



Centro
para el diálogo
humanitario

Puntos de Vista
Negociando el Desarme
Volumen I - Marzo 2008

Reflexiones sobre Armas, Combatientes
y Violencia Armada
en Procesos de Paz.

Editado por Cate Buchanan

Negociando el Desarme: Estrategias para Hacer Frente a las Armas y la Violencia Armada en Procesos de Paz

Negociando el Desarme explora temas en torno a la planificación, coordinación y aplicación de técnicas de reducción de la violencia armada, control de armas y desarme, actividades de desmovilización y reintegración en los procesos de construcción de paz, acuerdos e implementación de estrategias. A través de reuniones de expertos, revisiones de acuerdos de paz específicos, estudios de percepción, entrevistas y análisis de experiencias en las últimas dos décadas, y también delineando sus las operaciones en el terreno del Centro DH, aspira a:

- Ser una guía práctica y accesible sobre el control de armas, DDR y reducción y prevención de la violencia para aquellos que están activamente involucrados con la pacificación, como mediadores, autoridades gubernamentales, grupos armados, donantes, sociedad civil y personal de la ONU.
- Desmitificar al DDR, el control de armas y las estrategias de reducción de violencia a través de la identificación de patrones y tendencias, y lecciones a través del tiempo.
- Identificar y describir obstáculos comunes que se encuentran en la aplicación de lo asuntos de armas en procesos de paz, y sugerir maneras que pueden servir para hacerles frente; y
- Contribuir con la generación del análisis y la construcción de vínculos entre las comunidades de reducción y prevención de la violencia, pacificación, construcción de paz, resolución de conflictos, y el control de armas.

Para más información, consulte www.hdcentre.org.

Contenido

- I. Introducción, Cate Buchanan

- II. Tendencias en el Control de Armas y Desarme en Procesos de Paz, Camilla Waszink

- III. Perspectivas sobre Desmovilización, Reintegración y Control de Armas en el Proceso de Paz de El Salvador, Joaquín M Chávez

- IV. Negociando el Decomiso de Armas y la Reintegración en Aceh, Indonesia, Kalle Liesinen y Sami Lahdensuo

- V. La perspectiva de un Mediador, Julian Thomas Hottinger

I. Introducción

Los procesos de paz son reconocidos por sus muchos cambios y vueltas, estados de ánimo y terrenos resbalosos. En ellos, los asuntos relacionados con las armas y la violencia tienen un estatus paradójico: de vez en cuando son el centro de intensa ansiedad y atención, aunque sin embargo, son con frecuencia completamente olvidados. *Reflexiones sobre Armas, Combatientes y Violencia Armada en Procesos de Paz* representa un rica colección de voces y experiencias, y busca contribuir con el creciente debate sobre la respuesta integral a estos asuntos durante procesos de paz. Es el primero de una serie de dos partes que reúne relatos de primera mano y observaciones cuidadosas de personas con diversas conexiones con procesos de paz, ofreciendo espacio para sus perspectivas sobre cómo el control de armas, la reducción de la violencia y el desarme, la desmovilización y reintegración cuentan en el estira y encoje de las negociaciones de paz.

Como parte de su compromiso en explorar e incitar el debate sobre práctica (s) de pacificación, el Centro para el Diálogo Humanitario toma con mucha seriedad estas preocupaciones. Esto se evidencia en el Proyecto Negociando el Desarme del cual este volumen es parte y sus esfuerzos para generar reflexiones y observaciones de experiencias pasadas, e ideas y sugerencias para acciones futuras. Los volúmenes de *Piezas de opinión* se unen a un conjunto de informes de 2008 que abordan enfoques temáticos y de países que van desde las tendencias de las provisiones en acuerdos de paz sobre control de armas y reducción de violencia hasta los retos de la reintegración; entender cómo abordar mejor la presencia de bombas y municiones sin estallar; hasta cómo esta gama de temas son, de hecho, tenidos en cuenta en las conversaciones de paz en El Salvador, Burundi y Sudán.

La presente publicación es una contribución inusual y especial a este trabajo y el lector será estimulado por la instructiva perspectiva general de Camilla Waszink sobre los riesgos de dilatar o descuidar al DDR y el control de armas en negociaciones de paz; y, los recuentos de Joaquín Chávez, un antiguo miembro del FMLN de El Salvador y miembro del equipo negociador, sobre cómo estos asuntos fueron explícitamente articulados con la transformación del sector de seguridad mientras que la reintegración, los esfuerzos de largo plazo para la reducción de armas y otras medidas fueron ignoradas, con graves implicaciones para la seguridad humana.

Los dilemas desde la perspectiva de "facilitadores de terceras partes" son claramente transmitidos por curtidos especialistas en mediación. El Dr. Julian Hottinger aporta argumentos de su detallada experiencia en la difícil pregunta sobre cuándo las medidas de DDR y control de armas pueden insertarse en las negociaciones, y algunas de sus trampas y oportunidades. Los miembros de Iniciativas para el Manejo de Crisis, Kalle Lesnen y Sami Lahdensuo, revisan el contenido sobre DDR en el proceso de paz de Aceh, reflejando una tensión común para los mediadores: ser balanceado al aportar información y dirección, a la vez que se trabaja con los parámetros de la voluntad de las partes presentes alrededor de la mesa.

Transmitimos nuestro agradecimiento a todos los contribuyentes de la publicación, por su buena voluntad para compartir sus pensamientos. Le agradecemos también a Emile LeBrun y Chriss Stevenson por su seria asistencia editorial.

Finalmente, el Centro agradece el apoyo del Gobierno de Canadá, por aportar los fondos para traer este informe a la vida. También extendemos este agradecimiento a los Gobiernos de Suiza y Noruega por su opinión y apoyo para otros elementos del proyecto "Negociando el Desarme".

Cate Buchanan, Editora, Marzo de 2008

II. Tendencias en el Control de Armas y Desarme en Procesos de Paz.

Camilla Waszink

En las últimas dos décadas, ha crecido la concientización sobre la importancia del control de armas y desarme, desmovilización y reintegración (DDR) en procesos de paz -tanto durante la negociación de acuerdos de paz como en su implementación. La experiencia ganada durante este período ha demostrado que la manera en que estos temas son manejados puede influenciar significativamente el resultado de los esfuerzos de construcción de paz y contribuir en su éxito o fracaso.

El final de la guerra fría dio nacimiento a una renovada cooperación entre grandes potencias. Esto llevó a la comunidad internacional a comprometerse en una serie de operaciones de paz ambiciosas - la mayoría bajo el eje de la ONU, aunque en algunos casos fueron lideradas por organizaciones regionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la Unión Africana. Desde el comienzo, los mandatos de estas misiones generalmente incluyeron al DDR de ex-combatientes. Con el tiempo, también incorporaron una amplia gama de medidas de reducción de armas, como esquemas de recolección voluntaria de armas entre la población civil, construcción de capacidades de las fuerzas de seguridad en manejo de armas y el establecimiento de un marco regulatorio para la posesión de armas.

El tema de la proliferación no regulada de armas pequeñas recibió una creciente atención internacional después del llamado a la acción del por entonces Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Gali en 1995. Él acuñó el término "microdesarme" para describir el ensamblaje, control y destrucción de armas pequeñas y ligeras llevado a cabo por la ONU en conjunción con acuerdos de paz, y resaltaba su relevancia en la construcción de paz.

En 2001, los estados adoptaron el Programa de Acción de las Naciones Unidas sobre Armas Pequeñas, comprometiéndose a una gama de medidas para fortalecer los controles sobre tales armas, incluyendo el desarme y otras actividades para la gestión de armas en situaciones de post-guerra (1). Su implementación es seguida a través de reuniones regulares, que proveen el principal marco mundial para la discusión y acción sobre el control de armas pequeñas y ligeras.

Una revisión de los esfuerzos para el control de armas y DDR durante procesos de paz revela ciertas tendencias en la implementación a través del tiempo, así como también un número de debilidades comunes y obstáculos al éxito. El aprendizaje cuidadoso de estos desarrollos es un primer paso central para el fortalecimiento de la práctica y la evolución de las normas en el área. (2)

A. Muy poco, muy tarde, muy seguido: Armas y DDR durante negociaciones de paz

Si los acuerdos de paz contienen provisiones débiles o ineficientes para lidiar con las armas y DDR, estas cuestiones volverán varias veces a atormentar dichos procesos posteriormente. Aún y cuando el desarme post-guerra ha recibido mayor atención y apoyo en los años recientes, estos temas son frecuentemente olvidados o se les brinda una atención inadecuada durante el propio proceso de negociación. Hay un número de razones distintas para esto.

La falta de consideración que se da al tema puede pasar inadvertida, como puede ser el caso cuando los

negociadores fallan en apreciar su importancia o tienen poca experiencia en el área. Las figuras políticas de más antigüedad que con regularidad están involucradas en esas negociaciones, incluso como mediadores, pueden no darle prioridad a lo que ellos podrían considerar asuntos más técnicos - como las armas. Más aún, posiblemente no cuenten con la capacidad necesaria para atender tales temas en detalle, y esto puede resultar en provisiones vagas, irreales e incompletas. Aunque esos "detalles" prueban ser críticos en la práctica.

En el caso de Liberia, por ejemplo, ni el Acuerdo de Cotonu de 1993, ni los acuerdos de seguimiento concluidos entre 1994 y 1996, incluyeron provisiones para la destrucción de las armas recolectadas. Como resultado, fueron necesarios más de dos años para persuadir al Presidente Taylor que destruyera las armas recolectadas después que fue conducido un esquema de desarme y desmovilización en 1996-1997. Los Acuerdos de Paz de Daytona de 1995, que concluyeron el conflicto armado en Bosnia, dan otro ejemplo.

El acuerdo estipulaba una serie de medidas de control de armas pertenecientes a los armamentos pesados convencionales, pero ignoraron largamente la categoría de las armas pequeñas y ligeras. Este tipo de provisiones limitadas ignoran la realidad de la mayoría de los conflictos armados contemporáneos, que se disputan predominantemente con armas pequeñas y ligeras.

En otros procesos, negociadores o mediadores han escogido deliberadamente retrasar las discusiones del tema particularmente sensible de las armas temiendo que podría acabar con tales procesos. Las armas suelen portar un significado simbólico, ideológico y psicológico que excede su utilidad militar objetiva, haciendo que las cuestiones sobre desarme sean particularmente resistentes para lograr acuerdos y compromisos. Al tiempo que esta podría ser una elección táctica muy bien ponderada que facilitaría la conclusión exitosa de un acuerdo de paz, es una estrategia que puede fracasar rápidamente ya que la ausencia de provisiones claras sobre control de armas y DDR agravan la dificultad de lidiar con estos aspectos posteriormente. Al mismo tiempo, controlar las armas y desarmar grupos e individuos es con frecuencia un proceso de largo plazo, y varios aspectos pudieran todavía necesitar más negociaciones o re-negociaciones en el futuro, a medida que emergen nuevas problemáticas.

B. Abordajes Paso a Paso

Un abordaje que ha probado ser efectivo promoviendo DDR y control de armas durante conversaciones de paz, es el de permitir la construcción de confianza gradual entre las partes, vinculando el desarme con otras medidas que pueden dar garantías o beneficiar a los grupos e individuos que entregan sus armas. Esto puede hacerse a través de un proceso por fases, en el que la obtención de metas relacionadas con el número de armas entregadas lleva al cumplimiento de otros objetivos deseados, como una mayor inclusión política, desmilitarización de las fuerzas estatales o la reforma del sector de seguridad. Durante el proceso de paz de Irlanda del Norte, por ejemplo, el éxito electoral del Sinn Féin, así como el "acuerdo paquete" que vinculó el desarme con la reducción de las fuerzas estatales y la reforma policial, facilitó el avance para poner los arsenales del Ejército Republicano Irlandés "fuera de todo uso" (3). Otra variación de este abordaje por etapas permite la entrega gradual de armas por diferentes facciones como una manera de promover la construcción incremental de la confianza. En Sierra Leona, esto fue referido como "desarme emparejado continuo", en los que dos distritos con facciones opuestas se desarmarían simultáneamente (4).

Cuando se implementa con cuidado y de manera transparente, la recolección y destrucción de armas puede, en efecto, aportar una metodología poderosa de construcción de confianza entre partes antiguamente enfrentadas o comunidades divididas por la guerra. Con esto en mente, la organización de

ceremonias de destrucción pública de armas se ha convertido en un acto corriente de los programas de desarme, muchas veces referidas como "Llamas de Paz" - bautizadas así después de la hoguera de armas que en 1996 marcó el final simbólico de la Rebelión de los Tuaregs en Mali.

C. La primacía de lo político

Está claro que la política es el determinante primario del éxito al acordar e implementar el DDR y controles de armas de una manera efectiva y realista. Los esfuerzos para eliminar armas tienen un valor limitado -por muy bien implementados que estén- si las condiciones políticas para una resolución del conflicto no tienen lugar. Dada la amplia disponibilidad de armas en la mayoría de las zonas de conflicto, las partes se pueden re-armar fácilmente si se rompen los acuerdos políticos.

En la práctica, hay varios ejemplos desafortunados de procesos de desarme que se han implementado sin tener en cuenta las realidades políticas en el terreno. Aún y cuando las partes han demostrado una obvia falta de buena fe -por ejemplo, entregando armas viejas e inutilizables o tomando ventaja de un cese al fuego durante la fase de desmovilización para re-armarse y re-agruparse- se ha permitido que los programas continuasen. Esto se debe probablemente a una combinación de factores, como la dificultad de suspender un programa ya en ejecución una vez que ha generado ciertas expectativas; un deseo burocrático de implementar actividades de programas de acuerdo con planes y calendarios pre-establecidos; o simplemente, por la ilusión de que la situación mejorará.

En cualquier caso, las consecuencias de posar un ojo ciego sobre una evidente falta de voluntad política puede ser grave, y comprende no sólo la pérdida de recursos y capital político, sino que también de vidas. Este problema fue descrito sin rodeos en el "Reporte Brahimi" de 2000 sobre operaciones de paz de la ONU, que establece que "el Secretariado no debe aplicar supuestos de mejores prácticas en la planificación ante situaciones en las que los actores locales han exhibido históricamente conductas de peores prácticas" (5).

A medida que el proceso político debe estar suficientemente avanzado para generar una posibilidad realista de éxito, es importante tomar ventaja de la ventana de oportunidad para desarme que puede abrirse justo después del final de las hostilidades. La repentina posibilidad de paz puede crear una disposición única para entregar armas de parte de combatientes y civiles, que puede perderse si el proceso se retrasa y emergen dudas sobre los beneficios de la paz. Los procesos de DDR han sido, en numerosas ocasiones, puestos en peligro debido a que no fueron implementados oportunamente, por ejemplo, cuando ocurren retrasos en el despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz o en el desembolso de fondos para financiar tales procesos.

D. Armas como fichas de negociación

Las armas están entre las fichas de negociación más poderosas que poseen las partes sentadas alrededor de una mesa de negociación. Consecuentemente, debe esperarse evasión y decepción. Las partes pueden buscar ocultar información o dar estimaciones inexactas de lo que tienen. Durante las negociaciones, puede ser el interés de una de las partes exagerar el número de armas que dice poseer como una manera de fortalecer su propia posición de negociación. Así, cuando se aproxima la fase de desarme, la misma parte podrá procurar desinflar esos números para retener más armas.

