IDH ha invalidado y sancionado a los Estados por las leyes de autoamnistía otorgadas, al establecerse la clara intención de impunidad de las mismas. Pero en Colombia las amnistías, en caso de que se otorgaran, no cobijarían solo al Estado, pues ellas deberían darse a todos los actores del conflicto, precisamente para evitar lo sucedido en Colombia tras el proceso de paz de los noventa, cuando el M-19 fue amnistiado pero los funcionarios del Estado no, generando responsabilidades penales, que si bien son necesarias, pueden llegar a confundir a la misma sociedad pues no es claro porque unos responden y otros no.

Además, en caso de otorgarse amnistías en el contexto de acuerdos de paz, el propósito del Estado no es generar o perpetuar la impunidad, sino facilitar la firma de un acuerdo que no podría llegarse a dar de otra manera, por ello las amnistías no pueden verse como absolutamente prohibidas, aunque sí limitadas

en razón a los delitos por los cuales se podrían llegar a otorgar, ya que como se ha indicado, las graves violaciones de derechos humanos deben ser juzgadas en todos los casos.

En Sudáfrica hubo concesión de amnistías condicionadas, es decir, a cambio de la verdad. Este podría ser un modelo adecuado para implementar en el caso colombiano frente a los delitos menos graves por los cuales podrían proceder, pero la concesión deberá ser rigurosa, ya que solo podría llegar a operar cuando la verdad confesada sea verificada, de lo contrario no podría funcionar un sistema así.

Otra lección que sirve para el caso colombiano que se puede extraer de algunos de los procesos analizados es el hecho de que las limitaciones al otorgamiento de las amnistías no debe quedarse solamente en el plano legal, debe realmente aplicarse, ya que por ejemplo, en la República Democrática del Congo, pese a que los acuerdos prohibían la concesión de amnistías por crímenes de guerra, lesa humanidad o genocidio, y que en efecto estas no se concedieron por vía legislativa ni ejecutiva, existen verdaderas amnistías judiciales, pues no se han iniciado los procesos para juzgar a quienes cometieron graves violaciones de derechos humanos, permitiendo con ello generar una situación de impunidad grave.

Otros casos como Nepal, Burundi y Sudán del Sur dan cuenta de que si bien, aparentemente los acuerdos se comprometen a investigar y sancionar a los responsables de graves violaciones al DDHH y DIH para ajustarse a los parámetros internacionales al respecto, lo cierto es que en la práctica la investigación no se han abierto, generando con ello un ambiente de impunidad y de insatisfacción a los derechos de las víctimas. En ese sentido, a Colombia le queda el gran reto de poner en marcha lo acordado, pues es claro que con la firma del acuerdo el conflicto todavía no cesa, surge una nueva etapa que implica ejecutar lo acordado.

En relación con lo anterior, el Estado colombiano ha manifestado en diferentes ocasiones el compromiso de lucha contra la impunidad y velar por los derechos de las víctimas, si bien del Acto Legislativo N° 1 de 2012 se desprende la posibilidad de no investigar graves violaciones a los derechos humanos y al DIH cuando estas han sido cometidas por quienes no tenían la máxima responsabilidad, esta posición encuentra su respaldo en las demás medidas de justicia transicional con el propósito de buscar la verdad y la reparación. Es decir que cuando se habla de justicia transicional, la misma debe ser entendida en conjunto, con todos los mecanismos previstos para la satisfacción de los derechos de las víctimas, de lo contrario, no serían en verdad mecanismos

de justicia transicional. Sin embargo, las acciones que puede tomar el Estado están limitadas, principalmente en el entendido de que ante graves violaciones de DDHH y DIH el deber de investigar es mayor.

Aunado a lo anterior, la no impunidad no está garantizada por la apertura de investigaciones por todas y cada una de las conductas cometidas durante el periodo de conflicto, ya que la tarea de por sí se muestra como titánica e imposible, por lo que el Estado, consciente de las necesidades, ha propuesto un modelo minimalista, en el cual solo serán objeto de investigación las violaciones sistemáticas a los derechos humanos y al DIH, frente a los máximos responsables de dichas conductas.

El Acto Legislativo N° 1 de 2012 establece un artículo transitorio que se refiere a los instrumentos de justicia transicional, estableciendo el carácter excepcional de los mismos e indicando que las finalidades del uso de estas herramientas son facilitar la terminación del conflicto y permitir la instauración de una paz estable y duradera. De la lectura de dicho acto legislativo se desprende que el Estado podrá hacer uso de amnistías e indultos cuando se trate de conductas que no sean graves violaciones a los derechos humanos y al DIH, siempre que sean realizadas por los máximos responsables. Esta situación implica de suyo la existencia de una investigación penal, dado que no se podrá llegar a establecer quiénes son los máximos responsables sin la existencia de una investigación previa.

Justicia transicional

De los modelos de justicia transicional que se han aplicado en otros procesos de paz, pueden aplicarse algunos aspectos y otros deberán ser evaluados con cuidado.

Modelos de justicia transicional basándose en perdones amnésicos (Uprimny, 2006, p. 23) no parece ser una posibilidad en nuestro actual contexto, y a esta conclusión se llega por diversas vías. Por un lado, el seguimiento constante que hace la comunidad internacional sobre las decisiones tomadas en Colombia en relación con graves violaciones a los derechos humanos y al DIH, de tal manera que ante el incumplimiento de los parámetros internacionales establecidos se podría dar lugar a investigaciones contra el Estado o contra personas individuales.

Además, el olvido no garantiza una verdadera transición, ya que el olvido solo opera en materia de responsabilidades penales, pero no tiene incidencia en

cada ser humano, por lo cual, pretender que la sociedad o las víctimas olviden las violaciones de derechos de que fueron objeto, a cambio de la reconciliación no parece ser suficiente, lo que podría llevar a perpetuar el conflicto, pues sin una debida satisfacción no hay una verdadera reparación. Es por ello que este modelo adoptado en los procesos de paz colombianos de los años noventa es descartable.

Igualmente, considerar la reconciliación como una meta sin tener en cuenta la forma de llegar a ella es generar procesos inconclusos que favorecerían el surgimiento de nuevos conflictos. El modelo sudafricano de justicia transicional es un ejemplo de ello, ya que si bien la CVR es un ejemplo de reconciliación nacional, también se muestra como un modelo que desconoció muchos derechos de las víctimas, sobre todo el de justicia, y si bien la verdad es la mejor vía para llegar a la reconciliación, no es la única.

De otro lado, otra lección que debe ser aplicada al contexto colombiano es la celeridad de las medidas de justicia transicional, pues el éxito de una medida se mide en resultados y si bien algunos resultados toman tiempo, algunos son de carácter inmediato. En ese sentido, frente a modelos de justicia transicional, al Estado le surgen dos obligaciones: una de carácter inmediato, que se traduce en la emisión de leyes y diseño de políticas públicas, y otras obligaciones de carácter progresivo, que dependen del paso del tiempo y de la verdadera implementación de la ley o de la política pública. Es decir, si Colombia pretende aplicar un modelo de justicia transicional donde se garanticen los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, los instrumentos para hacer efectivos estos derechos no deben tardar en ser aplicados.

Por ello, si se pretende establecer una comisión de la verdad, la misma debe ser instaurada en el menor tiempo posible, igualmente, en relación con las acciones de reparaciones, que si bien las mismas no van a ser todas satisfechas por la vía judicial, entonces, la vía administrativa deberá ser más célere para poder no someter a la víctimas a esperar o a expectativas de reparación que finalmente no lleguen o que lleguen muy tarde.

Otro aspecto de vital importancia que permite el éxito de las medidas de justicia transicional es el compromiso de los actores armados de colaborar con la aplicación de estos instrumentos. Por ello, si en la comisión de la verdad van a participar quienes hayan cometido graves violaciones a los derechos humanos, deberán hacerlo con el compromiso absoluto de que se dirá la verdad y toda la verdad, de no ser así, nos llevaría a un escenario de verdades a medias que son en últimas mentiras.

Igualmente, las investigaciones que se abran para esclarecer las violaciones sistemáticas a los DDHH y al DIH deberán ser conducidas con responsabilidad y compromiso, pues el retardo en las investigaciones conlleva a la impunidad, tal como se dio en casos como en la República Democrática del Congo, Burundi o Sudán del Sur.

Comisiones de la verdad

Frente a este aspecto, si bien se ha hecho referencia a algunas reflexiones sobre el tema en el acápite de justicia transicional, es necesario mencionar otras lecciones que pueden aprenderse de otros procesos.

El modelo de comisión de la verdad por excelencia es el aplicado en Sudáfrica, el cual debió su éxito a diferentes factores, como los son el compromiso de las partes, tanto de las víctimas como de los victimarios, la organización de la comisión, así como las consecuencias que se derivaban de la misma.

En relación con el compromiso, ya atrás se mencionaba que sin el conocimiento de la verdad era imposible crear una verdadera reconciliación, empero esta responsabilidad no recae solamente sobre los victimarios, quienes claramente tienen la mayor parte, pues es preciso indicar que también la sociedad tiene un papel absolutamente relevante para el éxito de estas comisiones. En primer lugar, en el entendido de que deberán aceptarse estas formas transicionales de reconciliación, pues si las víctimas o la sociedad las rechazan, difícilmente podrían alcanzarse logros para la construcción de la paz.

En relación con la organización de la comisión, del caso Sudafricano pueden extraerse varias cuestiones a aplicar, como lo son en primer lugar, el hecho de que las audiencias deben ser públicas, pues la satisfacción del derecho a la verdad no es exclusivo de las víctimas sino también de la sociedad, de tal manera que si bien las participaciones deben ser principalmente para las víctimas, pueden algunos sectores de la población civil participar activamente.

Otro aspecto es el relativo a las reparaciones, debe recordarse que tras la reforma a la Constitución con el Acto Legislativo N° 2 de 2012, se estableció que la investigación penal estaba dirigida a sancionar a los máximos responsables de los crímenes más graves. Esto quiere decir, que si bien se abrirán varias investigaciones, estas no serán por todos los hechos delictivos, por ello el acceso a la reparación judicial estará restringida a algunos casos, siendo necesario que por otras vías, como la administrativa, se pueda llegar a completar el universo de las reparaciones, de tal manera que la verdad establecida en las comisiones

pueda servir de base para verificar el reconocimiento de víctima y acceder a esta forma de satisfacción de derechos.

Un reto importante es garantizar la participación del mayor número de victimarios, es decir, que no se permita un acceso restringido de la verdad por la vía judicial a los máximos responsables, y que los que participen en la comisión de la verdad sean aquellos que no tienen mayores conocimientos de las conductas delictivas. Esto precisamente porque quienes estaban en la base de las organizaciones criminales tienen una verdad muy sesgada, y es necesario conocer la verdad contada desde los altos mandos, quienes tienen un panorama mucho más completo y por ende permiten conocer lo sucedido.

Corte Penal Internacional

En relación con este aspecto la mayoría de los procesos de paz nos enseñan una misma lección y es que la impunidad no es un asunto permitido aunque el Estado se encuentre negociando la paz, de tal manera que cuando la CPI encuentre que un Estado está sustrayéndose de su obligación de investigar y sancionar a los responsables de crímenes de competencia de la Corte, esta puede actuar, permitiéndole a las víctimas el adecuado acceso a la justicia, además, permite materializar el principio de complementariedad sobre el cual funciona la CPI, en el entendido de que ante la inacción del Estado, por imposibilidad o desinterés, puede la Corte activar su competencia.

Se puede observar que muchos Estados, si bien adquirieron el compromiso de investigar a los responsables de graves violaciones de DDHH, este compromiso se ve constantemente incumplido, de tal manera que pese a que en los acuerdos se indica que no serán amnistiados los crímenes de lesa humanidad, genocidio y de guerra, finalmente no se abren las investigaciones necesarias creando ambientes de impunidad, abriendo con ello la puerta a la competencia de la CPI.

Además, debe advertirse que la CPI se encuentra al tanto de la situación en Colombia y que ya ha iniciado investigaciones preliminares, lo que implica que las decisiones que se tomen en torno a la sanción de individuos por los crímenes de competencia de la Corte deben ser tomadas bajo los parámetros que esta ha indicado. Es decir, sin dar lugar a la impunidad.

Frente a este aspecto, el Estado se encuentra en una situación difícil, pues tiene solo dos caminos para ofrecer a los líderes de las FARC en las conversaciones, el primero, es de ser sancionados en Colombia bajo parámetros claros

que permitan concluir que la investigación y la sanción fue adecuada; y el otro camino es que se nieguen a aceptar ser investigados, abriendo con ello la puerta a que la CPI intervenga para conjurar la impunidad generada con esta omisión. Téngase en cuenta, además, que la Corte Penal Internacional tiene fuertes indicios de que los líderes de esta organización han cometido crímenes de competencia de dicha corte, por lo que evitar que estos sean sancionados internamente podría ocasionar que la Corte Penal Internacional abriera formalmente investigación penal, esto conforme al artículo 17 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

El marco jurídico para la paz parecería traer una solución precisamente en el contexto de una justicia transicional: la de suspender las penas bajo el cumplimiento de unos requisitos que serán definidos por ley. De tal manera que se podría pensar, si un jefe de las FARC es procesado y condenado por la comisión de un delito de lesa humanidad y él cumple con los requisitos para la procedencia de la ejecución de la pena, este en verdad no pagaría un solo día de cárcel, y esta situación no podría entenderse como un incumplimiento al deber de investigar y sancionar y a la garantía del derecho a la justicia, pues hubo una investigación y una sanción, solo que la misma queda suspendida condicionalmente. Esta posibilidad, sin embargo, fue estudiada por la fiscal de la Corte Penal Internacional, quien en una carta dirigida a la Corte Constitucional –pues se estaba decidiendo la constitucionalidad del Marco Jurídico para la Paz–, señala:

Como resultado de este análisis, hemos llegado a la conclusión que una condena que sea grosera o manifestamente inadecuada, teniendo en cuenta la gravedad de los delitos y la forma de participación del acusado, invalidaría la autenticidad del proceso judicial nacional, aun cuando las etapas previas del proceso hayan sido auténticas.

Debido a que la suspensión de la pena de prisión significa que el acusado no pasa tiempo recluido, quisiera advertirle que se trata de una decisión manifestamente inadecuada para aquellos individuos que supuestamente albergan la mayor responsabilidad en la comisión de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. La decisión de suspender la pena de prisión de tales personas sugeriría que el proceso judicial promovido tiene el propósito de sustraer al acusado de su responsabilidad penal, según lo establecido en los artículos 17(2)(c) y 20(3)(a) o, de forma alternativa, que el proceso judicial fue conducido de manera tal que resulta inconsistente con la intención de someter a la persona a la acción de la justicia, bajo los artículos 17(2)(c) y 20(3)(b). Quisiera resaltar que esta conclusión no se fundamenta en razones de políticas

públicas (reglamentación), política o conveniencia, ya que se basa en la interpretación legal más razonable de las disposiciones del Estatuto de Roma, en atención a los factores mencionados anteriormente, que serían estudiados por los jueces de la CPI si tuvieran que fallar sobre el tema. También he tomado en consideración el asunto por su valor potencial de sentar un precedente para los demás casos y situaciones ante la Corte, en el presente y el futuro (*Semana*, 2013).

En ese sentido, la suspensión de la pena no sería el camino correcto a seguir, pues claramente permitiría la competencia de la Corte para juzgar a quienes han sido cobijados con la medida. Es por ello que deben evaluarse los efectos a futuro de los acuerdos. Señala igualmente la fiscal Besouda que se entiende que Colombia se encuentra en un situación especial y que si bien los mecanismos de justicia transicional son adecuados para la construcción de paz, las acciones tomadas deben ser complementadas con una serie de medidas que permitan quitar todo halo de impunidad al proceso adelantado, promovándose entonces el reconocimiento de responsabilidad, el acompañamiento de los autores en la búsqueda de la verdad, la desmovilización y el desarme y la prohibición de participar en la vida pública, que acompañados de penas verdaderas, podrían suplir la aparente impunidad (*Semana*, 2013).

En este sentido, el Estado colombiano debe estudiar de manera cuidadosa la manera de encontrar un equilibrio entre sanción y satisfacción de derechos, y el margen que tiene para negociar. Una solución que podría aplicarse es la de explorar otras penas que no sean necesariamente privativas de libertad, sino alternativas, pero que generen confianza en la sociedad, ya que soluciones como amnistiar a quienes cometieron graves crímenes y posteriormente, permitirles participar en política, podría ser visto como una burla al proceso y sobre todo a los derechos de las víctimas. Pero otras sanciones penales, como prohibición de participar en la política por un tiempo determinado, o bien, trabajo para la comunidad, podrían generar un mejor efecto en términos de satisfacción del derecho a la justicia. Empero para aplicar este tipo de medidas, la sociedad y el Estado deben dejar de pensar que la prisión es la única sanción de posible aplicación, ya que la retribución no es el fin principal de una pena, sino la resocialización y la restauración que se puede generar a futuro.

Para finalizar, unos de los parámetros internacionales más importantes frente a la protección de los Derechos Humanos son las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues mediante la exigencia del cumplimiento de los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esta puede interponer sanciones a los Estados cuando

se han apartado de los deberes que se obligan a cumplir. En ese sentido, sentencias como *Barrios Altos vs. Perú* (COIDH, 2001) y *Masacre de Mozote vs. El Salvador* (COIDH, 2012b), son ejemplos de sentencias en las cuales se establecen criterios que deben cumplir los Estados. Estos dos casos en particular, frente al deber de investigación, indicando que bajo ningún parámetro se acepta que los Estados no investiguen a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos, como lo son las desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, afectaciones a la integridad personal, torturas, tratos crueles e inhumanos, entre otros, por lo que el Estado deberá examinar de manera minuciosa cuándo se trata de este tipo de investigaciones para evitar responder internacionalmente.

DDR

Es mucho lo que Colombia puede aprender de los errores y éxitos de los casos internacionales y en especial del suyo propio en materia de DDR. A continuación se resumen algunas recomendaciones que, luego de revisar las experiencias internacionales, son merecedores de ser tenidas en cuenta, ya sea por lo reiterativas en la mayoría de los casos, o por la pertinencia para el análisis del proceso vigente y para la coyuntura que se vive en Colombia, en medio de un proceso de negociaciones.

Las recomendaciones o lecciones aprendidas han sido divididas teniendo en cuenta, en primer lugar, la etapa del proceso: si se trata de la fase previa, de implementación o evaluación; en segundo lugar, algunos aspectos en relación con la población vulnerable: menores, mujeres, y discapacitados; en tercer lugar, las principales áreas de la reintegración: económica, social, y comunitaria; y finalmente, en cuarto lugar, algunas reflexiones sobre la participación de la comunidad internacional que vale la pena destacar, ya que es un actor que puede ser un aliado y enriquecer con experiencia, conocimiento técnico, monitoreo y financiación un proceso tan complejo y difícil como el DDR. A continuación el resumen de las experiencias.

Etapas del proceso

Planeación

La etapa de planeación es una de las etapas clave del proceso de DDR. En ella se establecen los objetivos, se proyectan los cursos de acción para lograrlos

y se determinan los recursos necesarios para ello. Para poder crear programas adecuados y utilizar de forma eficaz los recursos, es necesario conocer y tener en cuenta las necesidades, expectativas, y situación de los desmovilizados.

Esto supone como mínimo, hacer un diagnóstico de la población a desmovilizar, con el fin de establecer los perfiles de los excombatientes y así establecer programas acordes a sus necesidades; asegurar los recursos y fuentes de financiación de los programas; establecer responsabilidades claras frente a las actividades de DDR y conocer el contexto en el que se van a aplicar los programas para también adecuarlos a ellos.

Asimismo, los lineamientos de las políticas de DDR deben ser definidos en los acuerdos de paz de la forma más explícita y completa posible, con la participación de las partes involucradas –la sociedad civil, los desmovilizados, la comunidad receptora– y el asesoramiento de expertos. Este ejercicio es fundamental para el posterior éxito y mejor desarrollo de los programas después de la firma de los acuerdos.

A propósito, es deseable que los programas de DDR sean diseñados con la participación del grupo a desmovilizar. Conocer las expectativas de los desmovilizados frente a los programas de DDR, lo que esperan de ellos y del gobierno, es fundamental; así como mantener un diálogo fluido y permanente en el cual la información llegue adecuadamente a los beneficiarios de los programas para evitar sobre expectativa o problemas de desinformación. Es igualmente importante permitir a la población local participar en el programa. Las comunidades receptoras son centrales en estos procesos y pueden apoyarlo. El DDR debe tener un enfoque de reintegración comunitaria que vincule a la sociedad civil al proceso.

En relación con los menores y las mujeres, en las etapas previas al DDR debe prestarse especial atención a esta población, de modo que se establezcan con exactitud el número de menores y mujeres vinculados a los grupos y se obligue a los grupos armados a entregar completamente a esta población vulnerable. Incluso es deseable que la elegibilidad para los programas de reintegración contemple criterios lo suficientemente amplios para no dejar de lado a personas que han estado vinculadas al conflicto, aunque no sea como combatientes, sino, por ejemplo, como compañeros o trabajadores de grupos armados.