Es vital la determinación de cálculos confiables de la línea de base de las armas en posesión de las partes para poder establecer metas de desarme reales y tener una cifra con la que se evalúe el número

de armas entregadas. Las fuentes útiles de datos pueden incluir información de inteligencia, afirmaciones previas y actuales de las propias partes e informes de prensa. Al establecimiento de la línea de base debe seguirle el monitoreo riguroso de las propiedades de armas de las partes y del número de armas entregadas y destruidas. A tal respecto, es necesario notar la importancia de evaluar no sólo la cantidad, sino también el tipo y calidad de las armas mantenidas en comparación con aquellas que se entregan. Un problema muy conocido y recurrente, en muchos programas de DDR, ha sido la entrega de un número desproporcionado de armas viejas e inutilizables.

La probable falta de precisión en la información dada por las propias partes subraya la importancia de tener acceso a medios independientes para verificar tales alegatos. Evaluar el tamaño de las propiedades de armas puede ser, por supuesto, extremadamente difícil, particularmente en sitios caracterizados por conflictos armados de larga duración o recurrentes, un alto número de grupos armados, desborde de conflictos en países vecinos, fronteras porosas, y extracciones de arsenales estatales. Existe en la actualidad un creciente corpus de investigación relevante sobre las dinámicas de los arsenales de armas e inventarios, que incluye la evaluación del tamaño de las tenencias de armas en las manos de los gobiernos, grupos armados no estatales y civiles (6).

Aunque las dificultades y riesgos vinculados no deben ser subestimados, si los temas relacionados con las armas pueden ser abordados exitosamente durante las negociaciones y se incluyen provisiones claras en el acuerdo de paz, es posible mejorar la transparencia, supervisión y entendimiento del proceso. La inclusión de asesores con experiencia en control de armas y DDR puede ayudar a que estos aspectos sean atendidos de una manera realista y efectiva. Probablemente, esto también reduciría las oportunidades para la decepción, desconfianza y manipulación por las partes.

Las discusiones sobre el espinoso tema de las armas -y el progreso obtenido al afrontarlo- puede dar un indicador valioso de las intenciones reales de las partes y su voluntad para terminar el conflicto a través de un acuerdo negociado. Sin embargo, resolver este tema en el papel de ninguna manera garantiza su éxito, ya que el proceso de implementación probablemente esté plagado de nuevos retos.

E. De las Palabras a los Hechos: la implementación de las provisiones sobre control de armas y DDR

Una fortuna en experiencia y análisis ha sido acumulada en las últimas dos décadas en relación con la implementación práctica del desarme en medio de procesos de paz. Vistas las diferentes lecciones aprendidas en este período, es desalentador notar que muchos de los mismos problemas continúan surgiendo donde sea que tales programas se llevan adelante. ¿Cuál es la razón de esto?

Parte de la explicación se base probablemente en el hecho que el desarme es sólo un elemento de una transición política más amplia desde un conflicto violento hacia la paz, con todos los peligros inherentes a este tipo de procesos. Los programas de desarme y su posibilidad de éxito son influenciados por una cantidad de factores externos que probablemente estén muy lejos del control de los que implementan tales programas. En muchos casos, podría por lo tanto ser injusto acusar a fallos anteriores de los propios programas. Incluso un programa bien diseñado que se ejecuta de manera impecable puede fallar simplemente porque el proceso político se vuelve problemático o colapsa.

A pesar del dificultoso escenario político que rodea estos esfuerzos, todavía es mucho lo que puede hacerse para mejorar la implementación de programas de desarme. En la medida que se ha logrado un progreso significativo en los años recientes, se sigue necesitando de una aplicación más consistente de las lecciones aprendidas en experiencias previas. Desarrollos recientes, como la adopción de los

Estándares Integrados de la ONU sobre DDR (IDDRS) de diciembre de 2006, dan la esperanza de que esto ocurrirá más sistemáticamente en el futuro. Estos estándares constituyen las políticas, lineamientos y procedimientos definitivos para todas las operaciones de DDR de la ONU, desarrollados con la participación de quince departamentos, agencias, fondos y programas de la ONU que están vinculados con varios aspectos de DDR (7).

Uno de los aspectos positivos de estos estándares es que reconocen la necesidad de un abordaje integral de DDR que va más allá de la simple desmovilización y recolección de armas de ex-combatientes. Aunque el desarme de ex-combatientes sigue siendo una meta central, la introducción de los IDDRS afirma una visión más amplia sobre el objetivo ulterior de DDR: "El DDR se establece como el trabajo preliminar para la protección y sostenibilidad de comunidades en las que estas personas pueden vivir como ciudadanos honrados, a medida que se construye la capacidad nacional para la paz, seguridad y el desarrollo a largo plazo" (8).

A la vez es alentador que los IDDRS contengan módulos sobre una amplia gama de temas transversales que han sido considerados inadecuadamente en el pasado: entre ellos cómo atender las necesidades de las mujeres, niños y jóvenes, la relación entre DDR y las intervenciones de ayuda alimentaria / seguridad alimentaria y cómo hacerle frente a temas de salud como HIV/SIDA durante un proceso de DDR. La siguiente fase primordial es asegurar que aquellas personas que estén diseñando procesos de DDR en la actualidad sean provistos con las herramientas y recursos necesarios para aplicar los IDDRS sobre el terreno. En procesos que aspiran desarrollar directrices universales y establecer buenas prácticas, todavía se da un desnivel entre el "qué" y el "cómo". Un riesgo potencial de tales ejercicios es que también pueden promover el abordaje de "un caso sirve para todos" en sus actividades, cuando de hecho se requiere un nivel muy sofisticado de entendimiento de e interacción con los contextos locales.

"Los IDDRS afirman una visión más amplia sobre el objetivo ulterior de DDR: "El DDR se establece como el trabajo preliminar para la protección y sostenibilidad de comunidades en las que estas personas pueden vivir como ciudadanos honrados, a medida que se construye la capacidad nacional para la paz, seguridad y el desarrollo a largo plazo".

F. Construyendo controles integrales

Aunque es una ambición todavía difícil de poner en práctica, se ha convertido una afirmación de perogrullo decir que el desarme debe ser un componente formal en una estrategia integral de construcción de paz. En el sentido más amplio, esto implica que debe ser considerado en conjunción con una gama de medidas orientadas al establecimiento de la estabilidad y seguridad después de un conflicto, como en las áreas de justicia de transición, reforma del sector de seguridad, buen gobierno y desarrollo socio-económico.

En un sentido más limitado, sin embargo, y más directamente vinculado con los procesos de desarme propiamente dichos, permite adoptar una estrategia integral para el control de armas y la reducción de la violencia armada. Además de la recolección de armas, debe considerarse un número de medidas complementarias. Estas pueden incluir el establecimiento de procedimientos adecuados para el manejo

y seguridad de los arsenales; la destrucción de excedentes de armas y armas confiscadas o recolectadas; el desarrollo de marcos regulatorios para la posesión y uso de armas por parte de civiles; la prevención del tráfico ilícito de armas; y la promoción de actividades dirigidas a prevenir y reducir la violencia armada en las comunidades.

Medidas adicionales como estas pueden ayudar a asegurar que el terreno ganado con el desarme no se pierda a largo plazo. Un abordaje integral de la reducción de armas ha sido implementado exitosamente en Camboya por ejemplo. El gobierno Camboyano, con el apoyo de la Unión Europea, llevó a cabo una serie de actividades para mejorar el control y gestión de las armas, combinando esfuerzos para fortalecer las legislaciones nacionales de armas y la seguridad y gestión de los arsenales militares y de la policía con recolección y destrucción de armas y campañas de concientización pública en comunidades (9).

G Ampliando el foco

La necesidad de un abordaje integral también parece evidente en relación con otro aspecto fundamental en tales esfuerzos, como la definición de los grupos objetivo. Muchos de los conflictos armados actuales están caracterizados por una variedad de actores armados y la proliferación de grupos armados. Esto puede incluir las fuerzas armadas gubernamentales, grupos de oposición armados, paramilitares y redes de criminales. Además, es común que emerjan grupos disidentes durante un proceso de transición, como facciones divididas sobre temas en disputa o miembros de un grupo que sienten que sus intereses no están siendo representados adecuadamente por los líderes que participan en las negociaciones. La exclusión de uno o más grupos en los procesos de DDR, lo que les niega el acceso a beneficios como apoyo a su reintegración, puede fácilmente resultar en la continuación de la violencia. En muchas situaciones, incluso pequeñas facciones armadas han podido interrumpir y poner en peligro un proceso de paz al mantener la violencia o al rehusarse a deponer sus armas. Estos riesgos deben ser tenidos en cuenta al momento de decidir incluir o excluir a ciertos grupos de la mesa de negociaciones, y de los propios procesos de DDR. En lo posible, debe velarse por un abordaje inclusivo que procure incorporar a todos los actores armados.

Más aún, cuando se determina los criterios de elegibilidad para ingresar en un programa de DDR, es necesario ver más allá de aquellos que han sido combatientes activos e incluir también a otras personas que han sido parte de un grupo armado, sin importar su rol. El concepto de DDR todavía implica que el desarme está vinculado con la desmovilización de combatientes armados. Con frecuencia, esto limita al grupo sobre el cuál se aplica de una forma que no se corresponde con las realidades de muchos de los conflictos armados en el presente y falla al momento de considerar la amplia gama de personas que pudieron estar involucradas en el conflicto.

En vez de usar la posesión de un arma como un requerimiento de ingreso estricto, sería más apropiado considerar la participación en un grupo armado como criterio. Esto puede asegurar que, por ejemplo, mujeres y niños que realizaron otras funciones no sean excluidos. Las necesidades de los dependientes de los ex-combatientes también debe considerarse. Los criterios de elegibilidad para DDR deben ser tratados durante las negociaciones para asegurar que el grupo de beneficiarios sean definidos de acuerdo con las realidades locales y que todos los grupos que han participado en el conflicto sean tenidos en cuenta. Esto puede ayudar a prevenir que emerjan tensiones y problemas cuando grupos particulares se encuentren fuera del proceso formal.

H. Civiles y armas

También se le debe prestar atención a la reducción y regulación de las armas en manos de los civiles. Por varias razones, frecuentemente hay un número significativo de armas en manos de los civiles al final de un conflicto armado. En algunos casos, las facciones rivales distribuyen armas a civiles como parte de una estrategia deliberada. En otros casos, la inseguridad general ocasionada por los conflictos ha llevado a que los civiles se armen para su propia protección. La extendida disponibilidad de armas militares en muchas áreas afectadas por la guerra facilita esta tendencia. Además, arsenales secretos de armas pueden ser retenidos por los grupos armados o por combatientes individuales, que cuentan con ellas para su seguridad futura.

Por consiguiente, podría ser necesario complementar la desmovilización y el desarme formal de los ex-combatientes con esfuerzos para sacar de circulación este exceso de armas y reducir el número de armas en manos de civiles (10). Esto debe ser tenido en cuenta de una vez en la fase de negociación y no simplemente como una idea de último momento dentro de los procesos de DDR. Un abordaje cada vez más común es el de organizar programas de recolecciones voluntarias de armas de civiles, que generalmente ofrecen algún tipo de incentivo para que los civiles se desarmen. Algunas veces estas estrategias, en particular cuando se ofrece dinero por las armas, han tenido consecuencias indeseables. Aunque la dotación de incentivos individuales es todavía común, ha habido un cambio gradual hacia incentivos colectivos, como el desarrollo de proyectos, que al contrario, benefician a un grupo o comunidad entera.

Por ejemplo en Sierra Leona, después del fin del proceso formal de desarme en 2002, La Policía de este país, conjuntamente con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lanzó una serie de esfuerzos de recolección de armas dirigidos a comunidades. Se dieron incentivos al desarrollo a las jefaturas que podían certificarse como "libres de armas". Esto se realizó en paralelo al desarrollo de una nueva ley de armas que fortaleció de manera significativa los estándares y criterios para el uso y posesión de armas de parte de civiles (11). Similarmente, un programa de Recolección Comunitaria de Armas para el Desarrollo ha sido implementado desde entonces por el PNUD en Liberia.

I. Reintegración: ¿El talón de Aquiles?

Una estrategia integral debe velar que la reintegración de los ex-combatientes esté incluida en los procesos de control de armas y reducción de la violencia armada. La reintegración social efectiva de los asociados con grupos armados y fuerzas gubernamentales puede tener una gran influencia en las posibilidades del desarme sustentable. Por ende, es irreal ver al desarme y la reintegración como dos procesos separados e independientes. La recolección de armas es, después de todo, sólo un medio para un fin. La meta real es -llanamente- hacer que aquellos que lleven armas quieran dejar de usarlas. Primero y principal, esto supone lograr un acuerdo político al conflicto entre las partes. Sin embargo, sería inadecuado no considerar las necesidades de los ex-combatientes como individuos.

Desde una perspectiva netamente humanitaria, los ex-combatientes necesitan con frecuencia apoyo inicial para sostenerse. Los antiguos combatientes también pueden sufrir problemas de salud significativos relacionados con su participación en el conflicto, como el trauma psicológico, discapacidad o HIV/SIDA. Al mismo tiempo, hay otras razones pragmáticas para brindar asistencia a los ex-combatientes y ayudarles a adquirir una alterativa de vida viable. Sin tal apoyo, estarán menos propensos a querer deponer sus armas y más propensos a volver a participar en la violencia o el crimen. Por ello, deben hacerse esfuerzos para que la paz sea percibida como la opción más atractiva.

No obstante, la reintegración es el componente menos enfatizado en los programas de DDR y normalmente es más fácil conseguir financiamiento para el desarme que para actividades de reintegración, ya que implica una vinculación de largo plazo y procedimientos con menos resultados tangibles. Atrazos y retrasos en el apoyo a la reintegración han puesto en peligro a un número de esfuerzos de DDR pasados, incluidos los procesos de desmovilización en Mozambique, Angola y Liberia en los noventa (12). Aún así, se han concebido soluciones para intentar atender este problema. Por ejemplo, durante el proceso de DDR más reciente de Sierra Leona, los llamados "proyectos de sustitución"- que consistían en empleos de corto plazo para ex-combatientes que esperaban entrar en los procesos formales de reintegración- fueron la clave para prevenir que los combatientes descontentos recurrieran nuevamente a la violencia. Dado que los combatientes fueron empleados en comunidades para ayudar a reparar la infraestructura dañada, estos proyectos también ayudaron a construir la confianza y a mejorar las relaciones sociales (13).

No se puede negar que los retos a la integración efectiva son muy reales en países que salen de la guerra, particularmente en situaciones donde las estructuras sociales y económicas están al borde del colapso, hay un desempleo masivo entre toda la población y una proporción significativa de la población es pobre. Con esto en mente, es interesante notar que una encuesta de ex-combatientes en Liberia de 2006 mostró sólo una diferencia marginal en la situación socio-económica que reportaron los ex-combatientes que habían recibido un paquete de entrenamiento de reintegración en comparación con aquellos que no habían participado en ningún programa. Probablemente esta sea más una reflexión sobre la alta tasa de desempleo en el país que del programa de reintegración como tal (14).

En tales contextos, también puede ser muy problemático priorizar a un grupo sobre otros, en particular a un grupo que ha sido responsable del conflicto y que en muchas ocasiones cometió abusos contra civiles. Los procesos de reintegración también pueden irrumpir en las nuevas estructuras y maneras de organización social que emergieron en las comunidades como resultado de la guerra. Por ejemplo, las mujeres pueden haber asumido un rol de liderazgo tanto dentro de la casa como en la dirección de la comunidad mientras que los hombres estuvieron en combate. Requiere un alto grado de precaución asegurarse que los programas de reintegración no terminen agravando una situación ya volátil llevando al incremento de la hostilidad contra los ex-combatientes o las fricciones entre diferentes grupos de beneficiarios. Nuevamente, las iniciativas que benefician al desarrollo de una comunidad en vez de a grupos específicos puede reducir el riesgo de tensión y promover la reconciliación, aunque algún nivel de apoyo específicamente dirigido a los ex-combatientes sea, no obstante, probablemente necesario.

J. Conclusión

Durante la negociación de acuerdos de paz, las armas y el desarme parecen ser cuestiones que -sea por diseño o por accidente- rara vez reciben suficiente atención en la mesa de negociación. En cualquier caso, cuando se trata de implementación de tales acuerdos en el contexto de operaciones de paz, el destino de las armas está frecuentemente dentro de los temas más visibles y sensibles de dichos procesos. La experiencia demuestra que el grado en que los asuntos relacionados con las armas son exitosamente tratados en el terreno, puede influenciar el resultado de todo el proceso de paz. Esta paradoja lleva a la más que obvia conclusión de que a estas cuestiones debe dársele una mayor importancia desde el comienzo -de las conversaciones de paz- así como en el período crucial antes del inicio de las negociaciones cuando se hacen los preparativos y se recopila la información.

Es causa de optimismo que la creciente toma de conciencia alrededor de estas cuestiones comienza a mostrar resultados y que está emergiendo un abordaje más profesional e integral de DDR y control de armas en la pacificación y construcción de paz.

K. Algunas sugerencias para considerar

1. Asesoría experta en control de armas y DDR

Debe tratarse la asesoría experta sobre desarme y control de armas de la manera más detallada posible durante las negociaciones de paz. Los negociadores o asesores con los conocimientos requeridos deben ser parte de estos procesos para garantizar que los acuerdos de paz incluyen provisiones realistas y apropiadas.

2. La voluntad política es central

El desarme no puede generar la voluntad política cuando esta no existe. Mientras que los progresos hechos en los procesos de desarme pueden ayudar a construir la confianza e influenciar positivamente al proceso político, no se les puede responsabilizar por procesos que estuvieron destinados a fracasar.

3. Paso a paso

Una serie de medidas de construcción de confianza, al contrario de entregas inmediatas y completas, puede ser un camino efectivo hacia el desarme. Esta metodología de paso a paso puede vincular la entrega de armas con la obtención gradual de otros objetivos políticos o de desarme para ambas facciones.

4. Comenzar temprano para obtener información precisa

Las armas son fichas de negociación valiosas durante las negociaciones, tanto en términos de su importancia simbólica como práctica. El acceso a información confiable sobre las armas en propiedad de las partes reducirá las oportunidades de decepción y alentará una mayor transparencia. Esto requerirá una minuciosa preparación y recolección de datos antes del inicio de las negociaciones.

5. Balancear lecciones aprendidas y contextos particulares

Las lecciones de las experiencias pasadas no sólo deben ser registradas, sino también aplicadas. Deben hacerse mayores esfuerzos para asegurar la transferencia de conocimiento entre los implicados en esfuerzos de DDR y control de armas, bien sea en la implementación del programa, investigación o desarrollo de políticas. En cualquier caso, las limitaciones de las lecciones aprendidas también deben ser reconocidas. Lo que funcionó en un contexto puede ser completamente irrelevante para otro. Por consiguiente, un riguroso análisis de contexto y adaptación son esenciales.

6. Empaquetar medidas

La remoción del exceso de armas de circulación y el control adecuado de su disponibilidad después de los conflictos requiere de un "paquete" de medidas de control de armas. Además de la recolección y destrucción de armas, este puede incluir medidas para mejorar la gestión y seguridad de arsenales, desarrollar una legislación adecuada sobre transferencias de armas de fuego, regular el uso y posesión de armas y asegurarse las municiones están sujetas a los mismos controles estrictos. Para lograr la reducción de la violencia armada a largo plazo, las medidas de control de armas deben ser complementadas por estrategias preventivas, basadas en las evidencias, que procuren afectar los factores que llevan a la violencia.

7. Dirigirse a todos los actores relevantes

Los esfuerzos de desarme y recolección de armas deben orientarse con base en las realidades locales y deben lanzar una red amplia que pueda captar a todos los grupos relevantes. Esto puede abarcar individuos que han estado vinculados o asociados con grupos armados, aún si no han participado activamente en las hostilidades, incluyendo civiles.

8. *La reintegración apoya al desarme.*

La existencia de modos de vida alternativos y viables es importante para que los ex-combatientes sigan comprometidos con el desarme. Los esfuerzos para apoyar la reintegración de ex-combatientes deben tomar en cuenta el contexto socio-económico más amplio para asegurar que el apoyo que se brinda es adecuado y que posiblemente tenga algún impacto. Las necesidades de otros grupos afectados por el conflicto y la situación de la población en general también deben ser consideradas. Brindar apoyo que beneficie colectivamente a la comunidad puede reducir los riesgos vinculados con beneficiar a grupos específicos.

Sobre la Autora

Camilla Waszink fue Asesora Política en la Unidad de Armas de la División Legal del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) de 2002 a 2008, donde fue responsable por el trabajo del CICR sobre transferencias de armas y disponibilidad de armas pequeñas, siendo también punto focal sobre los temas relacionados con armas y derecho internacional humanitario para las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y Media Luna Roja. Anteriormente había sido investigadora del Small Arms Survey, el Centro Internacional de Bonn para la Transformación, de Alemania, y el Programa sobre Seguridad y Desarrollo del Instituto de Estudios Internacionales Monterey. Ha escrito extensamente sobre transferencias de armas y derecho internacional humanitario, control de armas pequeñas, desarme post-guerra, y el rol de las armas en los procesos de paz. Tiene una Maestría en Política Internacional del Instituto de Estudios Internacionales Monterey y un Título en Ciencias Políticas y Leyes de la Universidad de Oslo.

Recursos sugeridos para más información

Berdal, Mats (1996), *Desarme y Desmovilización después de Guerras Civiles*, Documento Adelphi No. 303, Imprenta de la Universidad de Oxford, Oxford

Buchanan, Cate y Mireille Widmer (2006), *Civiles, armas y construcción de paz: Abordajes, normas y posibilidades*, Centro para el Diálogo Humanitario, borrador de Negociando el Desarme No. 1

Faltas, Sami, y Joseph DiChiaro eds. (2001), *Gestionando Remanentes de Guerra: Microdesarme como un Elemento de la Construcción de Paz*, Nomos, Baden-Baden

Faltas, Sami, Glenn McDonald y Camilla Waszink (2001), *Sacando las armas pequeñas de la sociedad: Una revisión a los Programas de Recolección y Destrucción*, Documento Ocasional No. 2, Small Arms Survey, Ginebra

Jensen, Steffen y Finn Stepputat (2001), *Desmovilizando a Civiles Armados*, Documento de Política de CID, Centro para la Investigación sobre Desarrollo, Copenhague,

Kingma, Kees ed. (2000), *Desmovilización en el África Sub-Sahariana: El Desarrollo y los Impactos en la Seguridad*, MacMillan, Nueva York

Meek, Sarah y Mark Malan, eds. (2004), *Identificando las Lecciones de Experiencias de DDR en África, Informe de Taller*, Monografía del IES No. 106, Instituto para Estudios de la Seguridad, Pretoria

Swarbrick, Peter (2007), *Evitando el Fracaso del Desarme: El vínculo crítico con DDR—Un Manual Operativo para Donantes, Directores, y Practicantes*, Documento de Trabajo 5, Small Arms Survey, Ginebra

Fondo de las Naciones Unidas para las Mujeres (2004), *Entendiéndolo Bien, Haciéndolo Bien: Género y Desarme, Desmovilización, y Reintegración*, Nueva York

Instituto de las Naciones Unidas para el Desarme (1996), *Gestionando las Armas en Procesos de Paz: Los Temas*, Nueva York y Ginebra

Grupo de Trabajo Inter-Agencias de la ONU sobre DDR (2007), *Estándares Integrados de Desarme, Desmovilización y Reintegración (IDDRS)*, Grupo de Trabajo Inter-Agencias de la ONU sobre DDR, Nueva York

Notas

1 Veá, Naciones Unidas, *Programa de Acción para Prevenir, Combatir y erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos*, A/CONF.192/15. Disponible en: <http://disarmament.un.org/cab/poa.html>.

2 Varios de estos argumentos fueron presentados por primera vez en publicaciones anteriores de la autora, "Hablando sobre Desarme: El Rol de las Armas Pequeñas en Procesos de Paz", *Small Arms Survey 2003: Desarrollo Negado*, Oxford University Press, Oxford pp.277-321 y "Sacando las armas de Circulación", *Piezas Perdidas: Instrucciones para Reducir la Violencia Armada a través del proceso de la ONU sobre Control de Armas Pequeñas*, Centro para el Diálogo Humanitario, Ginebra, 2005, pp.79-92. Disponible en: www.hdcentre.org.

3 Para un análisis del proceso en Irlanda del Norte, vea Hauwedell, Corinna y Kris Brown (2002), *Enterrando el Hacha: El Decomiso de Armas Ilegales en Irlanda del Norte*, Brief 22, Centro Internacional de Bonn para la Transformación, Bonn.

4 Esta estrategia es resaltada en Sección de Coordinación de DDR de UNAMSIL (2003), *El Proceso de DDR en Sierra Leona: Lecciones Aprendidas*, UNAMSIL, Freetown, August, p.17; y Thusi, Thokozani (2004), "Aprendiendo de Sierra Leona" en Alusala, Nelson y Thokozani Thusi, *Un Paso Hacia la Paz: Desarme en África*, Monografía No. 98, Instituto para Estudios de la Seguridad, Pretoria, p. 52.

5 Asamblea General de las Naciones Unidas / Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000), *Informe del Panel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*, A/55/305-S/2000/809, Para. 51.

6 Ver por ejemplo los informes anuales del Small Arms Survey 2001-2007, así como sus documentos ocasionales y reportes especiales. Disponibles en: www.smallarmssurvey.org.

7 Los IDDRS están disponibles en el Centro de Recursos de DDR de la ONU en línea, que contiene la información sobre los programas de DDR pasados y en marcha, módulos de entrenamiento y otros documentos de referencia. Ver www.unddr.org/iddrs/.

8 1.10 Introducción a los Estándares Integrados de DDR, para. 7. Disponible en www.unddr.org/iddrs/01/.

9 Para más información sobre este programa, ver www.eu-asac-org.

10 Para un análisis de algunas de las preocupaciones en torno al desarme de civiles, ver Jensen, Steffen y Finn Stepputat (2001), *Desmovilizando a Civiles Armados*, Documento de Política del CID, Centro para la Investigación del Desarrollo, Copenhague; y Buchanan, Cate y Mireile Widmer (2006), *Civiles armas y procesos de paz: Metodologías y posibilidades*, Centro para el Diálogo Humanitario. Disponible en Francés, Español e Inglés en: www.hdcentre.org.

11 Más información sobre este programa puede encontrarse en www.unddr.org/countryprogrammes.php?c=60. Ver también Miller, Derek, Daniel Ladouceur y Zoe Dugal (2006), *De la Investigación a la Hoja de Ruta: Aprendiendo de la Iniciativas Armas para el Desarrollo de Sierra Leona*, Instituto de Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme, Ginebra.

12 Estos problemas se describen en por ejemplo en: Berman, Eric (1996), *Gestionando Armas en Procesos de Paz: Mozambique*, UNIDIR, Nueva York y Ginebra; Porto, Joao Gomes e Imogen Parsons (2003), *Sosteniendo la Paz en Angola: Una Revisión sobre la Desmovilización, Desarme y Reintegración actual*, Monografía No. 83, Instituto para Estudios de Seguridad, Pretoria; Kapungu, Leonard (1998), "Estudios de Casos, Problemas, Logros y Lecciones Aprendidas en Liberia" en Kuhne, Winrich et al. (2007), *Consolidando la Paz a Través de Medidas Prácticas de Desarme y el Control de Armas Pequeñas: De la Guerra Civil a la Sociedad Civil*, Stiftung Wissenschaft und Politik, pp.85-87; y Dzinesa, Gwinyayi A. (2007), "Desarme Desmovilización y Reintegración de Antiguos Combatientes en África Austral después del conflicto", *Perspectivas de Estudios Internacionales*, 8, pp.73-89.

13 Sección Coordinadora de DDR de UNAMSIL (2003), *El Proceso de DDR en Sierra Leona: Lecciones Aprendidas*, UNAMSIL, Freetown, Agosto, p.8.

14 Para más información sobre esta encuesta y el programa de DDR en Liberia, ver: www.unddr.org/countryprogrammes.php?c=52

III. Perspectivas sobre Desmovilización, Reintegración y Control de Armas en el Proceso de Paz de El Salvador

Joaquín M Chávez

Hace dieciséis años, el gobierno de Alfredo Cristiani y los líderes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) firmaron un acuerdo de paz que concluyó con la guerra civil salvadoreña, uno de los conflictos más intensos del siglo veinte en América Latina y sitio de la vinculación militar de Estados Unidos más larga hasta entonces. La guerra (1980-1992) es frecuentemente recordada como uno de los últimos capítulos de la Guerra Fría en América Latina, aunque sus orígenes pueden ser más precisamente atribuidos a una larga historia de gobiernos autoritarios y represión (1). Los acuerdos de paz pueden ser considerados ampliamente exitosos ya que facilitaron una transición democrática significativa, con las Naciones Unidas en el rol de mediador y garante del proceso (2).

Yo participé en las negociaciones y en el proceso de implementación como miembro del (FMLN), uniéndome al equipo en mayo de 1991 y estuve comprometido con el diálogo y la negociación para acabar con la guerra civil (3). Mi contribución específica fue la formulación de problemas socio-económicos, de importancia vital para muchos de los que habíamos tomado las armas. Durante la segunda mitad de 1991, también estuve vinculado con las discusiones sobre desmilitarización de la sociedad, la creación de la Policía Nacional Civil, y los términos y condiciones del cese de la guerra, incluyendo la ronda final de negociaciones desarrolladas en Nueva York en diciembre.