Por otra parte, el elemento financiero es central, por ello se debe garantizar durante la planeación la viabilidad y estabilidad presupuestal de los programas de DDR, estableciendo con claridad en los acuerdos de paz los recursos asignados y su fuente de financiación, así como los responsables de su ejecución.

Implementación

La etapa de implementación puede durar muchos años o menos en algunos casos, según el número de personas a desmovilizar y el tipo de programas que se establezcan. En cualquier caso, el apoyo político al proceso de DDR es uno de los elementos más importantes para el éxito de esta etapa y se debe manifestar en el cumplimiento de los compromisos pactados, garantizando la financiación requerida a los programas y otorgando el apoyo institucional necesario hasta su culminación.

El éxito de la implementación también depende en gran medida de una buena planeación, en la cual se garanticen los recursos humanos y financieros para adelantar los programas, y se haga el diagnóstico necesario para implementar programas adecuados. Deben también los ejecutores estar preparados para hacer frente a las dificultades que se presenten y tener la capacidad de redireccionar los programas en caso de ser necesario. Para ello es necesario hacer una evaluación continua y permanente de los programas.

Así, crear mecanismos de control de los programas es también muy importante, de forma tal que exista transparencia en el manejo de recursos y se haga seguimiento y evaluación de los impactos de los programas.

El proceso

Desarme y desmovilización

El desarme y la efectividad en la capacidad del gobierno en la recolección de armas pequeñas y otro tipo de armamento previenen escenarios de violencia e inseguridad futura. Esto, en la medida en que las armas que permanecen en manos de la sociedad y los grupos que no se han desmovilizado, alimentan el tráfico ilegal de armas, fomentan la criminalidad y la continuidad de la violencia.

Por esa razón, la desmovilización y entrega de armas debe ser planeada y organizada previamente, de forma tal que durante los primeros días los excombatientes se encuentren en lugares seguros, en condiciones sanitarias adecuadas, e inmersos en un procedimiento expedito que transcurra sin dilaciones, y siendo objeto del asesoramiento e información adecuados.

Así mismo, es muy importante que la recolección y almacenamiento o destrucción de las armas se organice durante esta etapa de forma temprana. Igualmente, es deseable que exista un control y registro estricto de las armas

entregadas, ya que pueden estar relacionadas con delitos o investigaciones. Recibir una declaración de los combatientes sobre el arma y registrar por qué fue entregada puede ayudar a esclarecer delitos e incluso establecer responsabilidades sobre ellos en el futuro.

Por último, aunque el uso de un lenguaje alternativo en estas etapas es válido, es necesario que el gobierno garantice de alguna manera la entrega de armas, aun cuando no se hable de desmovilización ni desarme explícitamente. Esto para evitar los escenarios de violencia que su permanencia en la ilegalidad puede generar.

Reintegración económica

Los fracasos financieros de los proyectos empresariales emprendidos por los desmovilizados en los casos internacionales, como en los casos de Indonesia y Burundi, muestran la importancia de la asesoría en las áreas administrativas y financieras para quienes emprenden proyectos productivos, para evitar que fracasen por falta de experiencia en este campo. Es deseable fortalecer aún más el acompañamiento de los proyectos productivos de los desmovilizados con el fin de aumentar sus posibilidades de éxito.

También es necesario fortalecer y priorizar las estrategias del gobierno en materia de vinculación del sector empresarial a los programas de reintegración económica. El rol del sector privado es fundamental para la vinculación laboral de los excombatientes y la responsabilidad del Estado en este caso está relacionada con el estímulo al sector económico con miras a la generación de empleo. Crear más incentivos para estimular la vinculación laboral de desmovilizados en los contratos del Estado es una alternativa a considerar en este punto.

Igualmente, la incorporación exitosa de excombatientes en la fuerza pública de algunos de los países analizados, como en Filipinas, Sudáfrica, República Democrática del Congo o Burundi, muestra que es posible considerar la integración de algunos excombatientes a las fuerzas regulares del Estado como una opción laboral, considerando su nivel de experticia en el campo militar y su deseo manifiesto de hacer parte de ellas. Aunque en la mayoría de estos casos se trató de la creación de una nueva fuerza armada, no por ello es menos posible la integración a una ya existente. Si bien en todos los casos se presentaron dificultades, con la voluntad de las partes y la supervisión del proceso, es una posibilidad que no se debe descartar.

En estos casos se debe superar la desconfianza normal que se establece entre las partes, que puede ir acompañada de choques culturales y discriminación. Igualmente es deseable establecer comités integrados por diferentes sectores que monitoreen el proceso y prevengan posibles problemas. Asimismo, deben estudiarse con detenimiento las condiciones que debe tener un individuo que desee ser integrado a las fuerzas militares, de forma tal que la integración no se haga en detrimento de la fortaleza de las instituciones de seguridad. También es necesario determinar cuáles son las posibilidades económicas reales para los excombatientes haciendo estudios de mercado y factibilidad que garanticen mayores posibilidades de éxito para los proyectos de los desmovilizados.

En cuanto a la sociedad civil, puede contribuir involucrándose en el acompañamiento y el apoyo a los desmovilizados en la preparación y ejecución de sus planes de negocio e iniciativas de emprendimiento. Las empresas y las instituciones educativas tienen mucho que aportar en este sentido.

Es deseable adelantar programas dirigidos a fortalecer el nivel educativo de los desmovilizados, preferiblemente hasta alcanzar la educación superior, con el fin de aumentar las posibilidades de que adquieran un empleo estable y bien remunerado, que les permita salir de la informalidad y el desempleo. En este sentido el apoyo de las instituciones educativas es clave, también el del sector privado con el apoyo económico a becas y programas educativos.

Para terminar este componente, es deseable fortalecer los beneficios especiales que estimulan la creación de empresa por parte de miembros de sectores vulnerables de la sociedad, entre ellos los desmovilizados. Esto teniendo en cuenta que la informalidad está relacionada con los costos de la creación de empresa, los costos tributarios y las contribuciones parafiscales que implica.

Reintegración social y comunitaria

Las posibilidades de éxito de los programas de DDR a mediano y largo plazo, en todos los aspectos, pero principalmente en la reintegración económica de los excombatientes, depende en gran medida del apoyo de la sociedad y de los sectores económicos, políticos y sociales más importantes, quienes deben apoyar el proceso en su implementación. Para ello, es importante preparar y acompañar a las familias y a las comunidades para la acogida de los desmovilizados, en la medida en que constituyen un apoyo fundamental para su reintegración social, al mismo tiempo que se convierten en redes de ayuda y apoyo económico. Las familias en particular pueden ser un buen punto de partida en el proceso de adaptación a la vida civil de los desmovilizados, de manera transitoria, buscando

que el desmovilizado alcance su independencia económica en el menor tiempo posible, de forma que no se convierta en una carga adicional.

Igualmente, la reintegración comunitaria favorece la integración social y la adaptación a la vida en la legalidad de los desmovilizados. Sentimientos de rechazo y resentimiento de parte de la sociedad, producto de que la comunidad interprete las condiciones jurídicas relacionadas con las penas impuestas por los delitos cometidos por los desmovilizados como impunes, o de que no se sienta satisfecha con la reparación, o considere que no es suficiente su reconocimiento como víctima, deben ser evitados, pues afectan profundamente la reintegración social y comunitaria. Es importante recordar que el DDR está estrechamente relacionado con los acuerdos jurídicos de justicia transicional que se establecen paralelamente.

Al respecto, es fundamental no quedarse en un enfoque individual de DDR sino también incluir un enfoque comunitario, en el cual se haga participe a la sociedad civil. Esto fomenta los escenarios de reconciliación y aumenta las posibilidades de éxito de la reintegración social y económica plena.

La ilegalidad y la violencia también se convierten en amenazas para una reintegración exitosa de los excombatientes. Es necesario hacer esfuerzos por establecer entornos completamente seguros para los desmovilizados, en los cuales puedan desarrollar sus proyectos de vida, estudio y trabajo con normalidad, sin temer por su seguridad o la de sus familias y sin presiones para volver a la ilegalidad. En la actualidad el crecimiento del crimen organizado y la persistencia del conflicto, se constituyen como factores de riesgo para esta población.

Finalmente, es importante destacar la oportunidad que representa la creación de organizaciones de la sociedad civil por parte de los desmovilizados, en las cuales se asocien para promover sus intereses particulares. Este tipo de organizaciones tiene un gran potencial para movilizar los objetivos de los excombatientes y también para convertirse en una fuerza que contribuya a la construcción de la paz y la memoria histórica.

Población vulnerable

Menores, mujeres y discapacitados

Los menores son una población muy vulnerable en el proceso de DDR y siempre deben preverse programas especiales para cada edad y situación del

menor. De ello depende su exitosa reinserción en la sociedad, no solo en materia social sino también económica.

Es necesario que el gobierno colombiano desarrolle instrumentos explícitos para la desmovilización de los niños, niñas y adolescentes vinculados al conflicto, particularmente en las desmovilizaciones colectivas, que garantice que efectivamente el número total de menores reclutados en las filas de estos grupos sean entregados y ninguno sea excluido de los beneficios a los que tiene derecho. Esto debe ser acordado y quedar plasmado en los acuerdos de paz, con cifras que correspondan a las estimadas por los organismos nacionales e internacionales.

Asimismo, el enfoque de género y los programas específicos para mujeres, y menores, deben incluirse de forma más contundente dentro de la política, la normatividad y los programas institucionales para que se preste un apoyo más pertinente a esta población.

Por último, deben preverse las medidas y condiciones en las cuales se va a reinsertar la población con discapacidad o con enfermedades crónicas. Esta es una población especial que requiere más apoyo que otros desmovilizados, especialmente en su reintegración.

Comunidad internacional

La comunidad internacional es un actor clave en el proceso y el gobierno debe procurar su presencia en todas las etapas del DDR. La actuación mancomunada de diversos actores y la unión de esfuerzos técnicos, financieros y humanos de la comunidad internacional, facilita adelantar los programas de DDR y permite compartir información y experiencia.

El apoyo financiero de la comunidad internacional es fundamental para el éxito de este tipo de procesos, pues ayudan a los Estados a sostener los programas y los hace viables a lo largo del tiempo, evitando que fracasen por falta de financiación.

Asimismo, su papel en todas las etapas del proceso de DDR como verificador y ente que monitorea el cumplimiento de los acuerdos es fundamental. En esa medida, es necesario que se defina una comisión internacional encargada de la verificación de los acuerdos y del seguimiento del cumplimiento de los mismos desde el mismo momento de su firma; que esté al frente de esta tarea incluso desde los momentos preparatorios de los primeros ejercicios. Esto es igualmente importante en todos los momentos, ya sea en la etapa de

desmovilización, desarme o reintegración, ya que el monitoreo permite a la comunidad internacional y nacional mantenerse informada permanentemente sobre el desarrollo del proceso y generar mecanismos eficientes de control y seguimiento.

Los gobiernos deben aprovechar la experticia de organismos nacionales o internacionales con experiencia en DDR, de forma tal que puedan aportar a la planeación e implementación de los programas. Igualmente debe procurarse que el liderazgo de las agencias encargadas del DDR en los países esté en manos de personal capacitado para la tarea.

En suma, es deseable estimular la participación de organismos internacionales en la implementación de los programas de DDR en los países. Los organismos internacionales facilitan el flujo de recursos internacionales, el acompañamiento técnico y el desarrollo de programas paralelos que apoyen el proceso.

Cuarta PARTE:

CONCLUSIONES

4. Conclusiones¹

Miguel Barreto Henriques

Del estudio y análisis de los distintos casos que se abordaron en el proyecto de investigación “Experiencias de paz: lecciones aprendidas para Colombia”, la primera conclusión que emerge es que cada conflicto armado tiene una especificidad muy propia, producto de su historia, causas, contexto político y social, lo que se tradujo en formas, instrumentos y vías muy distintas de caminar hacia la paz en cada caso estudiado.

En este sentido, se concluye que la solución para el conflicto armado en Colombia será también necesariamente ‘colombiana’, resultado de su propia especificidad y de los consensos y diálogos establecidos al interior de la sociedad colombiana. No hay recetas generalizables para la paz, ni modelos *copy paste* de resolución de conflictos replicables como una fotocopia, o trasladables como una planta. Como señala Roland Paris (2004, p. 206), si hay algo que el registro histórico del *peacebuilding* en la década 1990 ha demostrado, es que no hay métodos fáciles, económicos, ni rápidos para establecer la paz, ni tampoco vacunas para inmunizar las sociedades contra la violencia (Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1997, p. 69).

Pero hay factores transversales y comunes a cada conflicto armado, cuestiones, problemas, dilemas y desafíos impuestos a los actores armados y a la sociedad, antes, en el trascurso y después de un proceso de paz. Por lo tanto, se pudo identificar, en el cuadro de esta investigación, algunas lecciones aprendidas que Colombia podría tener en cuenta en su búsqueda de la paz y de la terminación del conflicto armado. No solo algunos instrumentos y mecanismos se

¹ Una versión preliminar y en lengua portuguesa de este texto fue publicada en Barreto (2015).

revelaron como buenas prácticas en los casos estudiados, también se verificaron errores recurrentes que sería importante evitar.

Pasaremos a identificarlas en seguida, de forma sucinta, distinguiendo en particular dos momentos: lecciones y enseñanzas en el transcurso de los procesos de paz y en el periodo inmediatamente posterior a la firma del acuerdo.

Lecciones políticas en el transcurso de los procesos de paz

La no inevitabilidad de la guerra

En los distintos casos estudiados los procesos de paz culminaron en un acuerdo negociado entre los grupos armados que abrió las puertas a la paz, después de años de guerra. En esta medida, se vuelve evidente que la guerra no es una inevitabilidad ni una fatalidad, y que, incluso en los conflictos más arraigados y de larga duración, como Irlanda del Norte, Sudáfrica y Filipinas, en donde el grado de victimización y resentimientos es más elevado y en donde intentos previos de negociación fallaron, es posible construir la paz. De hecho, en los últimos treinta años, 82% de los conflictos armados han cesado por la vía negociada y no por las armas (Fisas, 2013, p. 16).

Esta es una lección válida para Colombia, que ostenta el conflicto armado más largo del hemisferio occidental y en donde las experiencias fallidas de procesos de paz con las FARC y el ELN en el pasado, han generado fuertes anticuerpos y escepticismo en algunos sectores sociales y políticos con respecto a la factibilidad de una salida política para el conflicto.

La necesidad de inclusión de todos los actores armados en un proceso de paz

Muchos de los conflictos armados en el mundo no se limitan a la confrontación entre dos grupos, sino que involucran a varios actores políticos y armados con especificidades y agendas distintas. Este factor complica tanto los conflictos, como los mismos procesos de paz. Por eso, resulta deseable que estos procesos de paz integren a todos los grupos armados que participan en un conflicto. Si un actor es dejado al margen de una negociación, no solo hay peligro de obtenerse una paz parcial, también se acentúa el riesgo de que exista lo que Stedman (1997) designa como ‘saboteadores’, es decir, grupos que ponen

en entredicho y combaten los procesos de paz, a la vez que ejercen violencia contra los acuerdos.

Por lo tanto, es recomendable que en Colombia las negociaciones incluyan a todos los grupos insurgentes. De igual forma, podría ser benéfico instaurar diálogos con las estructuras remanentes del paramilitarismo, corporizadas en grupos como las Águilas Negras.

No obstante, en diversos casos, la inclusión de todos los actores de un conflicto no se ha logrado. En tales situaciones, lo que debe conseguirse es que el proceso de paz parcial que se firme sea exitoso, de modo que sirva como antecedente para que otros grupos armados se animen a seguir un camino similar.

La importancia de hacer concesiones y evitar posiciones maximalistas

Un proceso de paz encierra una diversidad de dilemas, tanto para los actores que se sientan en la mesa de negociaciones, como para la misma sociedad que ha vivenciado la violencia. Llegar a un Acuerdo de Paz es un reto inmenso que exige superar múltiples dificultades y barreras.

En la mayoría de los casos analizados, esto ha implicado que los diversos grupos armados (legales o ilegales) hicieran varias concesiones importantes y moderaran sus expectativas, lo que presupuso el abandono parcial o total de algunas de sus reivindicaciones políticas, agenda y banderas históricas.

De hecho, este es un proceso necesariamente difícil y doloroso para ellos y puede ser incluso considerado como una traición para sus bases sociales, pero es absolutamente necesario para terminar o transformar un conflicto armado. En cualquier proceso de paz, hay elementos políticos que los grupos armados no van a obtener y reivindicaciones a las que tendrán que renunciar. Por lo tanto, es recomendable evitar posiciones maximalistas, tanto en la mesa de negociación, como en la sociedad, a favor de un valor mayor y un bien político más importante que es la paz. No hay victorias absolutas en un acuerdo negociado. La paz siempre implica y exige hacer concesiones y llegar a compromisos. Como señala Martin McGuinness (2014), exmiembro del IRA y actual viceprimer ministro de Irlanda del Norte, “es necesario asumir riesgos para la paz. Tiene que haber generosidad en ambas partes”. En efecto, es un proceso que exige buena fe y voluntad política de cambio. Como menciona John Paul Lederach (2008, p. 71):

La gente que vive en escenarios de conflictos muy enraizados se enfrentan a una extraordinaria ironía: la violencia le es conocida, el misterio es la paz. Por su propia naturaleza, por lo tanto, la construcción de la paz exige un camino guiado por la imaginación del riesgo.

La importancia de que los acuerdos de paz tengan en cuenta las causas profundas del conflicto

Los conflictos armados suelen ser el síntoma de problemas estructurales de una sociedad y revelar fallos y debilidades en su sistema político y sus políticas públicas (Jeong, 2000, p. 33). No nacen en el vacío, tienen causas y raíces que, en algunos casos, sería necesario abordar aunque no hubiera violencia política armada.

Para Burton (1990), uno de los más prominentes autores de resolución de conflictos, el riesgo de no abordar las causas subyacentes de los conflictos es tan grande como no tratar los síntomas de una enfermedad. Este autor plantea que, al igual que estos, los conflictos son síntomas de otra cosa: son señales de deficiencias estructurales, de fallos de un sistema (político y social) en el cumplimiento de las necesidades de las personas (Väyrynen, 1998).

Por lo tanto, es fundamental que los procesos de paz y las estrategias de construcción de paz en el posconflicto, tengan en cuenta estos elementos y las causas específicas de la violencia y conflictividad. Si la estructura de una sociedad no se cambia de tal forma que proporcione a todos soluciones a estas necesidades, el conflicto seguirá siendo intratable (Burgess & Burgess, 2003). Así, si los acuerdos de paz no tocan las cuestiones subyacentes al conflicto y se limitan a dar ventajas a las élites de los grupos armados, crearán acuerdos que no durarán (Wallenstein, 2002, pp. 39, 40). La resolución o transformación de conflictos es mucho más que ‘llevar gente a una mesa de negociación’.

De hecho, algunos casos como El Salvador y Guatemala, nos han proporcionado ejemplos de un *continuum* de violencia(s) (Freire & Lopes, 2008, p. 13) en un ambiente de paz negativa, que siguió a acuerdos formales de paz. Si las causas profundas del conflicto quedan intactas, el proceso puede reciclarse de forma indefinida y los cambios pueden ser puramente cosméticos. Efectivamente, se asistió en los países centroamericanos, no solo a una permanencia o incluso agravamiento de la violencia, sino también a las estructuras de exclusión e inequidad socioeconómica, factores que estuvieron en el origen de la insurgencia y del conflicto (Paris, 2004, p. 115).

Particularmente en Guatemala, el Acuerdo de Paz no proporcionó condiciones para reformas estructurales, manteniéndose las relaciones de poder, de control de la tierra y de participación política en una situación análoga a la presentada en la década de 1960. Esta es una enseñanza que Colombia debería tener en cuenta: la paz no será duradera si no aborda las condiciones sociales que desencadenaron la guerra (Paris, 2004, p. 134). Un Acuerdo de Paz no debe pasar por un retorno al *status quo ante* pre conflicto armado, sino que debe ser una oportunidad para corregir debilidades de un sistema político y económico.

También en Sudán el acuerdo de 2005 no contempló plenamente esta exigencia. Se redujo a una concepción restringida de la paz, basándose esencialmente en la aceptación de mínimos denominadores comunes de las partes y enfocándose particularmente en la dimensión norte-sur del conflicto. Sin embargo, no incluyó temas fundamentales como la participación política y la democratización (Young, 2007, p. 4), lo que no ha proporcionado condiciones ideales para una paz sostenible y ha contribuido para continuas violaciones del Acuerdo de Paz y un recrudecimiento de la violencia y enfrentamientos en el sur de Sudán.

En otros casos, los procesos de paz contemplaron cambios significativos. Un ejemplo de ello es Nepal, que en virtud de los acuerdos, inició una reforma agraria y estableció una reestructuración del Estado y del régimen político, que garantizó la inclusión de las minorías y la substitución de la monarquía por una república democrática. Estos elementos incidieron sobre una de las raíces profundas del conflicto armado y contribuyeron a la democratización del país, un factor fundamental para la construcción de una paz sostenible.