Entre 1992 y 1993, fui miembro de la comisión tripartita a cargo de la supervisión de la reconstrucción nacional, compuesta por representantes del gobierno (principalmente del Secretariado de Reconstrucción Nacional), la Misión de la ONU (ONUSAL), y el FMLN. También estuve vinculado con la devolución de territorios bajo control del FMLN durante la guerra (por ejemplo, el retorno de gobiernos locales y servicios públicos), el monitoreo del proceso de paz, la transformación del FMLN en un partido político y la coordinación de la campaña presidencial FMLN-CD (Convergencia Democrática) de 1994, y la entrada del FMLN en procesos electorales (4).

El Desarme, la Desmovilización y Reintegración (DDR) en El Salvador fue una parte esencial en la finalización del conflicto violento y la prevención de confrontaciones militares post-acuerdo. En el proceso, las fuerzas del FMLN fueron completamente desmovilizadas y el sector militar redujo dramáticamente su número y fue sometido a procesos de reforma doctrinaria. El proceso de DDR generó el espacio político para la transformación del FMLN en un partido político legal y para la implementación de reformas políticas importantes en el país.

La reintegración, por otra parte, fracasó en proveer apoyo socio-económico a la mayoría de antiguos combatientes para que construyeran vidas dignas. Más aún, los negociadores no afrontaron el problema de las armas en manos de civiles, y de hecho el número de armas en posesión de civiles y su uso en el crimen violento se incrementó dramáticamente después de la guerra. Problemas de impunidad institucional afectaron también la credibilidad del proceso de paz y las posibilidades de la reconciliación nacional y reparación a las víctimas de la violencia asociada a la guerra por parte del estado (5). La debilidad principal de los esfuerzos de reintegración y la falta de provisiones para reducir las armas de los civiles pudo contribuir con el incremento substancial de la violencia social y el crimen

en el período de post-guerra.

A. Durante las conversaciones de paz

La desmilitarización y democratización de la sociedad fueron temas dominantes de las negociaciones de paz. Esto es comprensible dada la larga y dolorosa historia de militarismo en El Salvador (6). En gran medida, los acuerdos sustanciales sobre desmilitarización hicieron posible las discusiones sobre DDR, y este abordaje finalmente generó el compromiso político de ambas partes para el DDR (aunque no usábamos este término en esa época).

Pero las discusiones sobre desmilitarización estuvieron inicialmente estancadas por varios meses. En agosto de 1990, el FMLN introdujo una propuesta para la desmilitarización de la sociedad que fue rechazada de plano por el gobierno. Fueron las propuestas de la ONU sobre el futuro de las fuerzas armadas de octubre de 1990, y la intervención directa del Secretario General de las Naciones Unidas en las negociaciones de enero de 1991, las que llevaron al primer acuerdo substancial sobre desmilitarización, en Ciudad de México en Abril de 1991. Los "Acuerdos de México" incluyeron reformas constitucionales sobre el rol de las fuerzas armadas, ubicando a los militares bajo la autoridad civil. La propuesta inicial del FMLN demandó la desmovilización o la integración de los dos ejércitos razón por la que incluyó una "declaración unilateral" en los Acuerdos de México que decía: "la redacción del artículo 211 [de la Constitución], en el que las fuerzas armadas son descritas como instituciones permanentes, es incompatible con su posición en esta materia" (7). Fue sólo en 2004 cuando el FMLN levantó su reserva sobre este punto, cuando su liderazgo concluyó que los militares habían cumplido totalmente con los acuerdos de paz y sobrellevado la reforma doctrinaria apropiada para un rol permanente en una sociedad democrática.

En septiembre de 1991, durante las reuniones desarrolladas en la Ciudad de Nueva York, las partes adoptaron las llamadas "negociaciones comprimidas" para atender los tópicos finales; para ese momento también acordaron que hasta el 20 por ciento de los combatientes del FMLN y un 20 por ciento adicional de las fuerzas del estado serían elegibles para unirse a la nueva Policía Nacional Civil (8). Esto contribuyó de manera significativa con la disposición del FMLN de discutir el DDR. Como resultado, los temas relacionados con el establecimiento de "garantías y condiciones necesarias para reintegrar a los miembros del FMLN en la vida civil, institucional, y política del país en absoluta legalidad" y las condiciones para el final del conflicto armado fueron también incluidos en las negociaciones comprimidas, tres meses antes del final de las conversaciones de paz (9). Las partes, principalmente el FMLN, querían aceptar un acuerdo final antes de la salida del Secretario General Javier Pérez de Cuellar el 31 de diciembre, dada su vital contribución y la de su equipo para un resultado exitoso.

A pesar de la creciente presión del tiempo, los aspectos sobre la desmovilización y el desarme contenidos en el capítulo VII de los acuerdos, "El Cese del Conflicto Armado", fueron planeados cuidadosamente por un sub-comité compuesto por comandantes de las fuerzas armadas y el FMLN asistidos por expertos de la ONU (10). Los elementos primordiales fueron:

- las condiciones para el establecimiento de un cese al fuego permanente;
- la separación de las fuerzas;
- el movimiento de los dos ejércitos a instalaciones específicas y semi-permanentes;
- la creación de un inventario del personal militar y las armas de ambos ejércitos;
- la destrucción del arsenal del FMLN
- la desmovilización progresiva y simultánea de ambos ejércitos; y,

- el rol de verificación de la Misión de la ONU (ONUSAL).

En enero de 1992, las partes acordaron un calendario orientado a: completar la desmovilización del ejército del FMLN; la purga de violadores de derechos humanos en el ejército; la reducción del ejército; la desmovilización de los batallones elite de contra-insurgencia del ejército conocidos como los "Batallones de Reacción Inmediata"; y, el desmantelamiento de las fuerzas de seguridad (es decir, la Guardia Nacional, Policía del Tesoro, Policía Nacional, y cuerpos paramilitares) para octubre de 1992.

El proceso fue rico en ambigüedades y puso varias amenazas a la consolidación de la paz. En principio, el FMLN se había comprometido a desmovilizar sus tropas gradualmente al 20 por ciento en cinco etapas. Fueron acuarteladas en 15 sitios y esto debía ser igualado por un esfuerzo recíproco del lado del gobierno. En varias ocasiones, el FMLN pospuso la desmovilización en protesta a los intentos del gobierno por evadir la implementación de los acuerdos de paz, particularmente en lo que concernía a la desmovilización de fuerzas paramilitares y la tristemente célebre Guardia Nacional que se había convertido en un mero escuadrón de la muerte desde principios de los noventa) y la implementación del programa de transferencia de tierras. En noviembre de 1992, la ONU reconoció públicamente que el FMLN no estaba obligado a adherirse al calendario inicial de desmovilización si el gobierno no cumplía con la implementación de los acuerdos complementarios.

Una serie de asesinatos políticos de líderes del FMLN y activistas perpetrados entre 1992 y 1993 por grupos clandestinos fue también una traba muy seria para el proceso. Este fue el último intento desesperado de la extrema derecha contra el FMLN para descarrilar el proceso de paz. Estos asesinatos concluyeron en julio de 1993 después de la publicación de un informe sobre las actividades de los grupos armados ilegales que seguían operando en ese momento (11). La explosión de un arsenal del FMLN en Managua, Nicaragua en marzo de 1993 provocó una crisis todavía mayor. Esto fue particularmente problemático para el Secretario General de la ONU, quien había aceptado públicamente las garantías del FMLN sobre su desarme total: una condición previa para la inscripción del FMLN como partido político. El FMLN aceptó su responsabilidad total y entregó el resto de las armas que tenía en su poder.

B. Los retos de la reintegración y el programa de transferencia de tierras

El DDR fue parte de un esfuerzo mayor para desmilitarizar al estado y a aquellos que tomaron las armas en la revolución. Sin embargo, la reintegración de antiguos combatientes a la vida civil fue concebida apresuradamente durante las negociaciones y luego fue mal implementada. Esta carencia contribuyó, en cierta medida, a los altos niveles de violencia social y criminal que arruinó a la sociedad salvadoreña tras la desgracia de la guerra civil - que continúa hasta estos días. Particularidades de edad, género, salud mental y física, así como los antecedentes culturales y socio-económicos de varios de los ex-combatientes (del FMLN y de las fuerzas del gobierno) no fueron totalmente consideradas en las iniciativas de reintegración. Tampoco las de las cerca de 15.000 civiles que ocupaban tierras privadas o estatales en territorios bajo control del FMLN durante la guerra, que fueron incluidas en el proceso bajo el término de "tenedores" (de la tierra, campesinos que se asentaron en tierras abandonadas durante la guerra) (12).

El abordaje del gobierno a la reintegración fue guiado por supuestos irreales de "buen desempeño económico" para antiguos combatientes en los momentos inmediatamente posteriores a la guerra civil. Esta expectativa irracional presionó a los combatientes que soportaron tremendas pérdidas durante la guerra en términos de salud mental y psicológica, redes familiares, propiedades personales, y la oportunidad de adquirir los conocimientos y la educación para vivir vidas productivas. Aún así el

gobierno estimó que a los combatientes del FMLN, y curiosamente, también a los soldados gubernamentales había que darles el apoyo mínimo para la reinserción y su reintegración a la vida civil. La meta era culminar el proceso lo más pronto y barato como fuera posible (13).

Los negociadores del FMLN tuvieron tal vez un abordaje más matizado a la reintegración, pero en la práctica también priorizaron las discusiones sobre "acuerdos sustantivos" (por ejemplo, la desmilitarización y la creación de nuevas instituciones democráticas), y estaban menos preparados para tratar este asunto crucial. Un discutible Programa de Transferencia de Tierras (conocido como el PTT) fue eventualmente exitoso a pesar de su débil diseño y el tremendamente dificultoso proceso de implementación. Para 1999 se habían redistribuido 3.305 propiedades totalizando un área de 103.000 hectáreas a 36.100 antiguos combatientes y civiles. Factores adversos como la crisis en el sector agrícola y la falta de acceso a créditos y asistencia técnica, hicieron que la reintegración rural fuera simplemente precaria para la mayoría de las personas que recibieron tierras. Estos fueron aspectos que no fueron considerados seriamente en los acuerdos de paz. El programa de tierras ofrece una lección para otros en situaciones donde la distribución de la tierra es una causa fundamental de la violencia y el descontento. Si se negocian tales elementos sin considerar minuciosamente los temas críticos como el estatus y los niveles de organización social y productiva, calidad de las viviendas, la viabilidad de subsistencia de cultivos, calidad de la tierra y capacidades, e infraestructura, se corre el riesgo de socavar el éxito.

Sin embargo, es importante notar los aspectos positivos del proceso del PTT, particularmente la destacable capacidad del gobierno salvadoreño y del FMLN para re-negociar e implementar todos los ajustes al diseño inicial a pesar de sus diferencias y mutua desconfianza. El gobierno y el FMLN colaboraron para crear una legislación especial para implementar el PTT en su totalidad, resultando en más beneficiarios obteniendo posesión legal definitiva de sus parcelas de tierra. Aspectos técnicos como las mediciones de las tierras públicas (del estado) y privadas incluidas en el PTT también requirieron de una cooperación cercana. El apoyo (técnico y financiero) de la ONU y los donantes internacionales, particularmente USAID y la Comunidad Europea, jugaron un papel fundamental en lograr la total conformidad con el acuerdo del PTT. Sin embargo, los precios de la propiedad rural se dispararon con la demanda creada por el PTT, haciendo que los muchísimos recursos financieros aportados por la comunidad internacional fueran insuficientes (14).

"Los negociadores del FMLN tuvieron tal vez un abordaje más matizado a la reintegración, pero en la práctica ellos, también, priorizaron las discusiones sobre "acuerdos sustantivos"... y estaban menos preparados para tratar este asunto crucial".

C. Re-negociando la reintegración

En los últimos meses de 1992 la problemática reintegración se empezó a prolongar y las partes tuvieron que volver a la mesa de negociación. Aún así algunos temas básicos no pudieron resolverse: la perspectiva de corto plazo, la visión limitada de las poblaciones beneficiarias y la falta de recursos. Mientras los acuerdos de paz notaban que el Plan de Reconstrucción Nacional (PRN) debía reflejar los deseos colectivos de la nación, no fueron explícitos en la necesidad de formularlo de manera consensuada (15). Como quien respira, el gobierno implementó su propia versión de un PRN con aportes mínimos del FMLN.

En teoría, las poblaciones beneficiarias incluían no solamente a los guerrilleros desmovilizados y soldados, sino también a los residentes de las zonas de conflictos desplazados y repatriados -unas 986.000 personas en unos 115 municipios. En la práctica, en todo caso, las discusiones entre el Secretariado Nacional para la Reconstrucción Nacional del gobierno y la Comisión para la Reconstrucción Nacional del FMLN se desarrollaron después de septiembre de 1992, enfocándose casi exclusivamente en programas de reintegración. La reintegración urbana y rural contemplaron programas de corto y mediano plazo. Los programas de corto plazo incluyeron aspectos como la expedición de documentos personales perdidos durante los años de la guerra (como certificados de nacimiento), artículos del hogar y herramientas para la agricultura, entrenamiento vocacional y de negocios, y crédito para la asistencia técnica de actividades agrícolas. Los planes de mediano plazo incorporaron la creación de pequeños negocios, becas, hogares, y asistencia con las actividades culturales y asentamientos rurales (16). Tristemente, los programas de reintegración no incluyeron el apoyo para el mejoramiento o asistencia a la salud física y mental de los participantes.

D. Violencia y Frustración después de la guerra

Un número indeterminado de soldados, paramilitares y combatientes del FMLN cayeron en el pillaje y el crimen después de la guerra. La exclusión es a la vez un proceso subjetivo y objetivo, y recurrir a la violencia es un camino común para recuperar el poder social y político. La persistencia de desigualdades marcadas entre un minoría de ricos, antiguos soldados y combatientes, y miembros de la mayoría socialmente excluida, en conjunción con las expectativas incumplidas de la transición democrática, fueron y *son* las fuentes de la frustración, el resentimiento y la violencia (17). Puede parecer ilógico para negociadores de facciones rivales concebir una visión integral de largo plazo para la reintegración en la vida civil de antiguos enemigos, aún así, es de hecho un "contrato social" consolidar la paz y la estabilidad y lograr la recuperación económica (18).

A pesar de la destrucción del armamento de guerra, el período de post-guerra trajo un dramático incremento en el número de armas de fuego en manos de civiles y el uso extendido de armas pequeñas en crímenes violentos, particularmente homicidios (19). Los distintos negociadores de los acuerdos de paz pudieron difícilmente prever la pesadilla del surgimiento de la violencia social. El Salvador, en los cálculos más recientes de 2006, tenía una tasa de homicidios de 55 por cada 100.000 habitantes, con las muertes por armas de fuego totalizando 80 de cada 100 de todos esos homicidios (20).

La disponibilidad y el uso inadecuado de las armas de fuego es un aspecto central del fenómeno de la violencia en el período de post-guerra de El Salvador. Hay aproximadamente medio millón de armas en circulación, de las cuales sólo 211.577 (cerca del 42 por ciento), están registradas (21). Hombre adultos y jóvenes son las víctimas principales de la violencia armada, reflejando los altos niveles de actividades de pandillas en el país y en toda América Central (22).

La aprobación de una ley de amnistía para crímenes cometidos durante la guerra civil de parte de la Asamblea Nacional el 22 de marzo de 1993, provocó la frustración generalizada entre los antiguos combatientes y seguidores del FMLN. Esto ocurrió pocos días después que fuera publicado el informe de la Comisión de la Verdad, el cual identificó que un 85 por ciento de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la guerra fueron perpetradas por agentes del estado, 10 por ciento por individuos en "ropas civiles" (por ejemplo, paramilitares y/o escuadrones de la muerte) y cerca del 5 por ciento por el FMLN (23). La institucionalización de la impunidad fue particularmente dañina no sólo para las posibilidades de la reconciliación nacional sino también para la credibilidad del proceso de DDR que estaba desarrollándose, dejando a todos los vinculados con una sensación de injusticia.

E. Algunas sugerencias para considerar

1. Oportunismo y construcción de confianza

La experiencia salvadoreña sugiere que el problema controvertido de "deponer las armas" es una cuestión que raramente será negociado en las primeras etapas de las conversaciones de paz. En el caso salvadoreño, el abordaje de este asunto fue esencialmente primero acordar en unas futuras fuerzas armadas salvadoreñas (una condición previa para la democratización) y luego negociar el DDR. Sin embargo, debe ser recordado que el proceso de El Salvador se quedó corto de medidas sólidas para la reintegración.

2. Los procesos de Armas y DDR son técnicos y políticos

Todos los componentes, pero primordialmente la reintegración, están cargados con presiones y expectativas políticas, culturales, y socio-económicas. La experiencia salvadoreña sugiere una falta de visión de reintegración a largo plazo inspirada por la seguridad humana opuesta a las preocupaciones económicas e informada por un análisis claro y datos.

3. Traumas e impacto psico-sociales

Las partes de los procesos de paz deben considerar de manera práctica los impactos psico-sociales de la guerra en los antiguos combatientes y civiles. En El Salvador, los abordajes simplistas probaron ser inadecuados para tratar con las múltiples manifestaciones de los traumas relacionados con la guerra. La dotación de servicios y asistencia oportunos y completos puede mitigar los efectos psico-sociales de la guerra entre veteranos y civiles.

4. Ignorar a civiles armados y otros grupos armados genera riesgos

El proceso de paz de El Salvador es uno de muchos en los últimos veinte años al que le ha costado incorporar a otros grupos armados o asumir el reto de reducir y regular las armas en manos de civiles. Ignorar a estos portadores de armas pone en riesgo a los procesos de paz. En el caso salvadoreño, el rol del Grupo Conjunto para la Investigación de Grupos Armados Ilegales aportó un ejemplo útil sobre cómo empezar a enfrentar la cuestión de otros grupos armados.

5. El fortalecimiento de las leyes de armas es crucial en los acuerdos de paz

Los acuerdos de paz dan dirección para procesos futuros sobre distintos tiempos: corto, medio, y largo plazo. El fortalecimiento de las leyes nacionales de armas es una medida que puede ser incluida sistemáticamente en los acuerdos de paz, dado los posibles cambios en las actitudes y el escandaloso volumen de armas en circulación después de años de guerra. El caso salvadoreño sugiere que es importante establecer marcos legales que regulen y reduzcan efectivamente las armas en manos de los civiles cuando hayan concluido las hostilidades.

6. Imaginar la implementación

Los procesos de control de armas y DDR pueden ser ricos en ambigüedades, ambivalencias y tensiones. Es importante dar una amplia consideración a los escenarios que pueden desarrollarse al momento de comenzar con el proceso en sí e identificar problemas potenciales. También es relevante considerar mecanismos efectivos para canalizar la participación de la sociedad civil y la sociedad política en los procesos de paz. La Comisión para la Consolidación de la Paz constituida por el gobierno, el FMLN y los partidos políticos representados en la Asamblea Nacional jugó un papel importante en la implementación de los acuerdos de paz. En cualquier caso, la participación de la sociedad civil tanto en la negociación como la implementación fue mucho menos efectiva, y puede ser, en otras situaciones, vinculada y utilizada de manera mucho más activa.

7. Vínculos entre la impunidad y la reconciliación

En el caso de El Salvador, la impunidad por los crímenes de guerra puso una amenaza significativa al proceso de paz. Considerar los vínculos entre las reparaciones morales, materiales y legales a las víctimas y sobrevivientes de la violencia relacionada con la guerra es responsabilidad de los actores que están alrededor de la mesa de negociación. Los acuerdos de paz incluyeron medidas institucionales importantes para erradicar la impunidad y reconciliar a la sociedad salvadoreña como, de manera destacada, la creación de la Comisión de la Verdad y la Procuraduría General de Derechos Humanos, conjuntamente con los aspectos pertinentes de la reforma judicial y del sector de seguridad pública. Asegurar la sincronización entre la justicia después de la guerra y los sistemas de seguridad es un reto gigantesco que debe ser afrontado.

Sobre el Autor

Joaquín Chávez fue miembro del FMLN hasta 1996. Desde 1997, ha dirigido investigaciones sobre el proceso de paz en El Salvador. Entre 1997 y 2000, Chávez trabajó como investigador y consultor de políticas para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sobre problemas de violencia social. Es el co-fundador del Programa de Estudios Centroamericanos en la Universidad Estatal de California en Northridge donde dictó cursos sobre cultura y violencia en América Central e Historia Latinoamericana. Chávez es actualmente asociado al Departamento de Historia de la Universidad de Nueva York, donde dirige investigaciones sobre el rol de los intelectuales en los orígenes de la guerra civil salvadoreña.

Recursos sugeridos para más información

Álvarez, Antonio y Joaquín M. Chávez (2001), *Tierra, Conflicto Y Paz*, CEPAZ, San Salvador

Buchanan, Cate y Mireille Widmer (2007), *Sobreviviendo a la Violencia Armada en El Salvador: Un impuesto a las armas para la salud*, Documento de Antecedentes No. 2 sobre Sobrevivientes de la Violencia Armada, Centro para el Diálogo Humanitario, Ginebra

Call, Charles T. (2003), "Democratización, Guerra Y Construcción del Estado: Construyendo el Estado de Derecho en El Salvador", *Boletín de Estudios Latinoamericanos*, 35, Imprenta de la Universidad de Cambridge

Casasfranco-Roldán, María Virginia (1997), *Desmovilización, Reintegración y Pacificación en El Salvador*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica

Chávez, Joaquín M. (2004), "Una Anatomía de la Violencia en El Salvador", *Congreso Norteamericano sobre América Latina: Informe sobre las Américas*, Mayo–Junio

Doyle, Micheal W., con Ian Johnstone y Robert C. Orr eds. (1997), *Manteniendo la Paz: Operaciones Multidimensionales de la ONU en Camboya y El Salvador*, Imprenta de la Universidad de Cambridge

Juarez, Jorge (2005), *De la Dictadura hacia la Democracia: La Guerra Civil en El Salvador y la Solución Negociada*, CEPAZ, San Salvador

Montgomery, Tommie Sue (1995), *La Revolución en El Salvador: De la Disputa Civil a la Paz Civil*,

Imprenta Westview, Boulder

Nissen, Astrid y Klaus Schlicht (2006), *De la Guerrilla a los Partidos Políticos: Transformación de Grupos Armados no-Estatales en El Salvador y Nicaragua*, Centro para el Diálogo Humanitario, Ginebra

Samayoa, Salvador (2002), *El Salvador: La Reforma Pactada*, UCA Editores, San Salvador

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (1993), *De la Locura a la Esperanza: Los 12 años de guerra en El Salvador: Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador*, S/25500 (Annex), Nueva York

Sitios de internet

Instituto Universitario de Opinión Pública www.uca.edu.sv/publica/iudop/principal.htm

Red de Acción Internacional sobre Armas Pequeñas - Portal sobre América Central
www.iansa.org/regions/camerica/camerica.htm

Small Arms Survey - Portal de América Central
www.smallarmssurvey.org/files/portal/spotlight/country/americas.html

PNUD página de El Salvador www.pnud.org.sv

Oficina de Washington sobre América Latina www.wola.org

Notas

1. Ver el prólogo de Álvaro de Soto en Montobbio, Manuel (1999), *La Metamorfosis del Pulgarcito*, Icaria Antrazyt - FLACSO, Barcelona; y Torres-Rivas, Edelberto (1997), "Insurrección y Guerra Civil en El Salvador", *Manteniendo la Paz: Operaciones Multidimensionales de la ONU en Camboya y El Salvador*, eds. Micheal W. Doyle, Ian Johnstone y Robert C. Orr, Imprenta de la Universidad de Cambridge; ver también la futura publicación del Centro para el Diálogo Humanitario sobre DDR, control de armas y sobrevivientes de la violencia armada en las conversaciones de Paz de El Salvador.
2. El FMLN fue una coalición insurgente compuesta por cinco organizaciones: Las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí (FPL), El Ejército Revolucionario del Pueblo, La Resistencia Nacional, El Partido Revolucionario Centroamericano de Trabajadores y el Partido Comunista del Salvador. Para más información sobre la historia de la coalición ver Montgomery, Tommie Sue (1995), *La Revolución en El Salvador: De la Disputa Civil a la Paz Civil*, Imprenta Westview, Boulder.
3. Las opiniones contenidas en este documento son personales y no reflejan las perspectivas de ninguna institución. Mi sincero deseo es que estas reflexiones sobre el proceso de paz salvadoreño sean útiles para aquellos que trabajan por la paz y la reconciliación en diferentes naciones y mi país. Dedico este artículo a la memoria de Antonio Álvarez Flores, un hombre de

paz.

4. Ver Nissen, Astrid y Klaus Schlichte (2006), *De la Guerra de Guerrillas a los Partidos Políticos: Transformación de los Grupos Armados no-Estatales en el Salvador y Nicaragua*, Centro para el Diálogo Humanitario, Ginebra.
5. La Asamblea Nacional, dominada por el partido oficialista, ARENA, aprobó una ley de amnistía para todos los crímenes de guerra en marzo de 1993, pocos días después de la publicación del detallado y devastador Informe de la Comisión de la Verdad.
6. Juárez sugiere que la desmilitarización tomó hasta 22 de los 24 meses totales del proceso. Ver Juárez, Jorge (2005), *De la Dictadura hacia la Democracia: La Guerra Civil en El Salvador y la Solución Negociada*, CEPAZ, San Salvador. Salvador Samayoa, uno de los negociadores principales del FMLN, también escribió un capítulo sobre el tema en sus memorias. Ver Samayoa, Salvador (2002), *El Salvador: La Reforma Pactada*, UCA Editores, San Salvador.
7. Naciones Unidas, ed. (1992), *Los Acuerdos de El Salvador: El Camino a la Paz*, Departamento de Información Pública de la ONU en cooperación con ONUSAL, Nueva York.
8. Ver el texto de las negociaciones comprimidas acordado por las partes el 25 de septiembre de 1991. Disponible en: www.usip.org/library/pa/el_salvador/pa_es_09251991_compressed.html.
9. ver Naciones Unidas, ed. (1992).
10. *ibid.*
11. Esto fue emprendido por el Grupo Conjunto de Investigación para los Grupos Armados Ilegales creados por acuerdo entre el gobierno y el FMLN en 1993. Entre los miembros estuvieron el Procurador General para los Derechos Humanos, Dr. Carlos Mauricio Molina Fonseca, un representante del Secretario General de la ONU, Dr. Diego García Sayán y dos representantes del gobierno salvadoreño, Dr. José Leandro Echeverría y Dr. Juan Jerónimo Castillo. El mandato fue doble: coordinar un equipo de la policía e investigadores judiciales y presentar un informe al Presidente Armando Calderón Sol y al Secretario General de la ONU. Para más información, ver Juárez, Jorge (2005).
12. El FMLN incluyó un total de 28.421 beneficiarios bajo el término de “Reintegración Rural”, una figura que comprendió unos 15.000 *tenedores*. Se quedaron sin contar unos 1.500 combatientes del FMLN y *tenedores* asistidos por la Unión Europea en el departamento de Usulután. ver Casasfranco-Roldán, María Virginia (1997), *Desmovilización, Reintegración y Pacificación en El Salvador*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.
13. Ver Álvarez, Antonio y Joaquín M. Chávez (2001), *Tierra, Conflicto y Paz*, CEPAZ, San Salvador; Casasfranco-Roldán (1997); y Del Castillo, Graciana (1997), “El acuerdo de armas por tierras en El Salvador”, *Manteniendo la Paz: Operaciones Multidimensionales de la ONU en Camboya y El Salvador*, eds. Micheal W. Doyle, Ian Johnstone y Robert C. Orr, Imprenta de la Universidad de Cambridge.
14. Los acuerdos de paz crearon la Comisión Nacional de Paz (COPAZ), compuesta por

representantes del gobierno, el FMLN y los partidos políticos en la Asamblea Nacional, para monitorear toda la implementación. A su vez, COPAZ creó la Comisión Agraria Especial (CEA/COPAZ) a cargo de la verificación del inventario de tierras y propiedades incluyendo al PTT, lidiando con conflictos potenciales entre los *tenedores* y dueños de tierra, y promoviendo el total y pronto cumplimiento en lo referido a sus temas agrarios. La Oficina de Coordinación sobre Asuntos Agrarios del Gobierno y la Comisión de Tierras del FMLN re-negociaron aspectos políticos, técnicos y legales relacionados con el PTT.

15. El Capítulo 5, sección 9 de los acuerdos de paz establecen que “en el plazo de 30 días desde la firma del acuerdo sobre cese del conflicto armado, el gobierno de El Salvador someterá al FMLN el plan de Reconstrucción Nacional que ha desarrollado, para que las sugerencias y recomendaciones del FMLN, como la de aquellos sectores de la vida nacional, se tomen en cuenta, asegurándose que el plan refleje los deseos colectivos del país.”. ver Naciones Unidas, ed. (1992).
16. Ver Casasfranco-Roldán (1997).
17. Ver Ramos, Carlos Guillermo (2000), “Marginación, exclusión social y violencia”, *Violencia en una sociedad en transición ensayos*, PNUD, San Salvador.
18. Ver Ozerdem, Alpaslan y Mark Knight (2004), “Armas, campos y efectivo: Desarme, desmovilización y reinserción de antiguos combatientes en transiciones de guerra hacia la paz”, *Boletín de Investigación sobre Paz*, 41, pp. 505-507.
19. En 1993 El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas informó que el FMLN destruyó un arsenal de 10.230 armas. ver Chávez, Joaquín (1999), “El Control de armas y la violencia”, *VIII Coloquio: Violencia y salud*, Universidad de El Salvador, San Salvador, p. 67; y Cruz, José Miguel (1998), “Los Factores Posibilitadores de la Violencia en El Salvador”, *Violencia en una Sociedad en Transición*, PNUD, San Salvador. Para más información sobre la dimensión psicológica de la violencia, ver Aron, Adrienne y Shawn Corne eds. (1994), *Escritos para una Psicología de la Liberación*, Ignacio Martín-Baró, Imprenta de la Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts
20. Ver PNUD El Salvador (2006), *¿Viviendo sin Armas? Evaluación del Proyecto de Municipios Libres de Armas: Una Experiencia sobre tomar riesgos en contextos riesgosos*, PNUD, San Salvador.
21. Entrevista de Chris Stevenson del Small Arms Survey con el Inspector Carlos Cornejos, División de Armas, Policía Nacional Civil, San Salvador, 16 de Agosto de 2007.
22. Ver USAID (2006), *Evaluación sobre Pandillas en América Central y México*, Anexo 1 El Perfil de El Salvador en www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/els_profile.pdf; ver también Cruz, Jose Miguel (2007), *Pandillas Callejeras en América Central*, UCA Editores, San Salvador
23. La Comisión de la Verdad fue parte del acuerdo del 16 de enero de 1992. Establecida en julio de ese año, estuvo compuesta por el ex-Presidente de Colombia Belisario Betancur, el ex- Ministro

de Exteriores de Venezuela Reinaldo Figueredo Planchart, y Thomas Buergenthal, Profesor de Leyes de la Universidad George Washington. Su informe fue lanzado el 15 de marzo de 1993 y se enfocó en la violencia y las transgresiones a los derechos humanos desde 1980. [De la Locura a la Esperanza: la Guerra de 12 años del Salvador: Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador](#), disponible en la Colección Digital del Instituto de EUA para las Comisiones de la Verdad en www.usip.org/library/tc/doc/reports/el_salvador. Los hallazgos determinaron que El Salvador carecía de las capacidades judiciales, legislativas o ejecutivas para controlar el creciente control militar en la sociedad. Como resultado, se organizaron escuadrones de la muerte de civiles y personal militar que operaron con impunidad.