El caso sudafricano también revela una enseñanza política importante a este nivel: a pesar de las profundas transformaciones vividas por la sociedad sudafricana como resultado del Acuerdo de Paz y del proceso de democratización, veinte años después del fin del *apartheid*, la inequidad persiste entre blancos y negros, sobre todo en el campo económico. Esta situación demuestra la difícil y exigente tarea que es la construcción de la paz.

En Colombia necesariamente se deben tener en consideración estas lecciones. Si las causas de la conflictividad permanecen intocadas, especialmente en lo que respecta a las condiciones de vida en los territorios rurales, cualquier esfuerzo para la paz puede ser limitado, efímero, insostenible o vano. Se seguirán alimentando formas de violencia en el país, al igual que grupos con la capacidad de desafiar el monopolio legítimo de la fuerza en los territorios periféricos, sea en la forma de guerrillas, de grupos paramilitares, narcotraficantes o pandillas.

Dado el historial de violencia política, los elementos de violencia estructural y cultural, y el carácter multidimensional y regionalmente diferenciado del conflicto, sin una transformación del mismo, existe el riesgo de que el país no sea verdaderamente pacificado y que la violencia reincida o asuma nuevas formas y modalidades (Barreto, 2012, p. 776).

En este sentido, es fundamental generar una presencia integral del Estado en el territorio (Navarro & Barreto, 2015). La paz en Colombia pasa necesariamente por integrar, institucional y socioeconómicamente, a las regiones y territorios históricamente marginados, que han alimentado y sufrido históricamente la violencia armada. No solo la presencia física del Estado es esencial, si no construir una presencia legítima e integral del Estado como prestador de servicios públicos para todo el territorio y toda la población (Barreto, 2012, p. 149). Si estas condiciones no se concretizan, las zonas que se encontraban bajo el dominio de las fuerzas insurgentes pueden caer, después de la firma de un acuerdo de paz, en las manos de otros grupos ilegales, como las Bacrim, especialmente si son territorios donde hay cultivos ilícitos. La presencia integral del Estado en el territorio es esencial como garantía de no repetición o transfiguración de la violencia (Navarro & Barreto, 2015).

Estos factores son fundamentales para la construcción de la paz en Colombia, no solo porque representan las causas profundas del conflicto, sino porque constituyen los problemas estructurales de la sociedad y del sistema político colombiano, que son necesarios abordar aunque no hubiera violencia política armada.

La construcción de la paz como statebuilding y la importancia de integrar los grupos armados en la vida política y la arena democrática

Como se señaló anteriormente, los conflictos revelan debilidades y lagunas en las sociedades. Los procesos de paz son oportunidades para solucionarlas, transformarlas o mitigarlas, pero algunas veces, son también una exigencia.

En la mayoría de los casos presentados en este libro, los procesos de paz se convirtieron en verdaderos procesos de *statebuilding*, es decir, implicaron reformas políticas profundas, arreglos constitucionales e institucionales, y, en algunos casos, procesos de democratización que abrieron las puertas a la participación y a la inclusión política.

Uno de los elementos más recurrentes en este ámbito es el establecimiento de mecanismos para integrar los grupos armados ilegales y sus bases en el sistema político. Se impuso en la mayoría de los casos una práctica conocida en algunos países como ‘*bullets for ballots*’, es decir, el cambio de la lucha armada por la movilización democrática y electoral. En juego está, no la desaparición de estos grupos, ni su agenda y reivindicaciones políticas, sino su conversión en grupos políticos civiles.

Es importante subrayar que en estos casos, el conflicto no cesa ni se soluciona en sí mismo, sino que se transforma. Es decir que el antagonismo se mantiene pero pierde su dimensión armada. La lucha es trasladada a la arena democrática y electoral, de forma pacífica y civil. Las balas se cambian por tarjetones electorales.

Estos procesos de conversión política se dieron en varios de los estudios de caso con resultados bastante positivos: en Irlanda del Norte, el IRA y su brazo político, el Sinn Féin, renunciaron a la lucha armada y son hoy una de las mayores fuerzas políticas del país (Corporación Nuevo Arco Iris, 2012). Martin McGuinness, exdirigente del consejo militar del grupo armado, asume en la actualidad el rol de viceprimer ministro. En Nepal, la guerrilla maoísta, convertida en partido político, hoy gobierna el país. En El Salvador, también el FMLN se transformó en partido y ha obtenido representación política y triunfos electorales. Pero también el caso colombiano ha asistido a este tipo de procesos. El M-19 se convirtió, después de su desmovilización, en un grupo político con algún éxito, y actualmente algunos de sus desmovilizados, como Gustavo Petro y Antonio Navarro Wolff, ocupan lugares políticos importantes en el país.

La integración de los grupos armados en la vida política ha pasado igualmente, en casos como Irlanda del Norte, Congo y Filipinas, por mecanismos de división (temporaria o permanente) del poder, o instrumentos de favorabilidad política para los grupos armados. En escenarios donde existían sistemas políticos autoritarios o excluyentes, como Sudáfrica, El Salvador, Guatemala y Nepal, la posibilidad de participación política de nuevos grupos fue abierta mediante la democratización de los regímenes. Se vuelve así manifiesto que, en muchos casos, los acuerdos de paz se han convertido en casi constituciones, abriendo el camino a transformaciones profundas de los sistemas políticos, electorales y judiciales.

Sin embargo, el caso colombiano evidencia algunas diferencias significativas con respecto a estos casos. Por ejemplo, no estaría necesariamente en juego un cambio de régimen o de sistema político, pues su democracia está consolidada,

sobre todo después de la Constitución de 1991, y confiere amplias posibilidades de participación. No obstante, es una democracia con algunas limitaciones e insuficiencias políticas, por tal razón, no sería absurdo realizar algunas reformas institucionales con miras a perfeccionar su sistema, ‘democratizar su democracia’ (Sousa, 2003), y volverla más efectiva e incluyente.

De igual forma, a fin de permitir que el proceso de cambio de ‘*bullets for ballots*’ ocurriera en Colombia, sería importante que, a pesar de la profunda resistencia existente en el país respecto a esta posibilidad, la sociedad colombiana se preparara para que líderes de las FARC participaran en política, a través de movimientos como la Marcha Patriótica y la UP. Es una lección importante de los procesos de paz estudiados y una condición fundamental para permitir que se que generen condiciones para la paz y la desmovilización de los grupos armados. La posibilidad de participación política de los firmantes de los acuerdos constituye ‘el corazón’ de la mayoría de los procesos de paz en el mundo. Por lo demás, la exclusión de algunos sectores políticos del acceso al poder está en la raíz de muchos conflictos, entre los cuales se encuentra el colombiano.

Sin embargo, el hecho de que las FARC tengan una legitimidad y aceptación popular reducida en Colombia –sobre todo en los centros urbanos– en comparación con algunos de los actores armados estudiados, dificulta los cambios estructurales impulsados por este grupo, además de su integración y participación en el sistema político y electoral. No obstante, las FARC han representado un rol social importante en algunos territorios del país, como el Meta, el Caquetá y el Cauca, sus bastiones históricos, así como en el Putumayo y las regiones del Pacífico, en la actualidad. Razón por la cual, especialmente en esas regiones, podrían desempeñar un papel importante en el posconflicto, siendo concebible que exmiembros y líderes de las FARC puedan representar cargos políticos a nivel local como alcaldes y concejales.

La participación de la comunidad internacional como una plusvalía en un proceso de paz

La participación de actores externos internacionales en un proceso de paz, sea como facilitadores, mediadores u observadores, configura una plusvalía. Constituye un factor de garantía y confianza entre las partes, de generación de incentivos, nuevas ideas y opciones para la terminación de un conflicto; así como de un ambiente propicio a la fluidez y avance de las negociaciones, especialmente en los momentos más difíciles y delicados (Zartman & Touval, 1992).

El tercer actor funciona como un canal de comunicación que establece ‘puentes’ entre los bandos, facilita el diálogo, busca generar confianza entre las partes, encontrar los procedimientos más adecuados para las conversaciones y desbloquear situaciones de impase. Aún así, el desenlace de una negociación no lo determina un facilitador. No les presentará la solución para terminar el conflicto, ni el contenido de los acuerdos, pero puede ayudar a dirimir las incompatibilidades y que las partes en conflicto encuentren por sí mismas la vía para la paz (Fisas, 2013, p. 26).

Un proceso de negociación se beneficia significativamente de la presencia y la voz de la comunidad internacional. Vicenç Fisas (2013, p. 16) señala que los procesos de paz en el mundo en los cuales hay intervención de terceros suelen funcionar mejor. Un tercer actor le confiere mayor solidez a un proceso de paz, aportando más credibilidad política y confianza entre las partes en la negociación, y un más amplio abanico de soluciones a la mesa. Como señalan Borda y Cepeda (2012, p. IX), “darle voz a la comunidad internacional y no simplemente sentarlos a escuchar puede contribuir a la resolución rápida y efectiva de nudos gordianos que se presenten durante el proceso de negociación”. En esta medida, la presencia internacional en un proceso de paz configura un elemento benéfico más para que la negociación llegue a un buen puerto.

La mayoría de los casos analizados en esta investigación, involucró alguna forma de presencia o participación de la comunidad internacional con resultados positivos. En casos como Filipinas, la presión externa de diversos actores internacionales como Japón, Malasia, Noruega y la Unión Europea, desempeñó un rol importante en el logro de un compromiso y en el monitoreo del acuerdo. También en Irlanda del Norte, el papel del presidente Bill Clinton y la presión del gobierno de Estados Unidos sobre las partes del conflicto, jugaron un rol clave para que el proceso de paz llegara a un buen puerto. Otro caso donde la presencia de actores internacionales fue determinante fue El Salvador, en donde las Naciones Unidas, la Unión Europa y los países de la región, integrados en el Grupo de Contadora, hicieron una contribución significativa en el transcurso del proceso.

Lecciones aprendidas después de la firma de un acuerdo de paz

¿Cómo legitimar e implementar los acuerdos?

Un acuerdo de paz no es un punto final en un conflicto. A veces es un punto de partida para un largo, exigente y difícil proceso de construcción de

paz. En este ámbito, uno de los puntos fundamentales por abordar es legitimar política, institucional y socialmente los procesos de paz. Para que la paz gane raíces, se solidifique y se vuelva sostenible y duradera, es determinante encontrar formas de hacerlo.

Distintos mecanismos han sido implementados en los casos analizados. En algunos, como Irlanda del Norte y Guatemala, se procedió a la refrendación popular de los acuerdos, lo que les permite conferir una legitimidad adicional frente a los ciudadanos y a la sociedad. En casos como Nepal y Sudáfrica, se conformaron asambleas constituyentes que redactaron nuevas cartas magnas para los países y rediseñaron su mapa político, esto con miras a instituir nuevos sistemas políticos más incluyentes que respondieran a las exigencias de lo que se acordó en los procesos de paz.

Ambos métodos e instrumentos figuran como válidos en el sentido de legitimación de los acuerdos y de consolidación de la paz. En casos en donde el conflicto armado está íntimamente conectado con insuficiencias y limitaciones de su régimen político, es conveniente y recomendable la conformación de una asamblea constitucional. Colombia vivió este proceso en la secuencia de los acuerdos de paz de 1990 con el M-19, el EPL, el PRT, el Quintín Lame y la Corriente de Renovación Socialista. Actualmente, la opción por un referendo podría ser suficiente.

En este campo, otra de las lecciones identificadas en la investigación es la importancia de socializar los acuerdos, de forma transversal, entre la población. Este es un elemento fundamental para generar aceptación y conferir legitimidad a un proceso de paz a los ojos de los ciudadanos. Irlanda del Norte figura como un ejemplo a seguir en este ámbito, al haber puesto en práctica mecanismos de divulgación, discusión y socialización intercomunitaria de los acuerdos de paz, por intermedio de organizaciones creadas por excombatientes (Beristain, 2003).

La importancia de un desarme efectivo y los beneficios de una verificación internacional de los acuerdos

Otro elemento determinante en el periodo posterior a la firma de un Acuerdo de Paz es el cumplimiento de los mismos puntos acordados. El fantasma del regreso a las armas sigue presente en este periodo y por lo tanto, es fundamental que se establezcan mecanismos eficaces de verificación.

En este ámbito, la efectividad del proceso de desarme y recolección de armas de los grupos armados asume una importancia determinante para la

sostenibilidad de la paz en un país. El flujo y accesibilidad de armas, aunque en un contexto de paz, alimenta escenarios de inseguridad, contribuyendo para una reincidencia de la violencia, sea de naturaleza política o criminal.

El caso salvadoreño evidencia, a este nivel, los riesgos de un desarme deficiente. La disponibilidad de armas remanentes de la guerrilla ha contribuido a generar elevados niveles de inseguridad en la etapa de posconflicto, contribuyendo para la expansión de redes criminales y pandillas con una vocación violenta (Paris, 2004, p. 126) que mitigaron fuertemente los dividendos de la paz en el país.

Sería políticamente prudente que Colombia tuviera en cuenta este riesgo y adoptara medidas para prevenirlo. Por lo demás, el hecho de que el país enfrente problemas graves de narcotráfico incrementa este peligro y la exigencia de adoptar medidas y estrategias para combatirlo.

En este marco, el establecimiento de mecanismos internacionales de verificación de los acuerdos y del proceso de desarme se evidencia como una de las mejores prácticas a seguir.

En la mayoría de los casos estudiados, se estableció algún tipo de verificación internacional. Las Naciones Unidas emergen como el actor más recurrente, con una gran experiencia acumulada en este campo, habiendo ejercido un rol de supervisión en países como El Salvador, que incluyó, en casos como los de El Congo, Guatemala, Nepal y Burundi, misiones de paz. Pero también se han atribuido funciones de verificación a actores como la UE, o como en el caso de Indonesia, a países con tradición diplomática en el campo de la resolución de conflictos, como Noruega y Suiza.

El involucramiento de actores terceros internacionales tiene varias ventajas: la participación de la comunidad internacional funciona como una mayor garantía de cumplimiento al introducir una dinámica de neutralidad e independencia que permite reducir los niveles de desconfianza de las partes, solidificando y blindando, de cierta forma, el proceso. Asimismo, permite una fuente adicional de ayuda financiera que se revela esencial, sobre todo en países con escasos recursos.

La construcción de paz y los procesos de DDR tienen costos, compartirlos resulta benéfico. En este sentido, el potencial de la cooperación internacional es amplio, no solo durante el proceso de paz, sino en el periodo de posconflicto. En países como Nepal, Irlanda o Filipinas, la comunidad internacional ha desempeñado un rol importante en la reconstrucción post bélica, apoyando actividades y programas de reintegración de excombatientes, reconciliación,

creación y recuperación de infraestructuras y construcción de paz desde la sociedad civil.

Por esta razón, sería saludable que Colombia estructurara un proceso de verificación de los acuerdos con la participación de la comunidad internacional, pudiendo involucrar a actores con experiencia y credibilidad a este nivel, como las Naciones Unidas.

Buenas prácticas y lecciones aprendidas en el campo de desmovilización y reintegración de combatientes

El proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de combatientes figura como uno de los principales desafíos que se imponen a una sociedad en el período que se sigue a la firma de un acuerdo de paz. En este contexto, el riesgo de reincidencia de la violencia armada o de su transfiguración es serio y un proceso de DDR mal realizado fácilmente ‘empuja’ a los excombatientes a la violencia armada o la ilegalidad.

Para muchos de los combatientes de un grupo armado, la guerra se ha vuelto no solo una ocupación sino un modo de vida. En este sentido, su desarme y desmovilización pone un reto profundo, no solo a estos individuos, también a la misma sociedad: ¿Cómo transformar sus vidas? ¿Cómo proceder y facilitar su tránsito hacia la paz? ¿Qué condiciones de ocupación proporcionar?

Diversos mecanismos, instrumentos y enfoques se han adoptado en los casos estudiados, con resultados y alcances distintos.

Los beneficios de un enfoque comunitario y territorialmente diferenciado de DDR

Una de las lecciones aprendidas en este campo es la necesidad de conciliar un enfoque individual de DDR, con un enfoque comunitario.

Los excombatientes tienen necesidades a nivel individual, que pasan por un apoyo psicológico, por capacitación profesional, respaldo socioeconómico y ayuda a la reinserción laboral. No obstante, la reintegración se hace necesariamente en un determinado tejido social, contexto y territorio que ha vivenciado, de forma particular, el conflicto armado. Por esta razón, es fundamental que se involucren las comunidades de acogida en el proceso y se tengan en cuenta las especificidades territoriales. La sociedad civil desempeña un rol fundamental en el éxito

o fracaso de este proceso, razón por la cual, se debe dar voz y protagonismo a las comunidades y asociaciones locales en la gestión de la reintegración de los excombatientes. Una estrategia de DDR que no tenga en cuenta el rol de la población civil y que sea implementada de forma vertical, muy fácilmente no producirá los resultados deseados.

Burundi e Irlanda del Norte, en particular, figuran como un referente a este nivel al haber puesto en marcha mecanismos comunitarios de reintegración. Teniendo en consideración el carácter regionalmente diferenciado del conflicto colombiano, sería altamente recomendable que una estrategia similar fuera considerada.

DDR en las fuerzas armadas

Otro mecanismo potencialmente aplicable y útil es que el mismo proceso de DDR integre la fuerza pública y se dé también en el seno de las mismas fuerzas armadas. El paso de tiempos de guerra a tiempos de paz puede implicar la reducción de los efectivos de un ejército, así como pasar por una reestructuración profunda de sus componentes, estructura y cultura estratégica. En este cuadro, abrirse a la posibilidad de que parte de los integrantes de la fuerza pública se desmovilice, puede ser saludable política, social y financieramente. Esta situación ha ocurrido en escenarios como Filipinas y Burundi.

Colombia, mediante la Política de Seguridad Democrática, reforzó sustancialmente su contingente en las fuerzas armadas, con vista a ganar la guerra a la guerrilla. Por ende, un posconflicto implicaría necesariamente una reestructuración de la fuerza pública y su misión, que podría incluir una desmovilización parcial y la reducción de sus efectivos.

Programas públicos y privados de ayuda a la reinserción

En el campo del DDR, el aspecto más determinante y el mayor desafío que se impone es la reintegración en la sociedad. En este marco, el establecimiento de programas públicos o privados de ayuda a la reinserción, tanto en términos sociales como económicos, e incluso psicosociales, es fundamental. La paz también tiene costos, pero, aun así, inferiores que los costos humanos y financieros de la guerra. Por lo tanto, se evidencia como una buena práctica a seguir la concesión de ayudas públicas que faciliten esta reinserción en la vida civil.

El establecimiento de programas de capacitación educativa y técnica para excombatientes se revela de gran importancia y utilidad a este nivel, pues confiere herramientas para una más fácil inserción al mercado laboral, factor fundamental para que no exista una recaída en actividades violentas.

En los casos de Indonesia y Guatemala, se concedieron tierras a los desmovilizados para que las pudieran trabajar, elemento que, teniendo en cuenta el contexto social y la naturaleza eminentemente rural del conflicto colombiano, podrían configurar un ejemplo a seguir con vista a la reintegración.

De igual forma, el apoyo psicológico a excombatientes y a las víctimas del conflicto se revela como esencial. La guerra deja marcas y heridas profundas en los individuos, que pueden no desaparecer hasta el final de sus vidas y generar una propensión a la violencia. En muchos casos, la guerra no sale más de sus cabezas y corazón. Por lo tanto, la construcción de la paz también pasa por este proceso de cambio y recuperación psicológica.

La necesidad de programas específicos para mujeres y niños

Otro elemento a tener en consideración, en el marco de un proceso de DDR, son las necesidades específicas de determinados grupos sociales e individuos, como las mujeres y los niños. La situación particular de los niños soldados requiere un tratamiento especial y programas específicos, en el sentido de proporcionar condiciones para su reintegración social y laboral, y para su recuperación psicológica. Este tipo de programas ha sido implementado en casos como el Congo y Filipinas, con algunos resultados interesantes. Asimismo, un enfoque de género direccionado a mujeres soldado tiene diversos beneficios en el sentido de su reintegración a la vida civil.

Reintegración de combatientes a la fuerza pública

Diversos de los casos estudiados, como Filipinas, Sudán, El Salvador, Sudáfrica y el Congo, revelan que la incorporación de excombatientes de los grupos armados ilegales a la fuerza pública no solo es una posibilidad viable, sino que figura como un mecanismo válido y eficaz de reintegración. Permite un aprovechamiento y 'reciclaje' de estos soldados bajo un comando del Estado, alejándolos simultáneamente de opciones criminales.

Estos procesos de reincorporación han seguido diversos métodos que dependieron del contexto de cada conflicto. Pasaron generalmente por un periodo

de entrenamiento y formación especial a los desmovilizados por las fuerzas públicas, con vista a integrarlos y adaptarlos a un nuevo contexto y estructura.

En escenarios como Filipinas, Congo y El Salvador, después del proceso de paz, se refundaron las fuerzas armadas creando nuevos organismos e instituciones. Este proceso tiene algunas ventajas: permite pasar la página y crear una nueva etapa en el país dando a la sociedad una señal clara de cambio, sobre todo, en escenarios donde las fuerzas de seguridad fueron responsables de violencia contra la población civil y violaciones a los derechos humanos.