IV. Negociando el Decomiso y Reintegración en Aceh, Indonesia

Kalle Liesinen And Sami Lahdensuo

La vinculación de la Iniciativa para el Manejo de Crisis (IMC) en el conflicto de Aceh comenzó en 2004, teniendo la primera ronda de conversaciones en 2005. Las conversaciones, facilitadas por IMC y el Presidente de su Comité Directivo, el antiguo Presidente de Finlandia, Martti Ahtisaari, concluyeron con un Memorándum de Entendimiento (MdU) entre el Gobierno de Indonesia (GdI) y el Movimiento de Liberación de Aceh (Gerakan Aceh Merdeka o GAM), firmado el 15 de agosto de 2005 (1).

Las conversaciones lideradas por Ahtisaari no fueron las primeras negociaciones entre las partes. El GdI y el GAM habían emprendido negociaciones substantivas -por primera vez en la historia del prolongado conflicto armado- entre 1999 y 2003. Este proceso, bajo el eje del Centro para el Diálogo Humanitario, no puede ser subestimado.

La IMC aportó su mediación con el objetivo de llegar a un acuerdo de paz dentro del marco de la autonomía. De los asuntos debatidos a lo largo del período de siete meses en cinco rondas de las conversaciones desarrolladas en Helsinki (comenzadas en enero y terminadas en julio), fueron seis los temas clave que conformaron la agenda de negociación:

- Auto-gobierno, sus parámetros y contornos;
- Provisiones para la participación política, incluyendo elecciones provinciales y locales;
- Acuerdos económicos, incluyendo un sistema de auditoría de las ganancias provinciales para asuntos de impuestos y la asignación de ganancias y finanzas de Jakarta a la provincia;
- Amnistía tanto para los prisioneros políticos como para los miembros del GAM;
- Acuerdos de seguridad, incluyendo la reducción de la presencia del ejército nacional y las fuerzas policiales, y la definición de sus roles en Aceh, y el decomiso de las armas del GAM; y,
- Las modalidades de un proceso de verificación externo.

Un elemento central del proceso fue el principio que "nada está acordado antes de que todo esté acordado". Esto significaba que ninguna de las partes podía acreditarse la victoria durante el proceso o comunicarse con sus seguidores a través de los medios. Todos los acuerdos fueron incluidos en el MdU, que fue publicado en agosto, dando espacio a los equipos de negociación y mediación para que trabajaran.

A. El control de armas y el desarme, desmovilización y reintegración en las negociaciones.

Los asuntos de desarme y control de armas no fueron considerados como primordiales al proceso, siendo el enfoque más importante para las partes la desmovilización y la reintegración. En estos temas, hubo una elección consciente de la IMC y el Presidente Ahtisaari de no entrar en muchos detalles con respecto al diseño de los procesos de desarme en sí. Desde un punto de vista táctico, era visto como más prometedor vincular el desarme a la cuestión más amplia de la reintegración (o "facilitación de la integración", como fue llamada durante las negociaciones). En consecuencia, se negoció la reintegración simultáneamente con el acuerdo sobre el número de armas a ser entregadas.

Desde el comienzo de las conversaciones, los representantes del GdI estuvieron dispuestos a apoyar el retorno a la vida civil de los combatientes del GAM. En muchos aspectos de las conversaciones de paz, se les pidió a las partes someter propuestas concretas, y esto también fue el caso para los asuntos de desarme, desmovilización y reintegración.

B. Terminología

Los términos y conceptos dependen del contexto, y son influenciados por los actores y la historia de la situación particular. Los procesos de paz son peculiares por los constantes "estiramientos" de los términos en distintas situaciones. Las palabras importan en tales situaciones y una vez que todas las partes han llegado a un acuerdo sobre una definición o un concepto, sin importar su precisión en otros contextos, es poco probable que cambie.

En años recientes la combinación de la desmovilización, desarme y reintegración (DDR) ha sido comúnmente aceptada en contextos afectados por la guerra. Con esto en mente el uso del término "decomiso" en el tratado de paz de Aceh es inusual pero no carente de precedentes. Es un término general de un proceso formal para sacar algo de su estado operacional: decomiso industrial, decomiso nuclear, y el decomiso de soldados, también conocido como desmovilización. La Comisión Internacional Independiente sobre Decomisos (IICD), acuñó el término y dio al concepto una prominencia mayor en el proceso complejo de lidiar con las armas y grupos armados en el conflicto de Irlanda del Norte (2) (El Presidente Ahtisaari era uno de los tres comisionados de la IICD). El término que se usó intencionalmente en ese proceso, como en el de Aceh, surgió para evitar el término "desarme", que estaba asociado con humillación y pérdida. También sirvió como una frase de combinación, que encerraba al desarme y la desmovilización en una sola palabra. Así fue como se entendió y utilizó en el acuerdo de Aceh y su proceso de implementación.

C. El Memorandum de Entendimiento

Las provisiones sobre desarme en el MdU ordenaron al GAM realizar el decomiso de todas las armas, municiones y explosivos con la asistencia de la Misión de Monitoreo de Aceh (MMA) (Cláusulas del MdU 4.2 y 4.3). El GAM se comprometió a entregar 840 armas comenzando el 15 de septiembre en cuatro fases y concluyendo el 31 de diciembre de 2005 (Cláusula 4.4). Por su parte, el GdI fue obligado a retirar todos los elementos en las fuerzas militares y policiales no indígenas de Aceh en cuatro etapas en paralelo con el decomiso del GAM. El retiro tenía que ocurrir inmediatamente después de que cada etapa fuera verificada por la MMA, y concluir el 31 de diciembre de 2005 (Cláusulas 4.5 y 4.6).

Este diseño ató el decomiso directamente con la reforma del sector de seguridad, que determinó el tamaño y forma potencial de la futura estructura militar, policial y otras estructuras de seguridad en Aceh (3). La reintegración fue también un aspecto crucial para asistir a las personas que habían participado en las actividades del GAM para que volvieran a la sociedad civil, e incluir el apoyo económico para antiguos combatientes, indultos para los prisioneros políticos y civiles afectados (4).

Con provisiones tan precisas había poca ambigüedad sobre lo que necesitaba ser implementado y supervisado: números fijos de armas, fuerzas de unidad y un calendario estricto. La debilidad estaba en la falta de indicadores para medir el progreso contra los objetivos cuantitativos establecidos. Para intentar lograr esto, las ONGs locales, las agencias internacionales, y donantes tuvieron distintos roles, pero estuvieron muy descoordinados entre sí.

D. Práctica y Teoría: palabras y hechos

Al mismo tiempo en el que ocurrió la primera tanda de conversaciones en enero de 2005, un grupo de expertos académicos y practicantes se reunieron en la Academia Internacional de Paz de Nueva York. La discusión, parte de la Iniciativa de Estocolmo para el Desarme, Desmovilización y Reintegración (SIDDR), revisó cómo el DDR se implementaba rara vez de manera integral, y cómo fallaba con frecuencia en complementar procesos de paz estables. El propósito del proceso de la SIDDR fue el de incorporar al DDR en la etapa más temprana posible al mandato de apoyo de las operaciones de paz. El trabajo debía realizarse con la consulta cercana de los procesos de política internacional en ejecución, como el desarrollo de los Estándares Integrados de la ONU sobre DDR y el Programa Multi-país de Desmovilización y Reintegración del Banco Mundial.

La IMC estuvo muy al tanto que la SIDDR abordó al DDR desde una perspectiva amplia pero sintió que la situación de Aceh no la necesitaba ya que las partes estaban claras sobre sus restricciones y calendario. Además, el proceso de la SIDDR no estuvo completo hasta marzo de 2006, cuando el informe final fue presentado al Secretario General de la ONU. Las publicaciones de los estudios sobre antecedentes circularon a mediados de 2006, y aportaron informaciones para el debate político que sobrevino en el seno de la Unión Europea (UE) sobre DDR. Para ese momento, las negociaciones de Aceh y los retos fundamentales al DDR se habían superado. En cualquier caso, el único recurso que la IMC asumió fue, *Desarme, desmovilización y reintegración de ex-combatientes en un contexto de mantenimiento de la paz: Principios y Lineamientos*, desarrollado por la Unidad de Lecciones Aprendidas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU (DPKO) (5). A pesar de la sostenida evolución de la teoría sobre DDR y su desconexión con el proceso de Aceh, todos los elementos de DDR fueron incluidos en el acuerdo de paz de Aceh de una manera que fue aceptable para las partes.

Después que fue firmado el acuerdo, el primer escollo a sortear fue la UE como organismo de supervisión. La idea original en Bruselas era la de usar compañías privadas para ejecutar el trabajo de desarme. La idea fracasó - al no haber compañías disponibles tan pronto como era necesario y la UE tuvo que formar su propio equipo para manejar el desarme y la desmovilización. (El GdI fue el actor principal en la reintegración con la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- contratada por la UE para manejar algunos aspectos). Finalmente, algunos fragmentos de la idea original sobrevivieron al mandato final de la MMA, llamada sólo para "monitorear la desmovilización del GAM y decomisar sus armamentos" - mandato que resultaba ser un desarme en términos reales (6).

La MMA fue el primer esfuerzo en su tipo para la UE en Asia, debía desarrollarse todo desde cero con calendarios estrictos, cosa que presionó aún más al proceso. La integración de DDR dentro de los ejercicios de mantenimiento de la paz evolucionó a un abordaje multidimensional de la ONU a la construcción de paz y la reconstrucción, pero en esa etapa no era un abordaje establecido en la UE, y además hubo falta de experiencia y familiaridad con los mecanismos de DDR.

En cualquier caso, el deseo inicial de tercerizar el componente de desarme, y la inhabilidad para hacerlo, de hecho llevó a la UE a desarrollar su política de DDR. La UE entró en un proceso comparativamente rápido de desarrollo de política, y aceptó la terminología y abordaje conceptual de la ONU, reconociendo así la larga historia de DDR y sus actores especializados. Los *Conceptos de la UE para el apoyo al Desarme, Desmovilización y Reintegración* fueron aprobados un año antes del decomiso de Aceh. (7)

"A pesar de la sostenida evolución de la teoría sobre DDR y su desconexión con el proceso de Aceh, todos los elementos de DDR fueron incluidos en el acuerdo de paz de Aceh de una manera que fue aceptable para las partes."

E. El diablo en detalle

El proceso de DDR fue en definitiva un componente menor de las negociaciones de paz de Aceh ya que la militarización no fue identificada por las partes como un tema central. Por ende, sólo el calendario y la información cualitativa más importante fueron celosamente determinadas para establecer el ritmo de todo el proceso. Esto no es para decir que los temas no eran importantes, sino para reflejar que esta fue una metodología que enfatizó la apropiación genuina del proceso por las partes. Esto significa que la IMC como mediadora no presionó o levantó temas no acordados como de vital importancia por las partes.

La IMC organizó ejercicios de verificación en Sumatra relacionados con el número de tropas y las reservas de armas del GAM. La primera evaluación se realizó justo antes de la firma del MdU y la segunda sólo dos semanas después de la firma. Durante la primera tanda, el Mayor General finlandés Jaako Oksanen, (que se convirtió en el primer Vice Director de Operaciones de la MMA), recolectó información de las unidades del Ejército de Indonesia (EdI) para compararlas con el número de armas a ser decomisadas. El EdI creyó que el GAM tendría 1.400 armas como máximo. La segunda evaluación buscaba verificar la eficiencia de la cadena de comando del GAM.

Este proceso convenció a la IMC y al Presidente Ahtisaari que el acuerdo de paz era posible y que los componentes eran alcanzables. Las últimas atenciones a los detalles del decomiso dejó poco tiempo para negociar las modalidades definitivas de DDR, en todo caso. Por ello, se dejó mucho para ser discutido localmente entre las partes y el organismo de implementación. En el curso de treinta días después de la firma, el Director de la unidad de decomiso llevó adelante negociaciones intensas, y presionó fuertemente para cumplir con los plazos y metas establecidos. Por eso es que en parte, Aceh no es un caso ejemplar en la negociación de DDR.

Mientras las armas fueron entregadas por el GAM a tiempo, los ex-combatientes no salieron de sus escondites. Los combatientes del GAM no se identificaron para entregar las armas; en vez de eso, las armas fueron entregadas un grupo pequeño de individuos que no eran sus "portadores" o usuarios originales. Los representantes del GAM dejaron claro que la desmovilización se realizaría después y que los detalles más precisos serían negociados separadamente. Esto redujo efectivamente el enfoque del proceso para ser únicamente desarme.

El resultado fue una gran decepción con la unidad de decomiso y la OIM que esperaba que la MMA diera la lista de antiguos combatientes para dar ropas, realizar chequeos médicos, distribuir fondos para los primeros dos meses y preparar el seguimiento. El mismo procedimiento había funcionado bien con la primera ronda de prisioneros liberados. El proceso pudo haber seguido la práctica de otras situaciones y países, donde la desmovilización y el desarme estuvieron directamente vinculados con la dotación de beneficios de reinserción y reintegración. Con la ausencia de una lista de combatientes desmovilizados, en todo caso, el programa de la OIM se estancó, y los fondos tuvieron que ser devueltos a Bruselas.

Lo esencial en el decomiso sobrevivió, aunque había elementos para aclarar y convenir, y los aguafiestas y escépticos explotaron tal situación. El acuerdo de paz comprometía a las guerrillas a entregar 840 armas y desmovilizar a 3.000 combatientes. Sin embargo, estas cantidades pequeñas y sospechosamente precisas no convencieron a los medios y a muchos otros observadores y comentaristas. Como resultado, la MMA tuvo que explicar reiteradamente que no todos los combatientes del GAM habían sido armados y que muchas armas se habían perdido durante la guerra y el tsunami de 2004. Las partes asentían unánimemente sobre las cifras, pero el espíritu de confianza entre las personas en Aceh entró en un período de oscuridad.

No sólo estuvo en discusión las cantidades de armas, sino el número de combatientes. Esto lo había iniciado originalmente el GAM, basado en su preocupación por la distinción entre combatientes y seguidores para entrar en los programas. Muchos miembros del GAM participaron en distintos roles durante décadas. En vez de estar compuesto por guerrillas de grupos pequeños, escondidos en las montañas, los combatientes se turnaron por años dentro y fuera del combate activo, protegiendo y apoyando al GAM en pueblos y asentamientos. Incluso el bosque no estaba restringido a los combatientes; otros individuos y familiares en roles de apoyo también estuvieron basados allí. Más de 20.000 personas podían declarar que eran combatientes retirados y miembros civiles. Los líderes del GAM entendieron que corrían el riesgo de un serio descontento interno -e incluso un riesgo potencial a su seguridad- si acordaban que sólo los miembros armados fueran beneficiados y no las millares de personas cuyos esfuerzos fueron considerados de igual valía.

Aún así, el número de combatientes fue estrictamente limitado en el acuerdo de paz. La discusión sobre cómo lidiar con el otro número mayor de personas se tornó cada vez más importante. El GdI estuvo preocupado por el reconocimiento de un número mayor que podía dejar vulnerables a todos los que apoyaban al proceso de paz en manos de nacionalistas de línea dura que podían decir que el GAM había mentido durante las negociaciones y que si ellos tenían un número mayor de personas, también debían tener más armas.

Las discusiones estuvieron políticamente cargadas con el gobierno demandando una lista de nombres al GAM como una condición previa para cualquier asistencia para la reintegración. La MMA aceptó la petición, en parte porque parecía encajar en las normas internacionales de cómo se efectúa normalmente el DDR, y en parte porque permitiría avanzar en la construcción de confianza. La OIM también asintió ya que cumplía con sus expectativas de rendición de cuentas. Esta petición fue de todas maneras inaceptable para el GAM ya que los combatientes temieron castigos o venganzas si lo aceptaban. Y aún así, el no afrontar la transición de un número mayor de miembros del GAM representaba un riesgo potencial a la seguridad si ellos no podían obtener los beneficios del proceso de paz.

El GAM no pudo dar una lista porque ellos sospecharon que los nombres inevitablemente entrarían las listas de los servicios de inteligencia. El liderazgo del GAM también deseaba mantener el control sobre los fondos de reintegración para ayudar a sus propias estructuras en la transición de un movimiento rebelde a un organismo político y social. La lista se volvió rápidamente un punto caliente de negociación y una pieza de regateo para otras concesiones.

Dado que precisamente 840 armas tuvieron que ser entregadas por el GAM, era importante definir los que era un arma aceptable para la MMA. Las armas hechas a mano como espadas, arcos, y navajas estaban excluidas, y sólo las llamadas armas convencionales en condiciones de utilización fueron consideradas como aceptables para su entrega. Un arma era descalificada porque estaba en condiciones precarias, o estaba rota, o le faltaban piezas, o si no era efectiva dada su manufactura deficiente, o por

tener deficiencias técnicas y de materiales.

El asunto de aceptar lanza granadas de 40 mm. hechos a mano que cumplieran los criterios de utilización, efectividad y letalidad establecidos por la MMA, resultó ser un problema para el GdI. Las tensiones internas crecieron entre los halcones y las palomas sobre los parámetros del MdU. Una opinión emitida indicaba que si el número de combatientes del GAM había aumentado, también debía aumentar el número de armas a ser decomisadas. Las armas hechas a mano se convirtieron en el punto central de la posición del GdI sobre el decomiso, con la MMA aceptándolas mientras que el GdI las retaba para forzar al GAM a entregar más armas.

Al final de la tercera tanda de decomiso, el GAM indicó que incluso el número de 840 armas aceptables no podría alcanzarse. Con las discusiones de alto nivel, y un esfuerzo considerable de Irwandi Yussuf (el nuevo Gobernador de Aceh) y la unidad de decomiso, la meta final fue alcanzada el 19 de diciembre de 2005. El GdI pidió al GAM certificar en una declaración por escrito que habían entregado todas sus armas. Después de un intercambio de cartas, el GdI declaró que a pesar de la diferencia en cuanto a los números y la calidad de las armas, aceptaban el resultado. Tal y como el organismo internacional, la MMA, que había aceptado las armas retadas y declarado que el GAM había cumplido sus compromisos de desarmarse antes de finales de año. Desde ese momento, sólo cerca de un centenar de armas han sido confiscadas en Aceh -principalmente de criminales y organizaciones anti-GAM ("las fuerzas civiles de defensa" o paramilitares previamente apoyados por el GdI, originales de Java). Con una población de 4 millones, esto representa un número muy bajo de armas ilegales.

F. La apropiación local toma la ventaja

En paralelo a las discusiones de Bruselas sobre el acuerdo del proceso de implementación, el GAM enfatizó que la vinculación internacional era central ya que ellos no querían rendirse ante el ejército de Indonesia. Ellos necesitaban dignidad, respeto y métodos seguros para recolectar y destruir sus armas. En los primeros *Conceptos Operacionales* redactados por la unidad de decomiso, la implementación del desarme estaba basada en los deseos de la GAM, partiendo de las buenas prácticas de otras partes en materia de registro, desintegración de bandas e integración. La importancia de mostrar respeto a los antiguos combatientes fue ampliamente entendida y considerada en los procedimientos operacionales: cualquier humillación hubiera significado nuevos brotes de violencia en el futuro o resentimiento hacia el proceso.

Las armas debían entregarse únicamente a un organismo internacional. Los equipos de decomiso debían moverse de una ubicación a otra para recolectar las armas y registrar a los combatientes para su reintegración sin mucha publicidad. Se suponía que El GAM también organizaría eventos de desarme por su cuenta en presencia de monitores internacionales. De su parte el GdI demandó total transparencia y la presencia de la policía y el ejército en todos los sitios de recolección de armas y un control total del ejército. Esto llevó al GAM a entregar sus armas, pero negándose a registrar a los combatientes para su desmovilización formal debido a la presencia del ejército.

G. De la planificación a la acción

El proceso de decomiso puede dividirse en tres períodos, cubriendo desde la fase previa a la Presencia de Monitoreo Inicial (IMP) y desarrollándose hasta la fase de la MMA:

- Pre- IMP del 3 al 14 de agosto de 2005
- Durante la IMP del 15 de agosto al 14 de septiembre de 2005

- Durante la MMA del 15 de septiembre al 31 de diciembre de 2005

El período pre-IMP implicó la familiarización con la situación y los actores, previendo una gama de escenarios y la planificación detallada. También incluyó los preparativos para tener presencia en Aceh cuando se firmara el MdU el 15 de agosto de 2005.

Durante el período del IMP tuvieron lugar los preparativos prácticos, entre ellos:

- El desarrollo de los "Conceptos Operacionales";
- Trabajar una serie de métodos técnicos y procedimientos;
- Preparar los procedimientos y la documentación apropiada;
- Concebir la estructura y la organización de los equipos móviles de decomiso;
- Reclutar los monitores de la UE y la Asociación de Naciones del Este Asiático, así como los puestos administrativos;
- Buscar y preparar el equipo, herramientas y vehículos necesarios; y,
- Preparar, recibir y entrenar al personal.

El grupo de empleados llegó a Indonesia el 9 de septiembre de 2005 para entrenamiento. Los equipos estuvieron operativos el 13 de septiembre de 2005, con el primer evento de decomiso desarrollándose el 15 de septiembre - el mismo día, la Misión de Monitoreo de Aceh fue establecida oficialmente. Cuatro equipos móviles de decomiso (EMD) con diez personas cubrieron todo Aceh, cada uno de ellos responsables de su propia área. Si era necesario, podían moverse hacia otras áreas para fortalecer o apoyar las operaciones. Los métodos de trabajo se establecieron rápidamente, permitiendo al grupo de decomiso relacionarse con el GAM a través del Comité Local de Arreglos de Seguridad, así como a través de otras reuniones para acordar el momento y lugar de los decomisos.

La sede de la unidad de decomiso en Banda Aceh fue responsable de la planificación, documentación y la evacuación médica. Los MDT tenían tres componentes funcionales:

- Un grupo de liderazgo, responsable de los preparativos, la implementación y administración;
- Un grupo de enlace, que coordinaba las comunicaciones con el GAM; EdI, policía, autoridades locales así como otras agencias para acordar los sitios de recolección de armas; y,
- Un grupo técnico de destrucción de explosivos y artillería (tech/EOD), responsable por la destrucción de las armas y municiones.

El grupo tech/OED destruía las armas con un máquina rotatoria de corte 1.7KW que era alimentada por generadores eléctricos. Miras telescópicas, las cámaras de las armas y otros accesorios eran inutilizados a martillazos y cortados con cizallas. La munición fue destruida con explosivos aportados por el ejército de Indonesia. Estos métodos relativamente simples y portátiles podían utilizarse ya que el número de armas era limitado y no incluía armamento pesado o grande. En aras de la transparencia, las armas y municiones eran registradas de manera detallada antes y después de su destrucción, y una auditoría completa de esas armas fue dada o devuelta al EdI.

"En aras de la transparencia, las armas y municiones eran registradas de manera detallada antes y después de su destrucción, y una auditoría completa de esas armas fue dada o devuelta al EdI".

El GAM llevó sus armas y municiones a los sitios de recolección de armas (WCS) acordados. Hubo 18 WCS en todo Aceh, cada uno coordinado con la policía para que estuvieran seguros y establecer mecanismos de control del público espectador. Cada WCS tuvo un área para chequear sus armas, un área de registro, una sala de almacenaje de armas y municiones, y un área de destrucción, así como áreas de observación y espacios para los medios.

Tener estas buenas experiencias fue la base para impactar positivamente en tan corto tiempo. Dos tercios de los expertos en DDR tenían experiencia militar, incluyendo en trabajos en proyectos de armas pequeñas de la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) en la antigua Unión Soviética y el Cáucaso, el decomiso en Irlanda del Norte y trabajo de EOD en el Líbano, Irak y Sri Lanka. El trabajo de decomiso fue realizado por un equipo de 44 personas de 12 países. Por primera vez, los monitores de derechos humanos tomaron parte de una misión Europea de Políticas de Seguridad y Defensa como miembros del componente de decomiso. El manual, *Desarme, Desmovilización y Reintegración: Un guía práctica para el terreno y el salón de clases*, fue utilizado como recurso, si bien sirvió como una útil referencia general, visto que las circunstancias de las diferentes misiones varían mucho, este manual universal no pudo capturar todas las especificidades requeridas. (8)

Las actividades tuvieron lugar de septiembre a diciembre en cuatro fases concentrando la recolección y destrucción durante los mediados de cada mes en los que 210 armas fueron "puestas más allá de todo uso". Esto llevó entonces, como estaba planeado y previsto, a la reubicación del EdI y la Policía en los últimos diez días de cada mes. Contar con un calendario estricto fue útil para mantener el entusiasmo y ayudó a prevenir que las partes bloquearan el proceso.

H. Manejando las percepciones, neutralidad y seguridad

En los inicios, un obstáculo importante fue sorteado por los dignatarios gubernamentales y su séquito para que sus llegadas a los sitios no afectara la naturaleza neutral de los eventos de desarme. Era vital que el proceso fuera visto por el GAM como digno e imparcial. En algunos momentos, parecía que el EdI tenía la "propiedad" de los sitios, con una pérdida de control de parte de la MMA. Después de dos rondas de decomisos esto cesó y no impactó el número de armas entregadas - cosa que pudo ocurrir fácilmente.

El GAM se mantuvo críptico y sólo dio los lugares de la primera recolección de armas en la mañana del propio día del decomiso. El primer evento se dio en el sorpresivo lugar de un campo deportivo en el medio de Banda Aceh justo al frente de la guarnición principal. El GAM escogió lugares que fueran sus baluartes, rodeados de pobladores simpatizantes: miles de civiles se congregaron, mostrando emoción y alegría al momento en que apareció el GAM. En vez de ver a combatientes individuales entregando sus armas, estas fueron puestas en sacos de arroz y harina y llevadas en lote por unos pocos representantes del GAM. A medida que se desarrolló el proceso, el GAM se mostró más confiado en informar sobre los sitios de recolección con algunos días de anticipación y colaboró con el MMA para acordar algunos de estos sitios.

Un problema recurrente de la unidad de decomiso fue la falta de aplicación de medidas comunes de seguridad de parte de los miembros del GAM cuando entregaban sus armas. Algunos de los antiguos aparatos explosivos eran literalmente aterradores. La MMA y las partes tenían perspectivas discordantes sobre los asuntos de seguridad, con miembros importantes del gobierno y del GAM deambulando alrededor del área de destrucción, teniendo discusiones frente al público. A veces los monitores de las oficinas distritales de la MMA empeoraban el desorden al entrar en los lugares de

destrucción. El público en todo momento se portó muy bien y se quejó sobre las medidas de seguridad. Producto de una mezcla entre buena suerte y profesionalismo, no ocurrió ningún accidente. Pero la situación resalta la importancia de tener personal entrenado y una disciplina muy estricta sobre asuntos de seguridad.

I. Carencias y puntos resaltantes

El ejercicio de DDR en Aceh generó una amplia cobertura de los medios, contando con el GAM aportando una bien orquestada serie de eventos, y la no interferencia del GdI. El seguimiento de los medios sobre el proceso estuvo acompañado de una gran atención de parte de la población. Estos dos factores ayudaron simultáneamente a apoyar y presionar a las partes. Se probó que la transparencia era uno de los factores primordiales para el éxito. Esto requirió un abordaje pro-activo de los actores internacionales para sofocar los rumores in-intencionados o provocados que podían surgir si la MMA no hubiera contado con numerosas conexiones con los medios.

Los primeros esfuerzos para financiar y apoyar la reintegración de los ex-combatientes en la sociedad no fue exitosa por la falta de registro y transparencia. Sólo se dio asistencia a beneficiarios estipulados en el MdU y esto ocasionó envidia y amargura. Fue interesante notar que el proceso fue firmemente liderado por el gobierno, reduciendo el campo para que las agencias internacionales aportaran asesoría o conducción. Más allá de las preocupaciones, hubo pocos incidentes violentos, fundamentalmente ataques en venganza por disputas personales. Los antiguos combatientes fueron ganando confianza para regresar a sus poblados paulatinamente. Los incidentes verificados por la MMA, muchos de los cuales fueron menores, decayeron de una máxima mensual de 107 en octubre de 2005 a 20 en febrero de 2006. Esto reflejó el alto nivel de compromiso de las partes, y el control que tuvieron los líderes principales sobre los comandantes locales.