Estas reestructuraciones institucionales fueron acompañadas frecuentemente por el cambio de la doctrina de seguridad de las fuerzas armadas, renunciando así a concepciones contrainsurgentes en favor de nociones de seguridad direccionadas para tiempos de paz.

La aplicación de este tipo de mecanismos al caso colombiano no es sencilla. De hecho, hay una fuerte resistencia por parte de las fuerzas armadas ante esta posibilidad. De igual forma, tanto en el caso de las FARC, como del ELN, no ha habido solicitudes en este aspecto. Sin embargo, no sería desprovisto de sentido la incorporación de algunos combatientes a organismos de inteligencia y seguridad, como en el pasado ha ocurrido con elementos del EPL, o la creación de nuevas fuerzas de seguridad para zonas campesinas que integrarían excombatientes de la guerrilla bajo un comando del ejército nacional.

Los desafíos de la reconciliación: la necesidad de un punto medio

Uno de los mayores retos de la construcción de la paz luego de firmar un acuerdo es encontrar caminos e instrumentos para la reconciliación, y formas de sanar las heridas que años de guerra han dejado entre varios sectores de la sociedad. Este proceso es sumamente difícil y exigente, pero es una condición indispensable para que una paz duradera y sostenible se consolide.

En este ámbito, una sociedad se enfrenta a diversos dilemas y tensiones: por un lado, hay exigencias de aplicación de justicia, así como de atención y reparación a las víctimas que pasan por la sanción a los victimarios, responsables de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; por otro, está la necesidad de voltear la página y perdonar, a bien de poder construirse la paz.

Como señala Martin McGuinness (2014), es importante tener en cuenta el pasado y lidiar con él, pero este no debe ser un obstáculo para construir el futuro. La construcción de paz es la edificación de nuevos países. En este

sentido, el desafío consiste en encontrar un punto medio entre los diferentes intereses y perspectivas en juego: por un lado, lograr satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación; por otro, lidiar con los intereses de los grupos armados en su conversión en actores legales y civiles, lo que puede implicar que los negociadores y la sociedad acepten la idea de reducir penas o amnistiar a los victimarios.

Este proceso implica compromisos, concesiones e incluso imaginación. John Dew, embajador de Reino Unido en Colombia y miembro del equipo que negoció el Acuerdo de Viernes Santo en Irlanda del Norte, subraya que es importante que “estén listos para pensar lo que antes era inconcebible” (Corporación Nuevo Arco Iris, 2012).

En los distintos casos estudiados, se han encontrado formas distintas para abordar política y jurídicamente este tema y mecanismos diferenciados de amnistía. El ejemplo de Sudáfrica se afirma como paradigmático a este nivel. En este país se hizo una apuesta clara y explícita en la reconciliación, en detrimento de una justicia punitiva, a través de la conformación de la Comisión para la Verdad y la Reconciliación. Esta puso en práctica un sistema a través del cual los victimarios contaban y asumían sus violaciones en audiencias públicas frente a las víctimas a cambio del perdón. Esta experiencia fue innovadora y obtuvo resultados bastante positivos, convirtiéndose en un referente para todo el mundo, que ya ha sido replicado en varios escenarios de conflicto.

La enseñanza de esta experiencia es que, a veces, la aplicación de formas convencionales de justicia no configura el mejor camino para la reconciliación nacional, lección que Colombia podría tener en consideración. Como sostiene el Pe. Francisco De Roux (2013), rescatando una idea de Jacques Derrida, la reconciliación implica a veces ‘perdonar lo imperdonable’, a fin de un bien mayor, que es construir un nuevo país en paz. Para que pueda abrirse el camino hacia la reconciliación, la justicia debe ser planteada en una perspectiva más amplia que la simple punición de los criminales. Como señala Donald Shriver (1999), una justicia restaurativa tiene mayor utilidad, al ser compuesta por dos dimensiones de perdón, la abdicación de la venganza y la humanización mutua. Romper los ciclos de venganza y contra-venganza es fundamental para la consolidación de un país en paz.

En esta medida, la conformación de una comisión de verdad y reconciliación en Colombia, adaptada a su contexto específico, constituye un buen camino a seguir. Estos instrumentos ayudan a trazar rutas hacia la reconciliación nacional, al integrar en simultáneo víctimas y victimarios en un

mismo proceso, permitiendo conocer la verdad de los hechos del conflicto, como forma de lograr el tránsito hacia el perdón y la recuperación psicosocial.

Efectivamente, la puesta en marcha de mecanismos de justicia y verdad tiene una función terapéutica en sociedades que vivenciaron experiencias dolorosas de conflicto. El acceso a la verdad ayuda a sanar las heridas. Para que sea posible una reconciliación, los familiares de las víctimas necesitan saber qué pasó con sus seres queridos, cuál es el paradero de los desaparecidos y en dónde se encuentran los cuerpos (Beristain, 2002). El olvido no garantiza una verdadera paz.

En lo que concierne a las comisiones de verdad y reconciliación, se recomienda igualmente que las audiencias sean públicas, pues el proceso de ‘catarsis’ del conflicto armado no se reduce únicamente a las víctimas directas de la violencia, sino a toda la sociedad.

Sin embargo, si el perdón es importante, en el sentido de la construcción de una sociedad en paz, toca igualmente evitar el otro extremo, la impunidad. En este ámbito, los casos de Burundi, Congo y Guatemala figuran como ejemplos a no seguir. En estos países, el ambiente de impunidad que se ha hecho sentir desde los acuerdos de paz es abrumador e impide, en gran medida, la construcción de una verdadera paz. En este último país, cuya realidad social demuestra algunas similitudes con la colombiana, las estructuras sociales, políticas, militares, e incluso culturales de la contrainsurgencia, no fueron desmanteladas (Peacock & Beltrán, 2003), evidenciando los riesgos de perpetuación de dinámicas de conflicto en un contexto de paz formal.

Por lo tanto, frente a muy graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, la amnistía generalizada a todos los combatientes y tipos de crímenes, como ocurrió en Filipinas y en los procesos de paz de Colombia en los noventas, no parece ser la solución más adecuada. La tendencia internacional va en el sentido del indulto a los delitos de naturaleza política, pero de sanción a las más graves violaciones al derecho internacional humanitario, especialmente, los crímenes de guerra y de lesa humanidad. Por lo demás, al haber ratificado el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Colombia debe ajustarse a una serie de parámetros internacionales que establecen un conjunto de obligaciones mínimas de justicia y de garantía a las víctimas. Así, aunque como se ha señalado anteriormente, la solución para el conflicto armado en Colombia sea ‘colombiana’ también en el plano jurídico, esta no podrá plantearse de espaldas al mundo, teniendo en cuenta los compromisos internacionales que el país ha asumido.

La importancia de establecer mecanismos regionalmente diferenciados de construcción de paz

Para que la paz sea duradera y sostenible, su construcción debe enraizarse en el mismo suelo en que el conflicto se desarrolló (Lederach, 1997, p. 107) y esto solo se logrará mediante la participación de los protagonistas y las víctimas de la violencia en cada territorio y localidad del conflicto.

La paz no se construye solo desde la centralidad del Estado, de los actores alzados en armas y de procesos de negociación a nivel nacional. Pasa por las bases, a nivel local y regional, por las comunidades que han vivido la violencia. La construcción de paz aquí es entendida como la exploración y desarrollo desde lo cotidiano, de nuevas formas de relación e interrelación que superen la polarización del conflicto armado y construyan alternativas a la violencia, generando inclusión en términos sociales, económicos, políticos y culturales (Barreto, 2012, p. 386). Pasa por la generación de actitudes y procesos direccionados a la transformación positiva de conflictos, conducentes a relaciones sociales más inclusivas, generadores de más justicia en los diferentes niveles de la relación humana (ECP, 2006, p. 6).

Por lo tanto, es fundamental que las estrategias de construcción de paz y de implementación de los acuerdos no sean exclusivamente verticales y tomen en consideración las especificidades de las regiones y territorios que han experimentado el conflicto armado. La descentralización de las estrategias de construcción de paz es vital para garantizar la sostenibilidad de este proceso. A la dimensión política y militar deben agregarse los componentes social, económico, cultural y psicológico.

En algunos de los casos estudiados, como Filipinas, Sudáfrica y Sudán, se han verificado buenas prácticas en este ámbito, al establecerse enfoques territoriales de construcción de paz y mecanismos de descentralización de la implementación de los acuerdos. En Sudáfrica se conformaron comisiones regionales y locales de paz, compuestas por actores de la sociedad civil, con vista a debatir los temas de la agenda de negociación y a verificar la implementación de los acuerdos desde las necesidades específicas de las regiones (Fisas, 2010, p. 10). En Sudán, el acuerdo de Naivasha hizo hincapié en la importancia de la descentralización como herramienta para posibilitar la participación de las distintas partes en conflicto.

A pesar de que la naturaleza de estos conflictos sea bastante distinta de la colombiana, esta lección es fundamental para Colombia. La matriz regionalmente diferenciada del conflicto colombiano, exige que alguna forma de

descentralización de la implementación de los acuerdos sea puesta en práctica, y que mecanismos y estrategias de construcción de paz desde un enfoque territorial sean implementados. Es fundamental que los acuerdos ‘bajen’ hasta las regiones y las comunidades que vivenciaron décadas de violencia. Una política o un proceso de paz en Colombia que no tenga en cuenta la variable territorial y las particularidades regionales, está condenado a fracasar o a obtener impactos mitigados. Para que sea sostenible y duradera, no puede cimentarse en un enfoque estrictamente nacional. Necesita incluir escalas y enfoques espaciales distintos y agendas locales y regionales de paz, pasando por supuesto, por el involucramiento de las regiones, la participación activa de las comunidades y de la sociedad civil organizada a partir de los territorios (Barreto, 2014, p. 185).

Un acuerdo de paz no es un punto final, es un punto de partida

Varias de las experiencias analizadas en esta investigación nos han mostrado que la etapa que se sigue a la firma de un acuerdo trae tantos desafíos políticos y sociales a un país como el mismo proceso de paz y el conflicto armado.

Un proceso de negociación y un acuerdo de paz tienen un alcance limitado. Permiten un primer paso fundamental e indispensable para la paz: el silenciamiento de los fusiles de los actores armados, pero no necesariamente eliminan los gérmenes de violencia y las raíces de la conflictividad. Inciden tan solo sobre una de las dimensiones de un conflicto, los aparatos armados de los grupos ilegales y sus comandos políticos. Por lo tanto, no son garantía de un país verdaderamente pacificado, sino de una paz frágil, limitada e imperfecta. No generan una paz sostenible y duradera que sea transversal a todos los niveles y esferas de relaciones sociales (Barreto, 2014, p. 182).

En varios de los casos estudiados, como Sudán, El Salvador, Guatemala e Irlanda del Norte, a la firma del acuerdo de paz se sucedió una etapa de recrudescimiento o transfiguración de la violencia armada. En Irlanda del Norte cesaron las hostilidades de los grupos armados, pero la segregación, las tensiones intercomunitarias y la violencia sectaria de base han persistido. En Sudán se verificaron continuas violaciones al acuerdo de paz, sobre todo en el sur del país. En Guatemala, el no desmantelamiento de las estructuras contrainsurgentes y la debilidad en la aplicación de los mecanismos de justicia ha significado una perpetuación de la violencia paramilitar sobre diversos sectores de la sociedad (Peacock & Beltrán, 2003). En El Salvador se verificó una transfiguración de la naturaleza de la violencia en el país, una guerra de frentes se sucedió en una “guerra de todas las esquinas” (Vincenti, 2008),

evidenciándose, paradójicamente, un significativo crecimiento de la violencia y de la tasa de homicidios en un periodo de paz formal y posconflicto, gracias a la afirmación del fenómeno de las maras y de la criminalidad urbana.

Todos estos casos ponen en evidencia los inmensos desafíos y riesgos que se suman a la firma de un acuerdo de paz y a una etapa de posconflicto. La paz negativa no necesariamente implica una paz positiva. La construcción de una paz sostenible y duradera implica profundas transformaciones en una sociedad, que llevan años, sino décadas, realizar. En este sentido, se podría señalar que un acuerdo de paz es un punto de partida y no un punto de llegada para un país que ha vivenciado un conflicto armado. Los procesos de paz no terminan con la firma de un acuerdo, sino que deben seguir avanzando en el período posterior. Hay siempre muchos temas ‘pendientes’ en un posconflicto que exigen estrategias comprensivas y multidimensionales de construcción de paz y transformación del conflicto.

Colombia debe prepararse para evitar estos escenarios, buscando incidir sobre las causas de la violencia. Una ‘centroamericanización’ del posconflicto es un riesgo serio en el país, teniendo en cuenta los graves problemas de criminalidad y narcotráfico que padece Colombia. Por lo demás, el fenómeno de las Bacrim, las Águilas Negras, los Rastrojos y los Urabeños, que sucedió al proceso formal de desmovilización de las AUC, revela en gran medida esta realidad, y constituye una alerta para los peligros y riesgos de un escenario post-negociación (Barreto, 2014, p. 182).

Construir paz es construir sociedad

Una importante enseñanza política que los distintos estudios de caso han evidenciado es que la paz no se materializa como un ‘café instantáneo’, es decir, en el día en que se firma el acuerdo entre los grupos armados. La construcción de una paz duradera, sostenible y positiva implica un proceso más largo que requiere de la participación de muchos actores de la sociedad, más allá del Estado y los actores armados. Construir la paz en un país es un proceso complejo, largo y multidimensional. Implica frecuentemente cambios estructurales en el sistema político, institucional y socioeconómico, pero pasa igualmente por todos los sectores de la población. En última instancia, pasa por la reestructuración de las relaciones sociales y por el cambio de los códigos culturales que sostienen y legitiman la violencia. En este sentido, construir paz es construir sociedad, es construir un nuevo país.

En los distintos casos analizados, no solo la mayoría de los acuerdos de paz promovieron importantes cambios en la estructura política y económica, sino que abrieron las puertas para que los países y las sociedades adoptaran nuevas prácticas e instrumentos de participación.

En este sentido, se evidencia que la construcción de la paz en Colombia no pasará exclusivamente por las políticas macrodefinidas desde la Casa de Nariño en Bogotá. También lo hará por cada región, territorio y comunidad del país, que tendrán que generar nuevas formas de convivencia. Implica un ‘desarme’ social, político, económico y cultural de la sociedad colombiana, y el cambio de una cultura de violencia por una cultura de paz (Barreto, 2014, p. 183).

Es un proceso paulatino y progresivo que se juega a varias escalas y niveles, e implica la participación amplia de la población. Todos los actores políticos, económicos y sociales del país, desde los partidos a las universidades, de los empresarios a las ONG, de las gobernaciones a las comunidades de base, de los individuos a las organizaciones de la comunidad internacional, tendrán un rol a desempeñar y un aporte a dar en la construcción de una Colombia en paz. Usando una metáfora de Lederach (2007, p. 37), uno de los más reputados teóricos en temas de resolución de conflictos, para construir la ‘casa de la paz’, se requiere un trabajo tanto en el techo como en los cimientos, tanto en la cima, como en la base de la pirámide del conflicto; todos los niveles son igualmente importantes para que esta se sostenga y no caiga (Barreto, 2014, p. 183).

La importancia de integrar la sociedad civil en los procesos de negociación y construcción de paz

Un proceso de construcción de paz es mucho más amplio que un proceso de paz. Por lo tanto, figura como fundamental la participación de la sociedad civil en este ámbito. Su importancia resulta de la necesidad de garantizar la sostenibilidad de la paz, pues un proceso de paz solo es sostenible si es apropiado por la población (Mouly, 2011, p. 304). Para que la paz se consolide y gane raíces hay que crear la paz entre vecinos y en el seno de las comunidades. Según Lederach (1997, p. 94), se requiere una ‘circunscripción de paz’, es decir, una fuerza popular de apoyo. Como destaca Catherine Barnes (2005, p. 20):

Los procesos de paz suelen ser incompletos e imperfectos. Los conflictos no se transforman solamente por acuerdos. [...] Si el público y la sociedad civil organizada han sido excluidos del proceso, o creen que no se han ocupado de sus necesidades reales, son menos propensos a trabajar activamente en su aplicación. Sin un electorado amplio como base, hay

pocas salvaguardas en contra de aquellos que quieren hacer fracasar el acuerdo. (Traducción del autor)

Un enfoque comprensivo y sostenible para la paz requiere necesariamente la participación de múltiples actores, actividades y niveles de construcción de paz (Lederach (1997, p. XVI), y debe incidir, tanto en los aspectos de la paz negativa, como en aquellos de la paz positiva. Por lo tanto, todos los actores sociales son vehículos fundamentales de estrategias y procesos de paz. Los procesos de transformación se operan a diversos niveles. Pasan por cambiar las estructuras y las personas. La transformación de la sociedad es entonces el resultado indirecto de la transformación de los individuos y no solo de la reestructuración institucional y las reformas sociales y políticas (Mitchell, 2002, p. 12).

En los casos estudiados se encuentran algunos ejemplos a seguir y errores a evitar, en lo que concierne a la integración de la sociedad civil en los procesos de negociación y construcción de paz. Particularmente en Guatemala, se establecieron mecanismos interesantes y fructíferos de integración de la sociedad civil en el proceso, mediante la creación de una Asamblea de la Sociedad Civil, compuesta por distintos sectores y actores sociales, que se destinaba a debatir paralelamente los temas abordados en las negociaciones y retroalimentar a la mesa de negociación. Asimismo, esta Asamblea tuvo un rol activo en la implementación de los acuerdos. Así, este instrumento se reveló como un verdadero modelo de participación ciudadana, que podría ser replicado (Fisas, 2010).

Conclusión

En conclusión, las distintas experiencias y casos analizados en el ámbito de este proyecto demuestran que hay distintos caminos para llegar a la paz y que este es un proceso multidimensional y de largo plazo que se juega a varios niveles y debe invocar e involucrar a los distintos sectores políticos y sociales de un país. Ponen en evidencia también que son múltiples los desafíos, riesgos y dilemas que se colocan a una nación para superar la violencia, tanto en el trascurso de un proceso de negociación, como en la fase de posconflicto. Una firma de un Acuerdo de Paz cierra una importante etapa en el camino para la paz, pero abre otras cuestiones, desafíos y problemas, como el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes, de respaldo y reparación a las víctimas, y de búsqueda de reconciliación nacional.

Colombia se enfrenta a una oportunidad histórica para colocar un punto final a cinco décadas de conflicto armado, pero también para corregir algunas de sus debilidades estructurales y deudas históricas con amplios sectores sociales

y territorios del país. La construcción de una paz sostenible, duradera y positiva será un proceso largo y exigente, que implica ‘democratizar su democracia’, fortalecer sus instituciones, generar desarrollo humano y una presencia integral del Estado en la totalidad del territorio nacional, transformar una cultura de violencia en una cultura de paz y cerrar la brecha entre las ‘dos Colombias’.

Este camino debe recorrerlo la sociedad colombiana como un todo, construyendo una nueva nación en paz que sea inclusiva, evitando errores del pasado y que pueda aprender con las experiencias de otros países que han vivenciado situaciones y contextos análogos de violencia y que nos han mostrado que la paz sí es posible.

Referencias bibliográficas

- Abraham, T. (2011). Presentación. En McCartney, C. (Ed.) *Haciendo Balance, El proceso de paz de Irlanda del Norte*. Documento N° 11. Red Gernika. (pp. 8-10). Bizkaia: Centro de investigación por la paz Gernika Gogoratuz. Recuperado de: <http://www.c-r.org/sites/c-r.org/files/NIesp.pdf>
- Aceh Monitoring Mission (s.f.). Decommissioning and Redeployment. Recuperado de <http://www.aceh-mm.org/index.htm>
- Acto Legislativo N° 1 de 2012. Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- Acuerdo Final para la Implementación del Acuerdo de Trípoli de 1976.
- Acuerdo General de Paz de 2002.
- Acuerdo Global de Transición de 2002.
- Adams, R. N. (1994, abril). Guatemalan ladinization and history. *The Americas*, 50(4), 527-543.
- Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (2013). Resolución N° 0754 de 2013.
- Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (2014). Informe de Gestión Institucional para las Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas ACR (enero 1 a diciembre 31 de 2013). Recuperado de http://www.reintegracion.gov.co/Quienes_Somos/Planeacion_Gestion_Control/Informes_Gestion/Paginas/default.aspx
- Aguilera, G. (1988). Esquipulas y el conflicto interno en Centroamérica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 14(1/2), 131-141.
- Aguilera, M. & Vega, R. (1998). Ideal democrático y revuelta popular: bosquejo histórico la mentalidad política popular en Colombia, 1781-1948. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Aguswandi Z, W. (2008). *From Politics to Arms to Politics Again: The Transition of the Gerakan Aceh Merdeka (Free Aceh Movement-GAM)*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Recuperado de: http://www.berghof-conflictresearch.org/documents/publications/transitions_gam.pdf
- Allison, M. E. (2006). The Transition from Armed Opposition to Electoral Opposition in Central America. *Latin American Politics and Society*, 48(4), 137-162.
- Almeida, P. (2010). El Salvador: Elecciones y movimientos sociales. *Revista de ciencia política*, 30(2), 319-334.
- Almeida P. (2011), Olas de movilización popular: movimientos sociales en El Salvador, 1925-2010. San Salvador: UCA editores.
- Ambos, K. (2009). El marco jurídico de la justicia transicional. En Justicia de Transición, Informes de América Latina, Alemania, Italia y España. Montevideo: Konrad-Adenauer, pp. 23-129.
- Anderson C. (1974). Cambio político y económico en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.
- Amnesty International (12 de junio de 2002). República Democrática del Congo: La matanza de Kisangani - las víctimas necesitan justicia ya. Disponible en: <http://www.amnesty.org/fr/library/asset/AFR62/009/2002/fr/91c21b47-d830-11dd-9df8-936c90684588/afr620092002es.html>
- Amnesty International (2007). *Burundi: No protection from rape in war and peace*. London: International Secreterat.
- Amnistía Internacional (2002). *Guatemala's Lethal Legacy: Past Impunity and Renewed Human Rights Violations*. Guatemala: Amnistía Internacional. Recuperado de: <http://www.refworld.org/docid/3d99cccc5.html>
- Amnistía Internacional (2008). Informe anual 2008, El estado de los Derechos Humanos en el mundo, Madrid: EDAI.
- Amnistía Internacional (2009), Informe anual 2009, El estado de los Derechos Humanos en el mundo, Madrid: EDAI
- Amnistía Internacional (2012). Informe anual 2012, El estado de los Derechos Humanos en el mundo, Madrid: EDAI
- Amnistía Internacional (s.f.). Comisiones de la Verdad, en <http://www.amnesty.org/es/international-justice/issues/truth-commissions> (Consulta: 14/06/2014).

- Aponte, A. (2011). *El proceso penal especial de justicia y paz. Alcances y límites de un proceso penal concebido en clave transicional*, Bogotá: Centro Internacional de Toledo para la Paz-CITpax.
- Arango, L. E., & Hamann, F. (Eds.). (2013). *El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones*. Bogotá: Banco de la República.
- Arias, A. (2002). After the Rigoberta Menchú controversy: Lessons learned about the nature of subalternity and the specifics of the indigenous subject. *MLN*, 117(2), 481-505.
- Arias, G. (2008). *Una mirada atrás: Procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno colombiano. Working Papers 4*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de: http://www.colombiassh.org/reh/IMG/pdf_5.Procesos_de_paz_en_Colombia.pdf
- Arriño, M. V. (2008). *Nepal: una mirada de género sobre el conflicto armado y el proceso de paz. Quaderns de Construcció de Pau 4*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau Recuperado de: http://escolapau.uab.cat/img/qcp/nepal_conflicto_paz.pdf
- Arnson, C. (1997). Guatemala unidad revolucionaria nacional guatemalteca: agreement on a firm and lasting peace, and the 10 integral agreements covering human rights, resettlement, human rights violations, indigenous peoples, social and economic issues, civilian power and the armed forces, definitive ceasefire, constitutional and electoral reforms, the legal integration of urng, and verification. *International Legal Materials*, 36(2), 258-339.
- Arnson, C. (1999). *Comparative peace processes in Latin America*. Washington D.C.: Stanford University Press.
- Arriola, M. (1986). El grupo Contadora y el problema de la distensión en Centroamérica. *Areas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (7), 109-115.
- Arusha Peace and Reconciliation Agreement for Burundi (2000, agosto 28). Arusha Peace and Reconciliation Agreement for Burundi. Recuperado de: [http://www.ucd.ie/ibis/filestore/arusha%20\(burundi\)%20.pdf](http://www.ucd.ie/ibis/filestore/arusha%20(burundi)%20.pdf)
- Aspinall, E. (2005). *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?* Washington D.C.: East-West Center Washington.
- Autesserre, S. (2006). Local Violence, National Peace? Postwar «Settlement» in the Eastern D. R. Congo (2003-2006). *African Studies Association*, 49(03), 1-29.

- Avonius, L. (s.f). Reintegration: BRA's roles in the past and its future visions. CMI (Crisis Management Initiative), The Aceh peace process follow-up project report. Recuperado de <http://www.acehpeaceprocess.net/#>.
- Ayebare, A (2010). Peacemaking in Burundi. A case study of regional diplomacy backed by Internacional Peacekeeping and Peacebuilding. En *The UN Security Council and the Responsibility to Protect Policy, Process, and Practice* (pp. 81-86). Favorita Papers. Recuperado de <http://responsibilitytoprotect.org/favoritadonia.pdf>
- Ball, N. (2001). The challenge of rebuilding war-torn societies. En C. A. Crocker, F. Osler Hampson, & P. Aall (Eds.) *Turbulent Peace. The challenges of managing international conflict* (pp). Washington D.C. : USIP.
- Borrego, M. E. P., Ballen, A. V., & Percipiano, Y. L. (2003). Diagnóstico del programa de reinserción en Colombia: mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual. DNP.
- Baloyra, E. A. (1982). *El Salvador in Transition*. Chapel Hill: North Carolina University Press.
- Barnes, C. (2005). Weaving the web: Civil-society roles in working with conflict and building peace. En Brenle, M., Hellema, M., & Verhoeven, J. (Eds). *People Building Peace II, Successful Stories of Civil Society* (pp. 7-24). Boulder: Lynne Rienner.
- Barreto Henriques, M. (2012). Tesis de doctorado "Laboratorios de Paz" en territorios de violencia(s): ¿abriendo caminhos para la paz positiva em Colombia?", Universidad de Coimbra.
- Barreto Henriques, M. (2014). Preparar el post-conflicto en Colombia desde los Programas de Desarrollo y Paz: Retos y lecciones aprendidas para la cooperación internacional y las empresas. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 9 (1), Enero-junio 2014, pp. 179-197, Bogotá, Colombia.
- Barreto, M. (2015). Os desafios e dilemas da construção da paz na Colômbia: potenciais aprendizagens a partir de várias experiencias internacionais. *Tempo exterior*, XV(30,I), 19-34.
- Barron, P., Humphreys, M., Paler, L, & Weinstein, J. (2009). *Community-Based Reintegration in Aceh: Assessing the impacts of BRA-KDP*. Indonesia: Banco Mundial.

- Bayer, A. K. (2010). *El papel de la Comunidad Internacional en la construcción de la paz en Colombia: Europa, los vecinos de Colombia y las Organizaciones Internacionales*. Bogotá: Fundación ideas para la paz.
- Benavides, L. (2003). Introductory note to the supreme court of Spain: judgment on the guatemalan genocide case. *International Legal Materials*, 42(6) 683-685.
- Berghof Research Center for Constructive Conflict Management (2008). *Mac Maharaj: The ANC and South Africa's Negotiated Transition to Democracy and Peace. Berghof Transitions Series N° 2*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Recuperado de: http://www.berghof-conflictresearch.org/documents/publications/transitions_anc.pdf
- Beristáin, C. (2002). El papel de la memoria colectiva en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia. En Wyatt, D. & Saillard, D. (Coords.). *Guerra y Desarrollo: la re-construcción posconflicto* (pp. 100-112). Bilbao:, Unesco extea. Recuperado de: http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/Guerra_Desarrollo.pdf
- Beristáin, C. (2003). Reconciliación luego de conflictos violentos: un marco teórico. En IDEA - IIDH. *Verdad, justicia y reparación: desafíos para la democracia y la convivencia social* (pp. 15-52). Costa Rica: IDEA, IIDH.
- Bertrand, J. (2000). Peace and Conflict in the Southern Philippines: Why the 1996 Peace Agreement Is Fragile. *Pacific Affairs. University of British Columbia*, 73(1), 37-54. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/2672283>.
- Biswas, B. (2009). Can't We Just Talk? Reputational Concerns and International Intervention in Sri Lanka and Indonesia (Aceh). *International Negotiation*, 14(1), 121-147.
- Boada, A. C. (2009). *Pasado, presente y futuro en Mindanao. Análisis de los procesos de paz y reintegración del MNLF y el MILF. Quaderns de Construcció de Pau 07*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau Recuperado de: <http://escolapau.uab.cat/img/qcp/mindanao.pdf>
- Bohara, A.; Mitchell, N. J., & Nepal, M. (2006). Opportunity, Democracy, and the Exchange of Political Violence: A Subnational Analysis of Conflict in Nepal. *The Journal of Conflict Resolution*, 50(1), 108-128. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/27638477>
- Boaventura, S. (2003). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- Borda, S., & Cepeda, F. (2012). *Proceso de Paz en Colombia: participación de actores internacionales*, Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Boshoff, H. (2004). Overview of Security Sector Reform Processes in the DRC. *African Security Review*, 13(4), 61-66.
- Boshoff, H. (2010). *Completing the demobilization, disarmament and reintegration process of armed groups in the Democratic Republic of Congo and the link to security sector reform of FARDC: Mission Difficult*. Africa: Institute for Security Studies, Situation Report 23.
- Boshoff, H., Vrey, W., & Rautenbach, G. (2010). *The Burundi Peace Process from Civil War to Conditional Peace*. South Africa: Institute for Security Studies. Recuperado de: <http://www.issafrica.org/uploads/Mono171.pdf>
- Botero, C., & Restrepo, E. (2006). Estándares internacionales y procesos de transición en Colombia. En ¿Justicia Transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, pp. 45-107.
- Brown, G. (2010). *The long and winding road: Peace process in Mindanao, Philippines. IBIS Discussion Paper N° 6. Institute for British-Irish Studies*. Dublin: University College Dublin.
- Bulmer-Thomas, V. (1994). *The Economic History of Latin America Since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bulmer-Thomas, V. (1998). *Historia Económica de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Burgerman, S. (2000). Building the Peace by Mandating Reform: United Nations-Mediated Human Rights Agreements in El Salvador and Guatemala. *Latin American Perspectives*, 27(3) 63-87.
- Burgess, H., & Burgess, G. (2003). ¿What are Intractable Conflicts? *Beyond Intractability*, Conflict Research Consortium, University of Colorado, Boulder. Recuperado de: http://www.beyondintractability.org/essay/meaning_intractability/.
- Burton, J. (1990). *Conflict Resolution and Prevention*, New York: St. Martin's Press.
- Caramés, A. (2009a). *Burundi (PNDDR, 2004-2008)*, En Caramés, A, & Sanz, E. *DDR 2009. Analysis of Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) Programmes in the World during 2008* (pp. 31-38). Bellaterra: School for a culture of Peace.

- Caramés A. (2009b). *Pasado, presente y futuro en Mindanao, análisis de los procesos de paz y reintegración del MNLF y el MILF*. Barcelona: Escuela de Cultura de Paz.
- Caramés, A. (s.f.). *La reintegración comunitaria*. Barcelona: Escuela de Cultura de paz.
- Caramés A., Fisas V., & Luz, D. (2006). *Análisis de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) existentes en el mundo durante 2005*. Barcelona: Escuela de Cultura de Paz.
- Caramés A., Fisas V., & Sanz, E. (2007). *Análisis de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) existentes en el mundo durante 2006*. Barcelona: Escuela de Cultura de Paz.
- Caramés, A., & Sanz, E. (2009). *Análisis de los programas de DDR existentes en el mundo durante 2008*. Bellaterra: Escola de Cultura de Pau.
- Cardenal, R., & González, L. (2007), *El Salvador: la transición y sus problemas*, San Salvador: UCA Editores.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (1997) *Final Report*. New York: Carnegie Corporation.
- Carranza, R. (2011). From Marcos to another Aquino: impunity, accountability and transitional Justice. *A Journal on threatened Human Rights Defenders in the Philippines*, 3(1), 36-38. Recuperado de: http://www.ipon-philippines.info/fileadmin/user_upload/Observers/Observer_Vol.3_Nr.1/Observer_Vol.3_Nr.1_Political-Changes_36.pdf
- Casólviva, J., & Carrero, J. (2000). *África de los Grandes Lagos*. Barcelona: Quaderns de Cristianisme i Justícia.
- Castro, M. (1983). *Función política del ejército salvadoreño en el presente siglo*. San Salvador: Universidad Centro Americana.
- Castro, S. (2011). Delitos contra el régimen constitucional y legal.
- En Lecciones de Derecho penal, Parte Especial, Segunda Edición, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 167-216.
- Cawthra, G. (1997). *Securing South Africa's Democracy: Defence, Development, and Security in Transition*. Houndsmill, Basingstoke: Macmillan.
- Celador, G. C. (2008). VI Reforma del sector de seguridad: La UE y su política hacia la reforma del sector de seguridad: ¿Un nuevo ejemplo de división 'conceptual-contextual'? En Soleri, E, & Carbonell, L. (Eds.). *Se-*

minario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo (pp.). Barcelona: CIDOB Ediciones.

- Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno IDMC (2015). Informe global 2015: desplazados internos por conflicto y violencia. Recuperado el 15 de diciembre de 2014 de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2015/10060.pdf?view=1>
- Centro de Memoria (s.f.). Los proceso de paz con el M-19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT desde 1989 a 1991. En <http://centromemoria.gov.co/los-proceso-de-paz-con-el-m-19-el-epl-el-quintin-lame-y-el-prt-desde-1989-a-1991/> (Consultado: 19/04/2015).
- Centro de Noticias ONU* (2008, julio 23). Prorrogan mandato de Misión de la ONU en Nepal. *Centro de Noticias ONU*. Recuperado de: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=13059#.UkDO5NLg3Ic>
- Centro de Noticias ONU*. (2009, julio 31). Nepal: Enviada de la ONU llama a cumplir proceso de paz. *Centro de Noticias ONU*. Recuperado de: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=16178#.UkXvu9Lg3Id>
- Cerdas, R. (1998). Desmovilización y fuerzas del orden en Centroamérica. *Foro Internacional*, 38(1), 59-90.
- Chernick, M. W. (1996). Introducción. Aprender del pasado: Breve historia de los procesos de paz en Colombia (1982-1996). *Colombia internacional*, Edición Especial: Seminario sobre procesos de negociación y Paz, 36, 4-8. Recuperado de: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/241/view.php>
- Cheryl, H. (2009). *Workshop report, expert meeting on the future of DDR programming in Africa: links with SSR and peacebuilding*. Sweden: Institute for Security Studies (South Africa).
- CIDOB (2013). Biografía Nelson Mandela. Barcelona: CIDOB. Recuperado de: http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/africa/sudafrica/nelson_mandela (Recuperado: 27/06/2013).
- Coalición Global (3 de agosto de 2012). Coalición global le pide a Nepal que se una a la Corte Penal Internacional. En http://www.coalitionfortheicc.org/documents/Nepal_URC_Press_Release_FINAL_SP.pdf
- COIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001, marzo 14). *Barrios Altos vs. Perú*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Re-

- cuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_75_esp.pdf
- COIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012a, octubre 25). Caso masacres de el Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_252_esp.pdf
- COIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012b, noviembre 30). Masacre de Santo Domingo vs. Colombia. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_259_esp.pdf
- Collins, C. (2008). State Terror and the Law: The (Re)judicialization of Human Rights Accountability in Chile and El Salvador. *Latin American Perspectives*, 35(5), 20-37.
- Colombia (1991). *Constitución Política de Colombia 1991*. Colombia: Gobierno de Colombia.
- Comisión Colombiana de Juristas (2007). *Verdad, justicia y reparación. Algunas preguntas y respuestas*, Bogotá D.C.: Comisión Colombiana de Juristas.
- Comunicado conjunto (2013, noviembre 6). Comunicado conjunto N° 25.
- CNRR, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2010). *La Reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas. II Informe de la Comisión*. Bogotá: CNRR. Recuperado de: <http://www.ideaspaz.org/tools/download/52283>
- Conciliation Resources. (s.f.). International Contact Group on Mindanao. *Conciliation Resources*. Recuperado de: <http://www.c-r.org/featured-work/international-contact-group-mindanao>
- Congreso de la República (1990). Decreto 206 de 1990. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República (2012, julio 31). *Acto Legislativo N° 1 de 2012. Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. Colombia: Congreso de la República. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48679>
- Consejo de la Unión Europea (2006, enero 31). *Estrategia de la Unión Europea para combatir la acumulación ilícita y el tráfico de armas pequeñas*

- y armamento ligero y sus municiones.*. Documento del Consejo 5319/06. Consejo de la Unión Europea.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2003). *Carta de fecha 8 de octubre de 2003 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Burundi ante las Naciones Unidas*. Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Recuperado de: [http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BI_031008_PretoriaProtocol\(esp\).pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BI_031008_PretoriaProtocol(esp).pdf)
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2004). *Resolución 1528*. Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Recuperado de: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1528\(2004\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1528(2004))
- CONPES, Consejo Nacional de Política Económica y Social (2008). *Documento Conpes 3554: Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y grupos armados ilegales*. Colombia: Consejo Nacional de Política Económica y Social. Recuperado de <https://docs.google.com/file/d/0By6euxeQ2VO5ZGZhUkhvQTK5U28/edit?pli=1>
- Cordova, R. & Benitez, R. (1989), *La paz centroamericana: expediente de documentos fundamentales*, México: UNAM.
- Cordova, R. (1999) *El Salvador: Reforma Militar y relaciones civico-militares*. San Salvador: Fuandaungo.
- Corporación Nuevo Arco Iris (2012, octubre 23). *Lecciones del proceso de paz de Irlanda del Norte*. Corporación Nuevo Arco Iris. Recuperado de: <http://www.arcoiris.com.co/2012/10/lecciones-del-proceso-de-paz-de-irlanda-del-norte/>.
- Corte Constitucional Colombiana (2013). *Boletín de Prensa*. Bogotá D.C.: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional Colombiana (1993). Sentencia C-171 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- Corte Penal Internacional (2011, agosto 19). *Informe de la Corte Penal Internacional. 19 de agosto de 2011. A/66/309*. Recuperado de: <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/D207D618-D99D-49B6-A1FC-A1A221B43007/283898/ICC2011AnnualReporttoUNSpanish.pdf>
- Corte Suprema de Filipinas. (2010, diciembre). Sentencia G.R. Nos. 192935 & 193036. Recuperado de: <http://sc.judiciary.gov.ph/jurisprudence/2010/december2010/192935.htm>

- Crisis Management Initiative (2010). *Aceh peace process: Follow-up Project. Final Report*. Finlandia: Yliopistopaino.
- Crocker, C. A., Osler Hampson, F., & Aall, P. (Eds.). (2001). *Turbulent Peace. The challenges of managing international conflict*. Washington D.C.: USIP.
- Crocker, C. A., Osler Hampson, F., & Aall, P. (Eds.). (2015). *Managing conflict in a world adrift*. Washington D.C.: USIP.
- Curtis, D. (2003, septiembre). The Peace Process in Burundi: Successful African Intervention? *Global Insight* (24). Recuperado de: http://www.igd.org.za/jdownloads/Global%20Insight/gi_24.pdf
- Cuya, E. (1996). Las Comisiones de la Verdad en América Latina. En Revista Memoria, de Dokumentations und Informationszentrum Menschenrechte in Lateinamerika <http://www.derechos.org/koaga/iii/1/cuya.html> (Consultado: 14/07/2015).
- Daley, P. (2007). The Burundi Peace Negotiations: An African Experience of Peace-Making. *Review of African Political Economy*, Vol. 34, No. 112, *Trading Africa's Future* (Jun., 2007), pp. 333-352. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/20406401>
- Daley, P. (2007). The Burundi Peace Negotiations: An African Experience of Peace-Making. *Review of African Political Economy*, Vol. 34, No. 112, *Trading Africa's Future* (Jun., 2007), pp. 333-352. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/20406401>
- De Clerk, E. & Barnes, C. (2004). La transición negociada de Sudáfrica. En Barnes, C (Ed.). *Haciendo propio el proceso de participación ciudadana en los procesos de paz* (pp. 24- 31). País Vasco: Conciliation Resources.
- De Roux, F. (2013). *Reflexiones sobre el perdón; Ante el conflicto armado colombiano*. Colombia: Fundación para la Reconciliación. Recuperado de: http://www.fundacionparalareconciliacion.org/images/img_noticias/doc153580d2781b18_23042014_1257pm.pdf
- Deng, F. M. (2010). Sudán al borde: Autodeterminación y Unidad Nacional. Fordham University Press e Instituto para los asuntos humanitarios internacionales. Recuperado de: http://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n4_2011
- Department of Foreign Affairs and Trade (2013, abril 4). *The Joint Declaration of 15 December 1993 (Downing St. Declaration)*. Department

of Foreign Affairs and Trade. Recuperado de: <http://web.archive.org/web/20130404221626/http://dfa.ie/home/index.aspx?id=8734>

Derks, M., Rouw, H., & Briscoe, I. (2011). *Un dilema de comunidad: DDR y el rostro cambiante de violencia en Colombia*. Holanda: Red Holandesa de Paz, Seguridad y Desarrollo.

Diario Oficial (1982, noviembre 19). Ley 35 de 1982. *Diario Oficial* (36.133). Recuperado de: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1982/ley_0035_1982.html

Diario Oficial (1982, noviembre 20). Ley 35 de 1982. *Diario Oficial* (36133), 529. Recuperado de: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1982/ley_0035_1982.html

Diario Oficial (1985, junio 5). Ley 49 de 1985. *Diario Oficial* (37.000). Recuperado de: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1985/ley_0049_1985.html

Diario Oficial (1989, diciembre 22). Ley 77 de 1989. *Diario Oficial* (39.116). Recuperado de: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1989/ley_0077_1989.html

Diario Oficial (2003, enero 24). Decreto 128 de 2003. *Diario Oficial* (45.073).

Diario Oficial (2005, julio 25). Ley 975 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. *Diario Oficial* (45.980) . Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17161>

Diario Oficial (2010, diciembre 29). Ley 1424 de 2010. *Diario Oficial* (47.937). Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41055>

Diario Oficial (2011, junio 10). Ley 1448 de 2011. *Diario Oficial* (48.096). Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html

Diario Oficial de la Unión Europea (2008, marzo 3). Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de abril de 2007, sobre la situación de los derechos humanos en Filipinas. *Diario Oficial de la Unión Europea*. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:074E:0788:0790:ES:PDF>

- Diario Oficial de la Unión Europea* (2008, marzo 20). Situación de los derechos humanos en Filipinas Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de abril de 2007, sobre la situación de los derechos humanos en Filipinas. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 788-790. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:074E:0788:0790:ES:PDF>
- Díez Alcalde, J. (2012). Sudán y Sudán del Sur: convulso proceso de paz en el continente africano. *Escenarios Actuales*, 17(3), 19-28. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/SudanySudanSur_RevistaEscenariosActualesChile__JDA.pdf
- DNP, Departamento Nacional de Planeación (2010). *Evaluación de Resultados de la Política de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados al Margen de la Ley en Colombia 2008 – 2010*. Bogotá: DNP.
- Doherty, R. (2012). *The Thin Green Line: A History Of The Royal Ulster Constabulary GC 1922-2001*. London: Pen & Sword.
- Douglas, K. (2000, winter). Demilitarization and Security in El Salvador and Guatemala: Convergences of Success and Crisis. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Special Issue: Globalization and Democratization in Guatemala* 42(4), 39-58.
- Douma, P., Gasana, J. M., & Specker, L. (2008). *Reintegration in Burundi: between happy cows and lost investments. A case study on reintegration of ex-combatants in Burundi*. Netherlands: Conflict Research Unit of the Netherlands, Institute of International Relations.
- Dugard, J. (1997). International Law and the South Africans Constitution. *European Journal of International Law*. 77-92. Recuperado de: <http://www.ejil.org/pdfs/8/1/1426.pdf>
- Dzinesa, G. A. (2006). Swords into ploughshares: disarmament, demobilisation and reintegration in Zimbabwe, Namibia and South Africa. *Institute for Security Studies Papers*, (120), 12. Recuperado de: <https://www.issafrica.org/pubs/papers/120/Paper120.htm>
- El Espectador* (20 de marzo de 2015). Enseñanza de Filipinas para el proceso de paz colombiano, en <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/confien-crear-su-propio-modelo-articulo-550716> (Consultado: 17/06/2015).
- El Espectador* (2014, julio 23). Desmovilizados del paramilitarismo buscan crear partido político, en <http://www.elespectador.com/noticias/>

judicial/desmovilizados-del-paramilitarismo-buscan-crear-partido-articulo-506125 (consultado : 26/04/20015).

El Mundo. (2006, noviembre 22). Los maoístas y el Gobierno de Nepal firman un acuerdo que termina con 10 años de guerra. *El Mundo* Recuperado de: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/11/21/internacional/1164121413.html>

El País (2014, julio 14). Cada día se desmovilizan cinco miembros de grupos armados del país: La Agencia Colombiana para la Reintegración, encargada del tratamiento de los desmovilizados de grupos armados al margen de la ley, rindió cuentas de su gestión durante el año 2013. *El País*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/cada-dia-desmovilizan-cinco-miembros-grupos-armados-colombia>

El Tiempo (2007, septiembre 15). Se desmovilizaron este sábado los últimos guerrilleros del ERP que operaban en el Tolima. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3724624>.

El Tiempo (2013, junio 19). Con memorando de 10 puntos, FARC pretenden ampliar la agenda. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12882126>

El Universo (2003, octubre 29). Presidente de Guatemala disolvió el Estado Mayor Presidencial. *El Universo*. Recuperado de: <http://www.eluniverso.com/2003/10/29/0001/14/89FB8497395B48B6AC83E4D-75F130C8F.html>

ERCPI (1998). Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Erlick, J. C. (2001). The sorrows of peace in Guatemala. *World Policy Journal*, 18(2) 65-70.

Escola de Cultura de Pau (2006, diciembre). *Construyendo paz en medio de la guerra: Colombia*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau.

Espinosa, Víctor, Ortiz, María, & Rojas, Paz. (2003). Comisiones de la Verdad ¿Un camino incierto?, Chile: Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo.

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998). Recuperado de: [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

European Commission (2006). *EU Concept for support to Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)*. European Commission. Recuperado de: <http://www.eplo.org/assets/files/3.%20Resources/EU%20Do>

- cuments/EU_EU_Concept_for_Support_to_Disarmament_Demobilisation_and_Reintegration.pdf
- European-Sudanese Public Affairs Council (2002). *The search for peace in the Sudan: A Chronology of the Sudanese Peace Process 1989-2001*. London. Recuperado de: http://www.espac.org/peace_process/search_for_peace.asp
- Fals-Borda, O. (1975). *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Bogotá: Punta de Lanza.
- FIP (2013). Participación en política y procesos de paz. Boletín de Paz N° 31, Negociaciones de Paz, junio.
- Fisas, V. (2002). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria.
- Fisas, V. (2006). *Anuario 2006 de procesos de paz*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau.
- Fisas, V. (2010). *Procesos de paz comparados. Quaderns de Construcció de Pau 14*. Barcelona: Escola de cultura de pau. Recuperado de: http://escolapau.uab.es/img/qcp/procesos_paz_comparados.pdf
- Fisas, V. (2011). *El oficio de la mediación en conflictos armados. Quaderns de Construcció de Pau 21*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau. Recuperado de: http://escolapau.uab.es/img/qcp/oficio_mediacion_conflictos_armados.pdf
- Fisas, V. (2011a). *El proceso de paz en Filipinas. Quaderns de Construcció de Pau 19*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau. Recuperado de: <http://escolapau.uab.cat/publicaciones/cuaderno19.html>
- Fisas, V. (2011b). *Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes. Cuadernos de Construcción de Paz 24*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau. Recuperado de: <http://escolapau.uab.cat/publicaciones/cuaderno24.html>
- Fisas, V. (2013). *Anuario de Procesos de Paz 2013*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Fitzduff, M. (2004). *Civil Societies and Peacebuilding- the new Fifth Estate?* Paper presented at the Seminar on Civil Society-UN Interaction for Conflict Prevention. Recuperado de: <http://www.un-ngls.org/orf/cso/FifthEstate.pdf>
- Flores, A. (2011). Sudán del Sur: el nacimiento de una nueva nación. Casa Árabe-IEAM (Documentos de Trabajo de Casa Árabe, núm. 10).

- Forbath, P., Muñoz, E., & Cortés, L. J. L. (2002). *El río Congo: descubrimiento, exploración y explotación del río más dramático de la tierra*. Madrid: Turner.
- Frankel, P. (1998). *Marching to the Millennium: The Birth, Development and Transformation of the South African Defence Force*. Pretoria: South African Department of Defence.
- Freire, M. R., & Lopes, P. D. (2008). Reconceptualizar a paz e a violência: uma análise crítica. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (82), 13-26.
- Fundación Ideas para la Paz (2014a, abril). *Fin del Conflicto: Desarme, desmovilización y reintegración – DDR. Boletín de Paz N° 33*. Bogotá: FIP. Recuperado de: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/534dd40668414.pdf>
- Fundación Ideas Para la Paz (2014b). *Retorno a la legalidad o reincidencia de excombatientes en Colombia: Dimensión del fenómeno y factores de riesgo. Serie de Informes N° 22*. Bogotá: FIP. Recuperado de: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/53c8560f2376b.pdf>
- Fundación KAS, Konrad Adenauer Stiftung (2013). *Rutas jurídicas para la paz: participación política*, Bogotá D.C.: Fundación Konrad Adenauer Stiftung/Fundación Derecho Justo/Misión de Observación electoral, MOE.
- Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Gernika: Gernika Gogoratuz.
- Galtung, J. (2003). *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Gernika: Gernika Gogoratuz.
- García-Durán, M. (2004a). Colombia: retos y dilemas en la búsqueda de la paz. En: *Accord 14. Alternativas a la guerra: iniciativas y procesos de paz en Colombia*, 4-9. Recuperado de: <http://www.c-r.org/es/accord-article/colombia-retos-y-dilemas-en-la-b%C3%BAscueda-de-la-paz-0>
- García-Durán, M. (2004b). *Alternativas a la guerra: iniciativas y procesos de paz en Colombia*. Colombia: Ediciones Antropos.
- Gear, S. (2005). Trials of Transition: The Case of Ex-combatants. En Davis, L., & Snyman, R. (Eds.). *Victimology in South Africa* (pp. 271–279). Pretoria: Van Schaik Publishers.

- Gil, J., (2009). *Lecciones de paz en Aceh: descentralización administrativa y libertad política como estrategia de pacificación en Aceh*. Barcelona: Instituto Internacional Catalán por la Paz.
- Gilbert, N. (2001, marzo-abril). Options in the pursuit of a just, comprehensive, and stable peace in the southern Philippines. *Asian Survey*, 41(2), 271-289.
- Giraldo, J. (2015). Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, persistencia y sus impactos. En Informe Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Febrero de 2015.
- Glebbeck, M. (2001). Police Reform and the Peace Process in Guatemala: The Fifth Promotion of the National Civilian Police. *Bulletin of Latin American Research*, 20(4), 431-453.
- Gleditsch, K. S., & Beardsley, K. (2004). Nosy Neighbors Third-Party Actors in Central American Conflicts. *Journal of Conflict Resolution*, 48(3), 379-402.
- Global Security (s.f.). Sudan Peace Process - 1993-2011. *Global Security*. Recuperado de: <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/sudan-peace-process.htm>
- Gobierno de Filipinas (2012a). *Acuerdo Marco sobre la Región Política de Bangsamoro*. *Filipinas: Gobierno de Filipinas*. Recuperado de: <http://www.president.gov.ph/news/2012-framework-agreement-on-the-bangsamoro-political-region/>
- Gobierno de Filipinas. (2012b). *Framework Agreement on the Bangsamoro*. *Filipinas: Gobierno de Filipinas*. Recuperado de: <http://www.c-r.org/downloads/2012%20Framework%20Agreement%20on%20the%20Bangsamoro.pdf>
- Gobierno de Filipinas. (2013). *Orden Ejecutiva N° 1 de 2013*. *Presidente Benigno Aquino*. Filipinas: Gobierno de Filipinas.
- Gobierno de Filipinas (2014). *Anexo de Normalización*. *Filipinas: Gobierno de Filipinas*. Recuperado de: <http://opapp.gov.ph/resources/annex-normalization>
- Gobierno de la República de Colombia (2003). Decreto numero 128 de 2003. *Diario Oficial*, CXXXVIII(45073), 10.

- Gobierno de la República de Indonesia (2005). *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement*. Indonesia: Gobierno de la República de Indonesia. Recuperado de: <http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/peace/Ind%20050815.pdf>
- Gobierno de Sudán (2002, julio 20). *Protocolo de Machakos*. Machakos, Kenia: Gobierno de Sudán.
- Gobierno de Sudán (2003, septiembre 25). *Protocolo sobre el régimen de seguridad*. Naivasha, Kenia: Gobierno de Sudán.
- Gobierno de Sudán (2004, enero 7). *Protocolo sobre el reparto de la riqueza*. Naivasha, Kenia: Gobierno de Sudán.
- Gobierno de Sudán (2004, mayo 26a). *Protocolo sobre la repartición del poder*. Naivasha, Kenia: Gobierno de Sudán.
- Gobierno de Sudán (2004, mayo 26b). *Protocolo sobre la resolución del conflicto en Abyei*. Naivasha, Kenia: Gobierno de Sudán.
- Gobierno de Sudán (2004, mayo 26c). *Protocolo sobre la resolución del conflicto en Kordofán del Sur / Montañas Nuba y los Estados del Nilo Azul*. Naivasha, Kenia: Gobierno de Sudán.
- Gómez, J., Pinilla, J., & Herrera, N. (2010) *Informe final de la Comisión de la Verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- González, C. (2010). Protección de la población y protagonismo no-violento de la sociedad civil. En: Herbolzheimer, K., et. al. *Los procesos de paz en Filipinas: ¿un referente para Colombia?* (pp. 5-7). Colombia: Indepaz Ediciones. Recuperado de: http://ediciones.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/02/Filipinas_articulo.pdf
- González, J. L. (2009). *La justicia de transición en América Latina y Europa, y la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional*. Informe del VI Seminario del Grupo Latinoamericano de Estudios sobre Derecho Penal Internacional. Valparaíso. Recuperado de: http://www.zis-online.com/dat/artikel/2009_2_294.pdf
- González, E. & Varney, H. (Eds.). (2013). *En busca de la verdad. Elementos para la creación de una comisión de la verdad eficaz*. Brasilia: Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil; Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional.

- Gordon, S. (1989), *Crisis políticas y guerra en El Salvador*, México: siglo XXI editores.
- Grabe, V. (2004a). Los procesos de paz 1990-1994. *Accord 14. Alternativas a la guerra: iniciativas y procesos de paz en Colombia*, 41.
- Grabe, V. (2004b). Procesos Institucionales de Paz: Los procesos de paz 1990-1994. En: García-Durán, M. (2004). *Alternativas a la guerra: iniciativas y procesos de paz en Colombia* (pp.). Colombia: Ediciones Antropos.
- Grenier, Y. (1994). *Guerres et Pouvoir au Salvador*. Laval: Les presses de l'Université de Laval.
- Grignon, F. (2003). Stopping the Third Congo War. Royal Institute of International Affairs.
- Guelke, A. (1996). The United States, Irish Americans and the Northern Ireland Peace Process. *International Affairs. Royal Institute of International Affairs (1944)*, 521-536.
- Guerra, M. C. (2006, octubre 26). *Serie Conflictos Olvidados*. Nepal en proceso de paz. Recuperado de: <http://www.idhc.org/esp/documents/Biblio/Nepal.pdf>
- Guiffan, J. (2010). Irlande du Nord: la fin d'un long conflit. *Atala Le Royaume Uni, culture et identités*, 13, 269-281. Recuperado de: <http://www.lycee-chateaubriand.fr/cru-atala/publications/ATALA13/Atala13Guiffan.pdf>
- Handy, J. (1986, noviembre). Resurgent Democracy and the Guatemalan Military. *Journal of Latin American Studies*, 18(2), 383-408.
- Handy, J. (2004, agosto). Chicken Thieves, Witches, and Judges: Vigilante Justice and Customary Law in Guatemala. *Journal of Latin American Studies*, 36(3), 533-561.
- Harbom, L., Högladh, S., & Wallensteen, P. (2006). Armed conflict and peace agreements. *Journal of Peace Research*, 43(5), 617-631.
- Harshe, R. (1993). Understanding Transition towards Post-Apartheid South Africa. *Economic and Political Weekly*, 28(37), 1937-1949. Recuperado de: <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>
- Henriques, M. B. (2012). "Laboratorios de Paz" en territorios de violencia(s): ¿abriendo caminos para la paz positiva en Colombia?. Tesis de doctorado no publicada. Universidad de Coimbra, Coimbra, Portugal.

- Henriques, M. B. (2014). Preparar el posconflicto en Colombia desde los programas de desarrollo y paz: retos y lecciones aprendidas para la cooperación internacional y las empresas. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 9(1), 179-197.
- Herbolzheimer, K. (2012, octubre 8). Acuerdo de Paz en Filipinas: ¡sí se puede! *Razón Pública*. Recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/3309-acuerdo-de-paz-en-filipinas-isi-se-puede.html>
- Herbolzheimer, K., et. al. (2010). *Los procesos de paz en Filipinas: ¿un referente para Colombia?* Indepaz Ediciones. En: http://ediciones.indepaz.org/wp-content/uploads/2012/02/Filipinas_articulo.pdf
- Hernández, A. (1998). La democratización como prevención de guerras civiles: el fin del apartheid en Sudáfrica. *Agenda Internacional* 4(10), 44.
- Herrera, D. & González, P. (2013). Estado del arte del DDR en Colombia frente a los estándares internacionales en DDR (IDDRS). *Colombia Internacional* (77), 272-302.
- Hilton, I. (2006). *War On The Roof Of The World*. Obtenido de *The Maoists Cannot Take The Cities And The Army Cannot Reconquer The Countryside, Time To Negotiate* (pp.). Recuperado de: <http://ezproxy.utadeo.edu.co:2415/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=1d775e67-68f2-4ff1-8bf0-3ad40a671672%40sessionmgr13&vid=2&hid=7>
- Hoddie, M., & Hartzell, C. (2005, marzo). Signals of Reconciliation: Institution-Building and the Resolution of Civil War. *International Studies Review*, 7(1), 21-40. Recuperado de: <http://escolapau.uab.cat/img/programas/desarme/informes/06informe022.pdf>
- Höglund, K (2005, junio). Violencia y negociaciones de paz: hacia una comprensión de las crisis inducidas por la violencia en Guatemala, Irlanda del Norte, Sudáfrica y Sri Lanka, *Papel Político* (17), 11-32. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/777/77720407001.pdf>
- Huber, F. (2007). *La Ley de Justicia y Paz. Desafíos y temas de debate*. Bogotá D.C.: FESCOL.
- Human Rights Watch (2003). *Aprenderás a no llorar*. Recuperado de: <http://www.hrw.org/es/reports/2003/09/17/colombia-aprender-s-no-llorar-0>
- Human Rights Watch (2010, noviembre 23). Burundi: Represión de los derechos tras las elecciones. Los periodistas, la sociedad civil y los parti-

- dos de la oposición se enfrentan a hostigamiento y restricciones, *Human Rights Watch*. Recuperado de: <http://www.hrw.org/es/news/2010/11/23/burundi-represi-n-de-los-derechos-tras-las-elecciones>
- Humphreys, M., & J. Weinstein (2007). Demobilization and Reintegration. *Journal of Conflict Resolution* 51(4): 531-567.
- IEGAP, UNMG (2013) Procesos de paz: un referente, Sudáfrica entre la democracia y la guerra civil. *Serie Informativo. Instituto de Estudios Geográficos y Asuntos Políticos. Universidad Militar Nueva Granada* (146). Recuperado de: <http://www.iegap-unimilitar.edu.co/images/docs/infor-146sudfrica.pdf>
- ICBF, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2012, octubre). Indicador SUIN: Número de niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley que han ingresado al Programa de Atención Especializada del ICBF. *Revista SUIN* (1), 68-70.
- ICG (28 April 1998). Burundi Under Siege. International Crisis Group Report. Recuperado de: http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/A400217_28041998.pdf
- ICG (2003, 24 January). The kivus: the forgotten crucible of the Congo conflict. *Africa Report* N°56: Nairobi/Brussels.
- ICTJ (2013). Ignorando sus demandas de justicia, Sudáfrica fracasa ante las víctimas del apartheid. En <https://www.ictj.org/es/news/ignorando-sus-demandas-de-justicia-sudafrica-fracasa-ante-las-victimas-del-apartheid> (Consultado: 02/03/2014).
- International Crisis Group (1998, abril 28). *Burundi Under Siege: Lift the Sanctions; Re-launch the Peace Process. Africa Report* N°128. International Crisis Group. Recuperado de: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/burundi/001-burundi-under-seige.aspx>
- International Crisis Group (2013, junio 19). *The Philippines: Dismantling Rebel Groups. Asia Report* No 284. Bélgica: International Crisis Group. Recuperado de: <http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/asia/south-east-asia/philippines/248-philippines-dismantling-rebel-groups.pdf>
- International Monitoring Team (2013). <http://imtmindanao.org/about-imt/>
- International Peace Academy (2002). *A Framework for Lasting Disarmament, Demobilization and Reintegration of Former Combatants in Crisis Situations, IPA Workshop Report 2002*. International Peace Academy. Recuperado de:

http://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/framework_for_ddr.pdf

- Iznardo, F. (2002). Militarización en el Ixcán: delgadas líneas rojas. *Envío digital*, 240. Recuperado de: <http://www.envio.org.ni/articulo/1133>
- Jackson, D. S. (2006). The United Nations operation in Burundi (ONUB)—political and strategic lessons learned. *UN Peace Keeping Best Practice*.
- Jackson, D. W., Dodson, J. M., & O’shaughnessy, L. N. (1999). Protecting Human Rights: The Legitimacy of Judicial System Reforms in El Salvador. *Bulletin of Latin American Research*, 18(4), 403-421.
- Jayshi, D. (2011). Obtenido de UNMIN: Bang a un gemido *Himal South Asian..* Recuperado de: <http://www.himalmag.com/component/content/article/3605-unmin-bang-to-a-whimper.html>
- Jeong, H. (2000) *Peace and Conflict Studies: An Introduction*, Aldershot: Ashgate.
- Jiménez R. (1989, enero-marzo). M-19: paz y guerra en Colombia. (Entrevista a Antonio Navarro Wolff). *Cuadernos políticos* (45), 82-104.
- Jonas, S. (2000, invierno). Democratization through Peace: The Difficult Case of Guatemala. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42(4), Special Issue: Globalization and Democratization in Guatemala, 9-38.
- Joshi, M., & Mason, T. D. (2007). Land Tenure, Democracy, and Insurgency in Nepal: Peasant Support for Insurgency Versus Democracy. *Asian Survey*, 47(3), 393-414. <http://doi.org/10.1525/as.2007.47.3.393>
- Kaldor, M. (1998). *New & old wars*. London: Polity Press.
- Kilian, J. (s.f.) Sudáfrica Hoy. *Revista de Relaciones Internacionales* (7). Recuperado de: http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R7/R7EST01.html
- Krauss, C. (1991). *Inside Central America. Its people, Politics and History*. New York: Summit Books.
- Krujtit, D. (2008). *Guerrillas: War and Peace in Central America*, London: Zed Books.
- Krznicaric, R. (1999). Civil and Uncivil Actors in the Guatemalan Peace Process. *Bulletin of Latin American Research*, 18(1), 1-16.

- Lafeber, W. (1984, spring). The Reagan Administration and Revolutions in Central America. *Political Science Quarterly*, 99(1), 1-25.
- Lederach, J. P. (1997). *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington DC: United States Institute of Peace Press.
- Lederach, J. P. (1998). *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Gernika-Lumo: Gernika Gogoratuz.
- Lederach, J. P. (2003). *The Little Book of Conflict Transformations*, Nueva York: Good Books.
- Lederach, J. P. (2005). *The Moral imagination: The art and soul of building peace*. Oxford: Oxford University Press.
- Lederach, J. P. (2008). *La Imaginación Moral. El arte y el alma de construir la paz*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Lederach, J. P., & Lederach, A. G. (2014). *Cuando la sangre y los huesos claman. Travestis por el paisaje sonoro de la curación y la reconciliación*. Gernika-Lumo: Gernika Gogoratuz.
- Liebenberg, I., & Roefs, M. (2001). Demobilisation and Its Aftermath: Economic Reinsertion of South Africa's Demobilised Military Personnel, *ISS Monograph Series*, (61). Recuperado de: <https://www.issafrica.org/uploads/Mono61.pdf>.
- Llinas, F. (2005). Indonesia: Construyendo el camino hacia la reconciliación nacional. *Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África. Boletín 12*.
- López, C., González, D., & Errandonea, J. (2011). Justicia Transicional en Colombia. En Forer, Andreas y López, Claudia (Eds.). Colombia: un nuevo modelo de justicia transicional. Bogotá: GIZ, pp. 11-114.
- Lozano, R. (2012, agosto 11). Más de 15.000 desmovilizados están desempleados o en la informalidad. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12117167>
- Mac Ginty, R. (2006). *No War, No Peace: The rejuvenation of stalled peace processes and peace accords*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- MacCartney, C. (Ed.) (2011). *Haciendo Balance, El proceso de paz de Irlanda del Norte. Documentos de trabajo 11 Red Gernika*. Biskaia: Centro de Investigación por la paz Gernika Gogoratuz. Recuperado de: <http://www.c-r.org/sites/c-r.org/files/NIesp.pdf>

- MacNeil, F. (1988). *War and Peace in Central America. Reality and Illusion*, Nueva York: Charles Scribner's Sons.
- Magdalena, F. (1977). Intergroup Conflict in the Southern Philippines: An Empirical Analysis. *Journal of Peace Research*, 14(4), 299-313. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/422883>.
- Maney, G. M., Ibrahim, I., Higgins, G. I., & Herzog, H. (2006). The past's promise: lessons from peace processes in Northern Ireland and the Middle East. *Journal of Peace Research*, 43(2), 181-200.
- Manzano, C., & Ortiz, E. (2011). Delitos contra el régimen constitucional y legal. En Manual de Derecho Penal, parte Especial. Bogotá: Temis, pp. 560-581.
- MAPP/OEA, Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia-OEA (2004). *Primer Informe Trimestral del Secretario General al consejo permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia*. Colombia: MAPP/OEA.
- MAPP/OEA, Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia-OEA (2007a). *Décimo informe trimestral del Secretario General al consejo permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia*. Colombia: MAPP/OEA.
- MAPP/OEA, Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia-OEA (2007b). *Octavo informe trimestral del Secretario General al consejo permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia*. Colombia: MAPP/OEA.
- MAPP/OEA, Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia-OEA (2008). *Décimo primer informe trimestral del Secretario General al consejo permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia*. Colombia: MAPP/OEA.
- MAPP/OEA, Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia-OEA (2010). *Décimo cuarto informe trimestral del Secretario General al consejo permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia*. Colombia: MAPP/OEA.
- MAPP/OEA, Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia-OEA (2011). *Décimo quinto informe trimestral del Secretario General al consejo permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia*. Colombia: MAPP/OEA.

- MAPP/OEA, Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia-OEA (2012). *Décimo sexto informe trimestral del Secretario General al consejo permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia*. Colombia: MAPP/OEA.
- MAPP/OEA, Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia-OEA (2013). *Décimo Séptimo informe trimestral del Secretario General al consejo permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia*. Colombia: MAPP/OEA.
- Margallo, S. (2005). *Addressing Gender in Conflict and Post-Conflict Situations in the Philippines. Social Development Papers, Conflict Prevention & Reconstruction N° 20*. Washington D.C.: Conflict Prevention & Reconstruction. Recuperado de: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/03/02/000112742_20050302154655/Rendered/PDF/314420SDP02001public1.pdf
- Mària i Serrano, J. F. (2005). De la guerra a la democracia: la República Democrática del Congo. Departamento de Ciencias Sociales ESADE. Universitat Ramon Llull.
- Martín Beristain, C. (2010). Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Tomo II. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Mashike, L. (2000). Standing Down or Standing Out? Demobilising and Re-integrating Former Soldiers. *African Security Review*, 9(5/6), 66.
- Mashike, L., & Mokalobe, M. (2003). Reintegration into civilian life: The case of former MK and APLA combatants. *Track Two: Constructive Approaches to Community and Political Conflict*, 12(1), 6-36.
- May, R. A. (1999, marzo). Surviving All Changes is Your Destiny: Violence and Popular Movements in Guatemala. *Latin American Perspectives*, 26(2) 68-91.
- Mayorga, R. (2014). *El Salvador: de la guerra civil a la paz negociada*. San Salvador: Secretaria de Cultura de la Presidencia de El Salvador.
- McGuinness, M. (2014, marzo 31). *De la guerra a la paz: lecciones de Irlanda para Colombia*. Conferencia, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Médecins sans Frontières (2002). RD Congo. Silence, on meurt. París: L'Harmattan. (Témoignages). Disponible en: http://www.kongo-kinshasa.de/dokumente/lekture/msf_buch_02.pdf

- Meek, S., & Malan, M. (2004). Identifying lessons from DDR experiences in Africa: workshop report. *Institute for Security Studies Monographs*, (106), 62.
- Méndez, M. & Rivas, A. (2008). *Alternativas de generación de ingresos para desmovilizados: El programa de reinserción a la vida civil y la Alta Consejería para la Reintegración. Informes FIP N° 5*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Ministry for Foreign Affairs Sweden (2006). *Stokholm Initiative on Disarmament, Demobilisation, Reintegration: Final report*. Sweden, Rolf Tryckeri. Sweden: Ministry for Foreign Affairs. Recuperado de: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ED1EF744FE93A788C-1257428003110CB-gvtSweden_feb2006.pdf
- Ministry of Defence (2006). Operation Banner: An analysis of military operations in Northern Ireland. London: MOD. Recuperado de: http://www.vilaweb.cat/media/attach/vwedts/docs/op_banner_analysis_released.pdf
- MINUGUA, United Nations Verification Mission in Guatemala (2002, agosto 22). Thirteenth Report on Human Rights of the United Nations Verification Mission in Guatemala, New York: U.N. General Assembly, Fifty-seventh Session, A/57/336, Paragraph 52. Recuperado de: <http://www.minugua.guate.net/Informes/INFODDHH/INFO13oDDHHenglish.doc>.
- Mitchell, C. (2002, mayo). Beyond Resolution: ¿What Does Conflict Transformation Actually Transform? *Peace and Conflict Studies*, 9 (1), 1-24.
- Monroy, M. G. (2011), *Introducción al derecho penal internacional*, Bogotá: Legis.
- Monsanto, P. (2013). El proceso de paz en Guatemala. En Regalado, R. (Comp.). *Insurgencias, diálogos y negociaciones: Centro América, Chiapas y Colombia* (pp.), Ocean Sur.
- Montobbio, M. (1999). *La metamorfosis de pulgarcito: transición política y proceso de paz en El Salvador*, Barcelona: Icaria editorial.
- Montoro, A. (2000). En torno a la idea del delito político (notas para la ontología de los actos contrarios a derecho), en *Anales de Derecho Penal*, (18), 131-156.
- MONUSCO (s.f.). *Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/monusco/mandate.shtml>

- Morales, A. (1995). *Oficios de paz y posguerra en Centroamérica*. San José: FLACSO.
- Moreno, J. D. (2012). Conflicto armado e identidad militar en Colombia 1964-2010. *Revista de Análisis Internacional*, (6), 55-74.
- Moshe, D. (2003). *Procesos de paz: Un referente, Sudáfrica entra la democracia y la guerra civil*. Colombia: Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de: <http://www.iegapunimilitar.edu.co/images/docs/infor146sudafrica.pdf>
- Motumi, T., & McKenzie, P. (1998). After the War: Demobilisation in South Africa. En Cock, J. & P.McKenzie (Eds.) *From Defence to Development. Redirecting Military Resources in South Africa* (pp.). Cape Town: David Philip.
- MoU, Memorandum of Understanding (2005). *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement*. Recuperado de: <http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/peace/Ind%20050815.pdf>
- Mouly, C. (2011). Peace Constituencies in Peacebuilding: The Mesas de Concertación in Guatemala. En Pugh, M., Cooper, N., & Turner, M. (Eds.). *Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*. Houndmills: Palgrave Macmillan
- Munive, J. (2013). Disarmament, Demobilisation and Reintegration in South Sudan. The limits of conventional peace and security templates. Recuperado de: http://en.diiis.dk/files/publications/Reports2013/RP2013-07-Jairo-Disarmament-SouthSudan_web.jpg.pdf
- Naciones Unidas (2005). Resolución 1606 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3816.pdf?view=1>
- Naciones Unidas (2006). *Reporte del Secretario General sobre Desarme, desmovilización y reintegración*. Naciones Unidas. Recuperado de: http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/cpr/documents/ddr/SG_Report_on_DDR_to_GA_s-60-705_March_2006.pdf.
- Naciones Unidas (2009). El proceso de paz en Nepal se tambalea. *Naciones Unidas*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/peacekeeping/publications/yir/2009/nepal.shtml>

- Naciones Unidas (2011, agosto 19). *Informe de la Corte Penal Internacional*. A/66/309. Naciones Unidas. Recuperado de: <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/D207D618-D99D-49B6-A1FC-A1A221B43007/283898/ICC2011AnnualReporttoUNSpanish.pdf>
- Nakaya, S. (2003, octubre-diciembre). Women and Gender Equality in Peace Processes: From Women at the Negotiating Table to Postwar Structural Reforms in Guatemala and Somalia. *Global Governance*, 9(4), 459-476.
- Naqvi, Y. (2003). Amnesty for war crimes: Defining the limits of international recognition. *Revue Internationale de la Croix-Rouge/International Review of the Red Cross*, 85, pp. 583-626.
- Navarro & Barreto (2015). Informe “Experiencias de Paz: lecciones aprendidas para Colombia – Presencia Integral del Estado en el Territorio (PIET)”, Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano/Oficina del Alto Comisionado Para La Paz, 2016, (director de investigación) (en proceso de publicación).
- Nibigira, C., & Scanlon, H. (2010). *Country Case Study: Burundi. Gender, peace and security: The challenges facing transitional justice processes in Burundi*. Europa: International Center for Transitional Justice. Initiative for peacebuilding. Recuperado de: http://www.academia.edu/7689453/C._Nibigira_and_H._Scanlon_Gender_Peace_and_Security_The_Challenges_Facing_Transitional_Justice_Processes_in_Burundi_Brussels_IFP_2010_
- Nichols, R. (2011). DDR Sudan: too little, too late? Recuperado de: <http://www.smallarmssurveysudan.org/fileadmin/docs/working-papers/HSBA-WP-24-DDR- in-Sudan.pdf>
- Nijimbere, L. (2009). *Insider Mediators, Exploring Their Key Role in Informal Peace Processes: The Burundi Peace Process*. Berlin: Berghof Foundation for Peace Support, Recuperado de: http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/MED_Insider_Mediators.pdf
- Northern Ireland Peace Agreement (1998). *The Agreement reached in the multi-party negotiations 10 April 1998*. Recuperado de: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IE%20GB_980410_Northern%20Ireland%20Agreement.pdf
- Nussio, E. (2012). *La vida después de la desmovilización*. Bogotá: Universidad de los Andes.

- Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración. (2008). *Desarme y desmovilización del Ejército Revolucionario Guevarista (ERG)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Observatorio Internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz (s.f.). Perspectivas del proceso penal especial de Justicia y Paz en una dinámica ampliada de justicia transicional. En <http://www.citpaxobservatorio.org/images/stories/documentos/quinto%20informe%20%20rea%20de%20justicia.pdf> (Consultado: 19/07/2014).
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2006). *Proceso de Paz con las autodefensas, Informe ejecutivo*. Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Oglesby, E. (2007, invierno). Educating Citizens in Postwar Guatemala: Historical Memory, Genocide, and the Culture of Peace. *Radical History Review*, 97, 77-98.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (1999). *Convención de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil. Convención N° 182*. Organización Internacional del Trabajo.
- OIM, Organización Internacional para las Migraciones (2006). *Japan Contributes \$8.6 million to IOM's Aceh Peace Efforts*. Organización Internacional para a las Migraciones
- OIM, Organización Internacional para las Migraciones (2007a). *IOM'S Reintegration framework of former combatants*. Organización Internacional para a las Migraciones Recuperado de: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/mepmm/op_support/epc_ddr_070912.pdf
- OIM, Organización Internacional para a las Migraciones (2007b). *Mujeres excombatientes inician pequeños negocios en Aceh*. Organización Internacional para las Migraciones.
- OIM, Organización Internacional para a las Migraciones (2009). *Caminos de paz: historias de participantes del proceso de reintegración a la vida civil en Colombia*. Bogotá: Banco de ideas publicitarias.
- ONU (2009). El proceso de paz en Nepal se tambalea. Recopilado de: <http://www.un.org/es/peacekeeping/publications/yir/2009/nepal.shtml> l.

- ONU (2013). Misión de estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo. MONUSCO. Recuperado de: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/monusco/mandate.shtml>
- ONU (2014). Resolución 2136 del 2014, Consejo de Seguridad. Recuperado de: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2136\(2014\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2136(2014))
- OPAPP, Oficina de la Consejería Presidencial para los Procesos de Paz de Filipinas (2013). Q&A on the status of the peace process between the GPH and MNLF. *OPAPP*. Recuperado de <http://opapp.gov.ph/resources/questions-and-answers-gph-mnlf-peace-process>
- OPAPP, Oficina de la Consejería Presidencial para los Procesos de Paz de Filipinas. (2014). Decommissioning of MILF forces an executive function, need not be part of BBL. *OPAPP*. Recuperado de <http://www.opapp.gov.ph/milf/news/decommissioning-milf-forces-executive-function-need-not-be-part-bbl-%E2%80%93peace-execs>
- Ortega, R. (2007). Acuerdo de paz en Sudán: concesiones, resistencias y conflictos periféricos. *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, N° 66, 2007 (2), pp. 227-250.
- Ortiz, R. (2000). La ‘salvadorización’ de Colombia: Riesgos de desintegración nacional, *Política Exterior*, 14(75), 37-43.
- OTP (2013). Report on preliminary examination on activities, november 2013.
- Ospina, J. (2013). Conflicto en el este del Congo ¿un pueblo víctima de su propia riqueza?, en *Política Crítica*.
- Otálora, C., & Bermeo, M. (2013). La niñez en el conflicto armado y los contextos de violencia. En Centro Nacional de Memoria Histórica. *Desafíos para la reintegración: Enfoques de género, edad y etnia* (pp.). Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Palacián de Inza, B. (2012, julio 18). El proceso de paz del conflicto del sur de Filipinas. *Documento informativo. Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE*. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2012/DIEEEI45-2012_Filipinas_BPI.pdf
- Paris, R. (2001). Wilson’s Ghost: The faulty assumptions of postconflict peacebuilding. En C. A. Crocker, F. Osler Hampson, & P. Aall (Eds.). *Turbulent Peace: The challenges of managing international conflict* (pp.). Washington D.C.: USIP.

- Paris, R. (2004). *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Peace, A. (2004). Reconciliation Agreement for Burundi. Anyidoho, Henry K., Brigadier-General, Dep. Force Commander, UNAMIR *Prospects for co-operation in Peacekeeping in Africa, ISS Archive*.
- Peacock, S., & Beltrán, A. (2003, septiembre). *Hidden Powers: Illegal Armed Groups in Post-Conflict Guatemala and the forces behind them*. Guatemala: Wola.. Recuperado de: <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/Hidden%20Powers%20Long%20Version.pdf>.
- Pearce, J. (1999). Peace-Building in the Periphery: Lessons from Central America. *Third World Quarterly*, 20(1), *Complex Political Emergencies*, 51-68.
- Philippine Coalition For The International Criminal Court. (2012, julio 2). *Press Release*. Philippine Coalition For The International Criminal Court. Recuperado de: http://www.iccnw.org/documents/pcicc_pr_july_2.pdf
- Picallo, X. (2001, mayo-agosto). Identidades narradas: Las redes textuales del nacionalismo afrikáner. *Estudios de Asia y África*, 36(2), 251-271. Recuperado de www.redalyc.org: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=58636203>
- Pillay, R. (2006). *Case Study Guatemala: Evaluation of UNDP Assistance to Conflict-Affected Countries*. United Nations Development Programme.
- Pinto, M., Vergara, A., & Lahuerta, Y. (2002, noviembre 20). Diagnóstico del programa de reinserción en Colombia: mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual. *Archivos de Economía*, N° 211. *Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/211.pdf>
- PNUD. (2011, noviembre 25). Informe de Nueva etapa para Nepal tras finalizar el proceso de paz. *PNUD*. Recuperado de: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/presscenter/articles/2011/11/25/with-completion-of-peace-process-a-new-chapter-for-nepal-says-undp-chief/>
- Policía Nacional (2009, julio). *Informe de Control y Monitoreo Desmovilizados*. Colombia: Policía Nacional. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/uploads/media/COI_2680
- Presidencia de la República de Colombia. (1974). *Decreto Presidencial N° 497 de 28 de julio de 1974*. Colombia: Presidencia de la República de Colombia.

- Presidencia de la República (2014). Así va el Proceso de Reintegración de Personas Desmovilizadas en Colombia. Recuperado de http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/Julio/Paginas/20140714_08-Asi-va-el-Proceso-de-Reintegracion-de-personas-desmovilizadas-en-Colombia.aspx
- Procuraduría General de la Nación (2008). *Beneficios jurídicos y administrativos a los desmovilizados, seguimiento a políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación
- Puentes, A., Moreno, A., Rivas, A., & Márquez, J. (2009). *Reinserción Económica y Sector Privado en Colombia*. Bogotá: Fundación ideas para la Paz.
- Rajasingham- Senanayake, D. (2009). Transnational Peace Building and Conflict: Lessons from Aceh, Indonesia, and Sri Lanka. *Journal Of Social Issues In Southeast Asia*, 24(2), 211-235.
- Ramírez Socorro, Restrepo Luis. (1988). Actores en conflicto por la paz: el proceso de paz durante el gobierno Betancur, 1982-1986. Bogotá: Siglo XXI editores.
- Ramírez, A. (2011). República Democrática del Congo: El campo estéril de los olivos? Revista OASIS, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Raquiza, A. (2010). Reflections on Colombia's Land Conflict from a Peace and Development Framework. Participant reflections. *Conciliation Resources*. Recuperado de: http://www.c-r.org/sites/c-r.org/files/ParticipantReflectionsAntoinetteRaquiza_201008_ENG.pdf
- Regan, P. (1996, junio). Conflicts Conditions of Successful Third-Party Intervention in Intrastate. *Journal of Conflict Resolution*, 40(2), 336-359. Recuperado de: <http://jcr.sagepub.com/cgi/content/abstract/40/2/336>
- República de Colombia (2003). Decreto 128 de 2003. Diario Oficial N° 45.073.
- República de Filipinas (2009, julio 27). Republic Act N° 9851 An Act Defining and Penalizing Crimes Against International Humanitarian Law, Genocide and other Crimes Against Humanity, Organizing Jurisdiction, Designating Special Courts, and for Related Purposes. Filipinas: República de Filipinas Recuperado de: <https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEw-jq7So-uXKAhXDFx4KHSeuCK4QFggiMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.icrc.org%2Fapplic%2Fihl%2Fihl-nat.nsf%2Fxp%2Fibmmodes%2Fdomino%2FOpenAttachement%2Fapplic%2Fihl%2Fihl-nat.nsf%2F234D37D36F42CBC1C12576B900293CC4%2FTEXT%2F>

2FPhilippines%2520-%2520Act%25209851%2C%25202009.pdf&usg=AFQjCNEc5rXFjEhkisQRwOHLO2jtcMQTmg&sig=2=CWzLN-DPN1NYAEkfdoiu1Cw

- República Democrática del Congo (1999). Acuerdo de Lusaka. Congo: República Democrática del Congo.
- Rettberg, A. (2005). *Entre el perdón y el paredón: Preguntas y dilemas de la justicia transicional*, Bogotá D.C: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencia Política, CESO.
- Rettberg, A. (2007, agosto). The Private Sector and Peace in El Salvador, Guatemala, and Colombia, *Journal of Latin American Studies*, 39(3), 463-494.
- Richmond, O. (2005). *The transformation of peace*. Basingstoke: Palgrave.
- Richmond, O. (2008). *Peace in International Relations*. London: Routledge.
- Rincón, A. (2010). Del cese al fuego a la paz sostenible: desafíos contemporáneos de la justicia transicional. *Revista Análisis Internacional*, (2), 129-146.
- Rincón, T. (2010), *Verdad, justicia y reparación: la justicia de la justicia transicional*, Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.
- Ringuet, J. (2002). The Continuation of civil Unrest and Poverty in Mindanao. *Contemporary South Asia*, 24(1). 33-49.
- Robinson, W. I. (2000, invierno). Neoliberalism, the Global Elite, and the Guatemalan Transition: A Critical Macrosocial Analysis. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42(4), *Special Issue: Globalization and Democratization in Guatemala*, 89-107.
- Rodrigo, R. O. (2007). Acuerdo de Paz en Sudán: concesiones, resistencias y conflictos periféricos. *Ayer*, 66(2), 227-250.
- Roett, R., & Smith, F. (1988). *Dialogue and the Armed Conflict: Negotiating the Civil War in El Salvador*, Washington: Johns Hopkins University.
- Roig i Berenguer, R. M. (2003). República Democrática del Congo: ¿Dónde está la sociedad civil? Centre d'Estudis Africans de Barcelona. Recuperado de: http://www.novaafrica.net/documentos/archivo_NA15/06NA15.Roig.pdf
- Roper, M., Ashplant, T. G., & Dawson, G. (Eds.). (2004). *Commemorating War: The politics of memory*. New Jersey: Transaction Publisher.

- Rosario-Braid, F. (2000). The Lessons of the Philippine Peace Process. En *Asian Peace: Security and Governance in the Asia Pacific Region*. New York: I.B. Tauris Publishers. Recuperado de: http://www.muslimmindanao.ph/peace_process/the%20lessons%20of%20the%20phil%20peace%20process.pdf
- Rouquié, A. (1994). *Guerras y Paz en América Central*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rovira, J. (1996). La consolidación de la democracia en América Central: problemas y perspectivas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua (1990-1996). *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 22(2), 7-38.
- Ruhl, J. M. (2005, primavera). The Guatemalan Military since the Peace Accords: The Fate of Reform under Arzú and Portillo. *Latin American Politics and Society*, 47(1), 55-85.
- Ruíz, M. (2010). *Diez lecciones de Filipinas para Colombia*. Recuperado en: http://www.c-r.org/sites/c-r.org/files/Participant%20Reflections-%20Marta%20Ruiz_201008_SPA.pdf
- Ruiz, M. (2011). *El Conflicto Tribal de Irlanda del Norte. Documentos de Trabajo Política y Gestión*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, IPOLGOB Instituto de Política y Gobernanza. Recuperado de: http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/10876/1/Javier%20Ruiz_papel_electronico.pdf
- Samayoa, S. (2007). *El Salvador: la reforma pactada*. San Salvador: UCA editores.
- Sánchez, G. (1988, mayo-agosto). Rehabilitación y violencia bajo el Frente Nacional. *Revista Análisis Político*, (4).
- Sangraula, B. (2010, marzo 5). Informe de Protestas proceso de Nepal Maoísta puesto de paz. *Academic Search Premier* Recuperado de: <http://ezproxy.utadeo.edu.co:2415/ehost/detail?sid=b13d4ea8-1740-4076-a55c-c8e6712c-cea6%40sessionmgr104&vid=2&hid=109&bddata=jmxhbm9ZXMm-c2l0ZT1laG9zdC1saXZl#db=aph&AN=50112021>
- Santos, Jr., S. (2005). Evolution of the Armed Conflict on the Moro Front. En *Philippine Human Development Report* (pp. 65-81). Filipinas: Human Development Network. Recuperado de: http://www.muslimmindanao.ph/peace_process/Philippines_2005_en.pdf

- Schiavo-Campo, S., & Judd, M. (2005). The Mindanao Conflict in the Philippines: Roots, Costs, and Potential Peace Dividend. *Social Development papers. Conflict Prevention & Reconstruction*. Paper N° 24. Washington: The World Bank. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/INTCPR/214578-1111996036679/20482477/WP24_Web.pdf
- Schirmer, J. (1999). The Guatemalan Politico-Military Project: Legacies for a Violent Peace? *Latin American Perspectives*, 26(2), 92-107.
- Schulze, K. E. (2004). *The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of a Separatist Organization*. Washington D.C: East-West Center Washington.
- Schwartz, N. (1969, septiembre). Conflict Resolution and Impropriety in a Guatemalan Town Source. *Social Forces*, 48(1), 98-106.
- Sculier, C. (2008, mayo). *Informe Negociaciones de Paz en Burundi, Una Justicia Ardua Pero Necesaria*. Suiza: Centro para el Diálogo Humanitario. Recuperado de http://escolapau.uab.cat/img/programas/procesos/hd/burundi_Report_French.pdf
- Semana* (2013). Una 'carta bomba'. Carta de la Fiscal de la Corte Penal Internacional Fatou Bensouda. *Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/una-carta-bomba/354430-3>
- Serajum, I, S. (1998). The Islamic Independence Movements in Patani of Thailand and Mindanao of the Philippines. *Asian Survey. University of California Press*. 38(5), 441-456. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/2645502>.
- Shamsie, Y. (2007, Julio-septiembre). Moving Beyond Mediation: The OAS Transforming Conflict in Guatemala. *Global Governance*, 13(3), 409-425.
- Shaw, R. (2008, fall). Aceh's Struggle for Independence: Considering the Role of Islam in a Separatist. *al Nakhlah. The Fletcher School Online Journal on Southwest Asia and Islamic Civilization*, 1-14. Recuperado de: <http://fletcher.tufts.edu/~media/Fletcher/Microsites/al%20Nakhlah/archives/pdfs/Aceh.pdf>
- Shriver, D. W. (1999). The Long Road to Reconciliation: Some Moral Stepping-Stones. En Rothstein, R. (Ed). *After the Peace: Resistance and Reconciliation* (pp.). Boulder: Lynne Reiner Publishers.
- Sistema informativo del gobierno. (2014, julio 14). Así va el Proceso de Reintegración de Personas Desmovilizadas en Colombia. *SIG. Presidencia de*

la República de Colombia Recuperado de http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/Julio/Paginas/20140714_08-Asi-va-el-Proceso-de-Reintegracion-de-personas-desmovilizadas-en-Colombia.aspx

Small Arms Survey (2013). DDR in South Sudan. Recuperado de: <http://www.smallarmssurveysudan.org/fileadmin/docs/facts-figures/ddr/HS-BA-DDR-in-South-Sudan.pdf>

Soliman, M. S. Jr. (2010a). MNLF Integration into the AFP and the PNP: Successful Cooptation or Failed Transformation? (Case Study). En Rodríguez, D. (Ed.). *Primed and Purposeful: Armed Groups and Human Security Efforts in the Philippines* (pp. 162-183), Geneva: Small Arms Survey. Recuperado de: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/D-Book-series/book-12-Philippines/SAS-Armed-Groups-Human-Security-Efforts-Philippines.pdf>

Soliman, M. S. Jr. (2010b). DDR and Disposition of forces of Philippine Rebel Groups (Overview). En Rodríguez, D. (Ed.). *Primed and Purposeful: Armed Groups and Human Security Efforts in the Philippines* (pp. 139-159). Geneva: Small Arms Survey. Recuperado de: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/D-Book-series/book-12-Philippines/SAS-Armed-Groups-Human-Security-Efforts-Philippines.pdf>

Soliman, M. S. Jr. (2010c). Moro Islamic Liberation Front and its Bangsamoro Islamic Armed Forces (MILF-BIAF). En Rodríguez, D. (Ed.). *Primed and Purposeful: Armed Groups and Human Security Efforts in the Philippines* (pp. 344-361). Geneva: Small Arms Survey. Recuperado de: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/D-Book-series/book-12-Philippines/SAS-Armed-Groups-Human-Security-Efforts-Philippines.pdf>

South African History Online. (2014, mayo 13). The Formation of the All-African Convention: The Background. *South African History Online*. Recuperado de: <http://www.sahistory.org.za/archive/chapter-3>

Sousa Santos, B. de (2003). *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*, Porto: Edições Afrontamento.

Spear, J. (2006). From Political Economies of War to Political Economies of Peace: The Contribution of DDR after Wars of Predation. *Political Economies: From War To Peace*, 27(1), 168-189.

Spies, C. (2004). La transición negociada de Sudáfrica. En Barnes, C. (Ed.). *Haciendo propio el proceso de participación ciudadana en los procesos de paz* (pp. 17- 24). País Vasco: Conciliation Resources.

- Springer, N. (2012). Como corderos entre lobos: Del uso y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en el marco del conflicto armado y la criminalidad. *Centro de Memoria Histórica*. Recuperado de http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informe_comoCorderosEntreLobos.pdf
- Stedman, S. (1997, fall). Spoiler Problems in Peace Processes. *International Security*, 22(2), 5-53.
- Steinberg, M. K., & Taylor, M. J. (2003, octubre). Society Public Memory and Political Power in Guatemala's Postconflict Landscape. *Geographical Review*, 93(4), 449-468.
- Streeter, S. M. (2006). Nation-Building in the Land of Eternal Counter-Insurgency: Guatemala and the Contradictions of the Alliance for Progress. *Third World Quarterly*, 27(1), 57-68.
- Stromseth, J. E. (2015). Peacebuilding and transitional justice. En C. A. Crocker, F. Osler Hampson, & P. Aall (Eds.). *Managing conflict in a world adrift* (pp.). Washington D.C.: USIP.
- Suárez, B. E. (2012). Los derechos a la verdad, justicia y reparación en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En *Víctimas: Miradas para la construcción de paz. Serie Documentos para la Paz, N° 2* (pp. 65-85), Bogotá D.C.: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano; Fondo para la Sociedad Civil Colombiana para la Paz, la Democracia y los Derechos Humanos (FOS Colombia).
- Thapa, G. B., & Sharma, J.(2009). From Insurgency to Democracy: The Challenges of Peace and Democracy-Building in Nepal. *International Political Science Review / Revue Internationale De Science Politique*, 30(2), 205–219. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/25652899>
- Tarapués, D. (2011). El delito político en la Constitución Política de 1991: una herencia constitucional como herramienta en la búsqueda de la paz. En *Revista Papel Político*, vol. 16, No. 2, (julio-diciembre 2011), pp. 381-399.
- Theidon, K. (2007). Transitional Subjects: The Disarmament, Demobilization and Reintegration of Former Combatants in Colombia. *The International Journal of Transitional Justice*, 1, 66-90.
- Torrijos, V. (1999). Cartografía del conflicto: pautas interpretativas sobre la evolución del conflicto irregular colombiano. En *Informe Contribución*

- al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Febrero.
- Touraine, A. (1988). *La parole et le sang: politique et société en Amérique Latine*. Paris : Editions Odile Jacob.
- Touval, S., & Zartman, W. (1992). Mediation: the role of third party diplomacy and informal peacemaking. En Sheryl, B. & Schraub, K. (Eds.). *Resolving Third World Conflict: challenges for a new era* (pp.). Washington D.C: United States Institute for Peace.
- Tribunal de Cuentas Europeo (2013). Apoyo de la UE a la gobernanza en la República Democrática del Congo. Informe Especial N° 9/2013, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Recuperado de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/sr13_09_/sr13_09_es.pdf
- Tribunal Supremo Electoral (2004). Memoria elecciones 2003. Guatemala.
- Truth & Reconciliation Commission (s.f.). The Comitees of the TRC. *Truth & Reconciliation Commission*. Recuperado de: <http://www.justice.gov.za/trc/trccom.html>
- UK Legislation (2000). *Police (Northern Ireland) Act. UK Legislation*. Recuperado de: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/32/contents>
- UN Development Programme, (2013). UNDP and World Bank pledge support to Philippines peace process. *Relief web*. Recuperado de: <http://reliefweb.int/report/philippines/undp-and-world-bank-pledge-support-philippines-peace-process>
- Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz (2012). *Estadísticas para la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz*. Colombia: Fiscalía General de la Nación. Recuperado de: <http://www.fiscalia.gov.co/jyp/unidad-de-justicia-y-paz/>
- United Nations. (2000). *United Nations and Burundi*. Recuperado de <http://s4rsa.wikispaces.com/file/view/Burundi.pdf>
- United Nations (2005). Practice Note: *Disarmament, Demobilization and Reintegration of ex-combatants*. New York: United Nations.
- United Nations (2006). Integrated Disarmament Demobilization and Reintegration Standards (IDDRS). Inter-agency DDR Working Group. *United Nations*. Recuperado de: www.unddr.org

- United Nations (2010). Department of Peacekeeping Operations. Second Generation Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) Practices in Peace Operations. New York: UN Department of Peacekeeping Operations.
- United Nations Inter-Agency working group on disarmament, demobilization and reintegration (2010). Operational Guide: To the integrated Disarmament, demobilization and reintegration standards. Recuperado en: <http://www.iddrtg.org/wp-content/uploads/2013/05/Operational-Guide-REV-2010-WEB.pdf> en noviembre de 2013.
- United Nations Department of Peacekeeping Operations (2010).
- United Nations Inter-Agency working group on disarmament, demobilization and reintegration (2010). *Operational Guide: To the integrated Disarmament, demobilization and reintegration standards*. United Nations Inter-Agency working group on disarmament, demobilization and reintegration Recuperado en: <http://www.iddrtg.org/wp-content/uploads/2013/05/Operational-Guide-REV-2010-WEB.pdf>
- United Nations Security Council (2000, febrero 11). The role of United Nations Peacekeeping in Disarmament, Demobilization and Reintegration. Report of the Secretary-General. *United Nations*. Recuperado en: <http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/2374.pdf>
- UNOPS, Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (1999). *Guatemala Memoria del Silencio*. Guatemala: UNOPS <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/guatemala-memoria-silencio/guatemala-memoria-del-silencio.pdf>
- Uprimny, R. (2006). Las enseñanzas del análisis comparado: procesos transicionales, formas de justicia transicional y el caso colombiano. En ¿Justicia Transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, pp. 17-44.
- Uprimny, R. (2012, marzo-agosto). El marco jurídico de la desmovilización militar en Colombia. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad* (2) 64-85.
- Uprimny, R. (septiembre 8 de 2013). Refrendación: El ejemplo sudáfricano. En <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/1583> (Consultado: 14/03/2014).

- Uprimny, R., Saffon, M., Botero, C., & Restrepo, E. (2006). *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*, Bogotá D.C.: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Uprimny & Saffon (2006). Justicia transicional y justicia restaurativa, tensiones y complementariedades. En *¿Justicia Transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, pp. 109-138.
- Uprimny, R., & Saffon, M. (2007). Usos y abusos de la justicia transicional en Colombia. En Bergsmo, M. & Kalmanovitz, P (Eds.), *Law in Peace Negotiations* (pp.), FICJC Publication, Oslo: International Peace Research Institute in Oslo (PRIO).
- Uppsala Conflict Data Program -UCDP (s.f.). UCDP Conflict Encyclopedia. Uppsala University Department of Peace and Conflict Research Recuperado de: www.ucdp.uu.se/
- Valencia, A. (2007a). *Derecho Internacional Humanitario. Conceptos básicos, infracciones en el conflicto armado colombiano*, Bogotá D.C.: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Valencia, A. (2007b). Reconstrucción analítica del proceso de desarme, desmovilización y reinserción con las Autodefensas Unidas de Colombia, 2002-2007. *Perfil de Coyuntura Económica* (10), 147-191.
- Van der Merwe, H., & Lamb, G. (2009). *Transitional Justice and DDR: The Case of South Africa*. New York: International Centre for Transitional Justice.
- Van Zyl (2011). Promoviendo la justicia transicional en sociedades posconflicto. En *Justicia Transicional: Manual para América Latina* (pp.), Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional.
- Väyrynen, R. (1991). To Settle or to Transform? Perspectives on the Resolution of National and International Conflicts. En Väyrynen, R. (Ed.). *New Direction in Conflict Theory: Conflict Resolution and Conflict Transformation* (pp.). London: Sages Publications.
- Venturini, E. (1986). *Amérique centrale: la cinquième frontière?* Paris : La Découverte.
- Verdad Abierta (2012, marzo 29). La Morena de extrema derecha que no fue, en <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/11-pe>

- riodo-1/3954-la-morena-de-extrema-derecha-que-no-fue (Consultado: 26/04/2015).
- Villarraga, A. (2009). Acuerdos con el EPL, PRT, MAQL y CRS. Diálogos con la CGSM, En *Biblioteca de Paz, Serie El Proceso de Paz en Colombia 1982-2002, gobierno del César Gaviria (1990-1994), Tomo III*, (pp.) Bogotá: Fundación Cultura Democrática-FUCUDE.
- Villarraga, A. (2013). Experiencias históricas recientes de reintegración de ex-combatientes en Colombia. *Colombia Internacional* (77), 107-140.
- Vincenti, F. (2008). Entrevista, ex Representante Residente del PNUD en *Colombia*, Bogotá: 26 de febrero.
- Vinyamata, E. (2001). *Conflictología. Teoría y práctica en Resolución de Conflictos*. Barcelona: Ariel.
- Wallensteen, P. (2002). *Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System*, Londres: SAGE Publications.
- Wallensteen, P., & Axell, K. (1994). Conflict resolution and the end of the Cold War, 1989-93. *Journal of Peace Research*, 31(3), 333-349.
- Wallensteen, P., & Sollenberg, M. (1996). The End of International War? Armed Conflict 1989-95. *Journal of Peace Research*, 33(3), 353-370.
- Wennmann, A. (2009). Economic Issues in Sudan's North-South Peace Process. Graduate Institute of International and Development Studies: Geneva. Recuperado de: <http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ccdp/shared/Docs/Publications/CCDP-Working-Paper-1-Sudan.pdf>
- Woodhouse, T., Ramsbothan, O., & Miall, H. (2011). *Contemporary Conflict Resolution* (Third Edition ed.). Cambridge: Polity Press.
- World Bank (1999). World Bank Approves Land Fund Project for Guatemala. *Press Release No:99/2067/LAC*. World Bank.
- World Bank (2005). Guatemala: The Role of Judicial Modernization in Post Conflict Reconstruction and Social Reconciliation. Thw World Bank. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2005/02/6078319/guatemala-role-judicial-modernization-post-conflict-reconstruction-social-reconciliation>
- World Bank (2010). *MDRP Final Report: Overview of Program Achievements*. World Bank.

- Young, J. (2007, mayo 30). Sudan IGAD Peace Process: an evaluation. Recuperado de: http://sudantribune.com/IMG/pdf/Igad_in_Sudan_Peace_Process.pdf
- Zartman, W., & Touval, S. (1992). Mediation: the role of third party diplomacy and informal peacemaking. In Sheryl, B. y Schraub, K. (eds.), *Resolving Third World Conflict: challenges for a new era*, Washington D.C: United States Institute for Peace.
- Zuppi, A. (2005). *En busca de la memoria perdida. Las leyes de amnistía y la impunidad de crímenes contra la humanidad*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Miguel Rodríguez, Archivo de Chile.



UTADEO

UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ JORGE TADEO LOZANO

ESTE LIBRO EDITADO POR LA
UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ
JORGE TADEO LOZANO
SE TERMINÓ DE IMPRIMIR
EN EL MES DE ABRIL
DE 2016

Colombia se enfrenta actualmente a uno de los mayores desafíos de su historia reciente: poner fin a más de cinco décadas de violencia armada. El proceso de paz entre el gobierno nacional y las FARC en La Habana permite vislumbrar una posible salida negociada al conflicto armado, pero genera también varios interrogantes en cuanto al modelo y contenido del posible acuerdo, así como a las diversas exigencias y desafíos de la construcción de paz en un potencial escenario de posconflicto.

En este sentido, es fundamental para la academia colombiana contribuir para pensar, analizar y problematizar las diversas cuestiones en discusión en la mesa de negociación, así como plantear algunas posibles respuestas y recomendaciones políticas.

Ese fue el propósito del proyecto de investigación “Experiencias de paz: lecciones aprendidas para Colombia”, desarrollado a partir de la Facultad de Ciencias Sociales y del Observatorio de Construcción de Paz de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, que sirvió de base para el presente libro. Se propuso a aportar ideas y propuestas que puedan servir de referencia al actual proceso de paz y a un hipotético escenario de posconflicto.



www.utadeo.edu.co