El componente más problemático fue la desmovilización, con la decepción mostrada en el seno de la MMA porque la cadena de comando militar no fue rigurosa para este proceso formal. Esto dio lugar a la creciente sospecha que los combatientes del GAM no habían retornado completamente a la vida civil. Los antiguos combatientes pueden ser la fuente de muchos problemas por muchas razones y Aceh prueba que, en ciertos casos, puede ser importante requerir que las personas renuncien formalmente por escrito a su asociación a cualquier grupo o causa. Creemos que la estructura de comando que todavía queda de guerrilleros, combatientes, luchadores por la libertad -como se les quiera llamar- es un elemento primordial en el desorden actual. El desarrollo de organizaciones de veteranos con membresías abiertas puede ser una manera de reconocer el esfuerzo de su lucha y promover el regreso a la vida civil.

Para compensar la falta de una ceremonia formal de desmovilización, una "Ceremonia de la Última Arma" fue concebida y desarrollada el 21 de diciembre de 2005 para simbolizar el final del decomiso de las armas del GAM. Los representantes del GdI y el GAM fueron invitados a presenciar la destrucción simbólica de las últimas seis armas del GAM. Se realizó una placa con los restos de la última arma y fue conjuntamente presentada por el Jefe de la MMA y un representante principal del GAM Irwandi Yussuf al GdI para marcar el final del conflicto y el comienzo de una paz duradera.

La documentación de este tipo de proyectos normalmente se olvida debido a los tiempos y la alta rotación de personal. En esta instancia, los cuatro equipos móviles de decomiso y el liderazgo compilaron informes individuales para reportar sobre su trabajo. Estos informes luego fueron combinados en un informe final que fue entregado a la sede de la MMA para su distribución. Los formularios que documentan la recepción, detalles y destrucción de las armas también fueron

recopilados y un conjunto de ellos fueron dados al presidente de Indonesia y Teungu Zaharia Saman del GAM el 27 de diciembre de 2005 y a la sede de la MMA para las autoridades relevantes de la UE el 29 de diciembre de 2005.

El ejército de Indonesia ya comenzó el proceso de reclutar a hombres de Aceh, recibiendo unas 5.000 solicitudes para 175 posiciones. No obstante, ningún antiguo miembro del GAM se unió hasta ahora al EdI. El Comandante de Distrito Militar de Aceh expresó su satisfacción por la situación de seguridad, mientras que declaró que las futuras amenazas a la estabilidad podrían venir de tensiones internas o dentro del GAM, al pobre manejo del programa de reintegración o al desempleo que lleva a la criminalidad. La recuperación económica sigue siendo un obstáculo sin resolución.

El número de armas confiscadas ha permanecido bajo aún y cuando se está aplicando la ley de armas de Indonesia en Aceh. La criminalidad se ha incrementado, pero generalmente no supone el uso de armas de fuego. El gobernador está satisfecho con la decisión conseguida bajo el auspicio de la MMA de fortalecer la policía de Aceh incorporando 2.000 oficiales nuevos por encima del límite del MdU de 9.100 efectivos. Desde que la MMA salió de la región, se han dado incidentes esporádicos que incluyen el uso excesivo de la fuerza de parte de la policía. El entrenamiento en derechos humanos a la fuerza policial es un trabajo en evolución.

J. Conclusión

Los componentes de un proceso de DDR no necesariamente siguen unos a otros en un orden pre-establecido, tampoco estos componentes ocurren necesariamente al mismo tiempo. No obstante, todos los elementos debe ser evaluados y planeados como parte de un proceso general que considera las circunstancias y necesidades locales. En las negociaciones de paz, un entendimiento general de las prácticas establecidas puede ser útil, pero incorporar estándares o modelos de otras situaciones podría no ser aconsejable.

La MMA se concentró en los detalles del acuerdo y evadió considerar una selección amplia de asuntos complejos, cuya naturaleza se centraba de manera general sobre Indonesia y no estaban vinculados directamente con el conflicto de Aceh. Los derechos humanos y la reintegración fueron lagunas incuestionables. La MMA se plegó a sus fortalezas principales, pero este abordaje pragmático y operacional no cumplió con todas las expectativas de un abordaje centrado en la seguridad humana. Para el caso de Aceh debe recordarse en todo caso las limitaciones del mandato y el entendimiento de que este proceso estaba ocurriendo dentro de un estado democrático soberano, que tenía un compromiso con la paz y fue capaz de ponerlo en práctica.

Alguna sugerencias para considerar

1. Construyendo la memoria

La documentación de proyectos operacionales cortos se descuida debido a las presiones del tiempo y la alta rotación del personal. En cualquier caso, tanto para el aprendizaje interno, como para el desarrollo de doctrinas y políticas, una clara evaluación, la documentación y su análisis es fundamental. Esto debe ser incluido en las tareas de cualquier esfuerzo importante de DDR desde la fase de planificación hasta su finalización.

2. Manejo de las armas

Los acuerdos de paz Y los procesos de DDR deben incluir siempre estrategias de control de armas ya que la primera ola de desarme suele dejar muchas armas de lado, y no siempre da cuenta del problema

de las armas bajo posesión civil. Para esto, el componente de decomiso guardó un conjunto de equipos y mecanismos para su uso posterior en la MMA. Parte del personal de decomiso se unió posteriormente a la MMA como monitores cuando la unidad cesó sus funciones a finales de 2005. El mecanismo no fue necesario para el caso de Aceh, ya que la administración fue capaz de lidiar con las armas que fueron halladas después del decomiso. Dado que el tsunami de 2004 pudo matar a personas con el conocimiento de escondites bajo tierra, puede que todavía existan armas sin descubrirse.

3. Vínculos con la reforma del sector de seguridad

El proceso de paz de Aceh incluyó elementos de DDR y de reforma del sector de seguridad y estuvieron vinculados de formas importantes. Después del retiro de la misión de monitoreo internacional, tanto el GdI como el GAM estuvieron dispuestos a incrementar el número de la policía - aún y cuando esto había sido un tema de disputa durante las conversaciones de paz. Esto se hizo reconociendo la necesidad de control de la criminalidad y el desorden general, y para promover el entrenamiento en derechos humanos dentro de la fuerza policial.

4. Contexto local

La experiencia internacional pide la adopción de marcos comunes para programas en situaciones de post-guerra que vinculan de manera más efectiva al desarme o decomiso y la desmovilización con medidas de reintegración - y a estrategias de desarrollo. La planificación de un programa exitoso de DDR requiere el entendimiento del contexto local, así como las metas, la voluntad política, y los recursos que los donantes internacionales están dispuestos a dar. La planificación efectiva del DDR también se basa en los análisis de los posibles beneficiarios, dinámicas de poder, y la naturaleza del conflicto armado y el proceso de paz.

5. Estrategias sobre aguafiestas

Los mediadores están permanentemente conscientes del poder y potencial de los aguafiestas en los procesos de paz. Las amenazas impuestas por aguafiestas continúan durante la fase de implementación y no debe ser subestimada. Los planificadores también deben identificar a los aguafiestas potenciales y el impacto que pudieran tener en el proceso de DDR. De ser posible, se debe incorporarlos en el diálogo de paz, y cualquier preocupación sobre seguridad extraordinaria debe moverse a un espacio separado (como un sub-comité o un grupo de trabajo) para evitar que socaven los esfuerzos de implementación.

6. Reintegración sostenible

La reintegración es clave para una paz sostenible. Mientras que el desarme y la desmovilización están ajustadas a tiempos particulares, la reintegración es un proceso continuo. La reintegración debe afrontar las necesidades sociales y económicas de los ex-combatientes (y otras víctimas afectadas por la guerra), enfocarse en proveer los conocimientos económicos y las oportunidades que promueven la reconciliación dentro de las comunidades donde viven los ex-combatientes. En todo caso, debe ponerse una atención cuidadosa a las percepciones de la comunidad sobre los antiguos combatientes. Pueden generarse dificultades si los antiguos combatientes, que son algunas veces culpables de intimidación y abusos a los derechos humanos, son "recompensados" con beneficios mientras que las comunidades empobrecidas reciben poco o nada. Una consideración cuidadosa y el balance de los beneficios individuales y colectivos pueden, potencialmente, evitar el resentimiento.

7. Importancia de la desintegración formal

La desmovilización formal es política y psicológicamente importante y es importante organizar un proceso para romper la cadena de comando y borrar los juramentos de obediencia. Debe alentarse al

desarrollo de mecanismos para la transformación simbólica de la vida militar a la civil, como el reconocimiento del servicio militar y las ceremonias para terminar tal servicio. Las cadenas de comando, si se dejan intactas, pueden facilitar el desarrollo de redes criminales o terroristas.

8. La utilidad de las organizaciones de veteranos

Los ex-combatientes de todas las causas, en muchos contextos -Mozambique, Nicaragua, y Suráfrica- han ido formando organizaciones efectivas que han contribuido a la construcción de la paz de distintas formas. Los ex-combatientes han ayudado a identificar necesidades de entrenamiento y educación, hacen seguimiento de otros ex-combatientes y dan su apoyo. Aquellos que se vinculan con procesos de paz deben considerar el desarrollo de organizaciones de veteranos durante los esfuerzos de DDR.

9. El papel de las mujeres y sus contribuciones

De manera muy frecuente, los programas de DDR apartan a las mujeres que han participado en los llamados trabajos o roles no tradicionales durante la guerra. Aquellos que conciben las actividades deben asegurarse que las contribuciones de las mujeres a la sociedad no son ignoradas. En Aceh, la comunidad internacional actuó de manera muy cuidadosa por conocer las sensibilidades culturales. Este posiblemente no sea el mejor de los abordajes. Las mujeres deben ser incluidas en la construcción de paz -incluyendo el DDR- desde el inicio. Además, la experiencia de las mujeres como víctimas durante la guerra, sufriendo con frecuencia la violencia sexual, violación u otras formas de violencia basada en el género es única, y se necesita desarrollar la asistencia substancial y específica a sus necesidades para darles respuestas efectivas.

10. Indicadores de impacto

Los resultados de los esfuerzos de DDR son fáciles de medir con la cantidad de armas, municiones, y explosivos procesados; el nivel de ayudas para la reintegración; y el número de unidades de ex-combatientes desintegradas. Sin embargo, también se necesita del desarrollo de indicadores de impacto cualitativos, lo que demanda una sensibilidad y abordaje integral. Por ejemplo, el éxito de la "seguridad humana" puede ser medido en matrimonios y el crecimiento de la población resultante. Este tipo de indicadores son extremadamente útiles para establecer metas y necesitan ser mejor entendidos y aplicados.

Sobre los autores

Kalle Liesinen lideró el proceso de decomiso en Aceh de agosto de 2005 y concluyó el trabajo exactamente 107 días después. Luego se convirtió en uno de los Vice Directores de la Misión de Aceh, y ahora trabaja en el seguimiento del acuerdo en la posición de Director Ejecutivo de la Iniciativa para el Manejo de la Crisis, presidida por el Presidente Martti Ahtisaari, el mediador de acuerdo de paz de Aceh.

Sami Lahdensuo siguió de cerca el proceso de paz de Aceh desde el principio de las conversaciones lideradas por la Iniciativa para el Manejo de Crisis. Ahora trabaja haciéndole seguimiento al proceso como líder de las Instalaciones de Reacción Rápida de Martti Ahtisaari. En 2006 escribió un documento sobre el papel de la sociedad civil local y su relación con la Misión de Monitoreo de Aceh.

Recursos sugeridos para más información

Beeck, Christine (2007), [Re-pavimentando el camino a la paz: Análisis de la implementación de DDR en la Provincia de Aceh, Indonesia](#), Brief 35, Centro Internacional de Bonn para la Transformación, Bonn

Breines, Ingeborg, Robert Connell e Ingrid Eide (2000), *Roles Masculinos, masculinidades y violencia: Una perspectiva de cultura de Paz*, Publicaciones de UNESCO, Serie Culturas de Paz

Capie, David (2002), *Producción y Transferencias de Armas Pequeñas en el Sureste Asiático*, Escuela de Investigación de Estudios del Pacífico y Asia, Universidad Nacional de Australia

Gleichmann, Colin, et al (2004), *Desarme, Desmovilización y Reintegración: Una guía Práctica para el Terreno y el Salón de Clases*, Colegio Nacional de Defensa de Suecia, Centro Pearson de Mantenimiento de la Paz, Forsvarets skolesenter, GTZ

Lahdensuo, Sami (2006), *Construyendo la Paz en Aceh: Algunas Observaciones sobre el Trabajo de la Misión de Monitoreo de Aceh (MMA) y su relación con la sociedad civil*, Documentos de Discusión, Iniciativa para el Manejo de Crisis, Helsinki.

Unidad de Lecciones Aprendidas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (1999), *Desarme, desmovilización y reintegración de ex-combatientes en un contexto de mantenimiento de la paz – Principios y Lineamientos*

Mazurana, Dyan (2004), *Las Mujeres en los Grupos Armados de Oposición hablan sobre la Guerra, Protección y Obligaciones bajo el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho de Derechos Humanos*, Informe de un taller organizado por el Llamado de Ginebra y el Programa para el Estudio de las Organizaciones Internacionales

Fondo de las Naciones Unidas para las Mujeres (2004), *Entendiéndolo Bien, Haciéndolo Bien: Género y Desarme, Desmovilización y Reintegración*, Nueva York

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000), *Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad*, S/RES/1325, 31 October

Sitios en Internet

Iniciativa para el Manejo de Crisis
www.cmi.fi

Red de Acción Internacional sobre Armas Pequeñas y Ligeras – Portal de Asi y el Pacífico
www.iansa.org/regions/asiapacific/asiapacific.htm

Iniciativa de Estocolmo para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración
www.sweden.gov.se/sb/d/4890

Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas
www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp

Notas

1. *Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Indonesia y el Movimiento de Libertad de Aceh*. Disponible en: www.cmi.fi/files/Aceh_MoU.pdf.
2. Para un análisis del proceso de Irlanda del Norte, ver Hauswedell, Corinna y Kris Brown (2002), *Enterrando el Hacha: El Decomiso de Armas de Paramilitares en Irlanda del Norte*, Brief 22, Centro Internacional de Bonn para la Transformación, Bonn.
3. La cláusula del MdU 4.7 estableció que el número de las fuerzas militares que se quedaría en Aceh después de la re-ubicación sería de 14.700. El número de oficiales de policía a quedarse en Aceh después de la re-ubicación fue establecido en 9.100.
4. La cláusula del MdU 3.2.5 requirió al GdI “proveer con tierras adecuadas para el cultivo y fondos suficientes a las autoridades de Aceh con el propósito de facilitar la reintegración a la sociedad de los antiguos combatientes y la compensación por los prisioneros políticos y civiles afectados. Las autoridades de Aceh usarán la tierra y los fondos como sigue: a) Todos los antiguos combatientes recibirán una porción de tierra adecuada para el cultivo, trabajo o, en el caso de incapacidad para trabajar, seguridad social adecuada de parte de las autoridades de Aceh; b) Todos los prisioneros políticos perdonados recibirán una porción de tierra adecuada para el cultivo, trabajo o, en el caso de discapacidad para trabajar, seguridad social adecuada de parte de las autoridades de Aceh; c) Todos los civiles que han sufrido de una pérdida demostrable por causa del conflicto recibirán una porción de tierra adecuada para el cultivo, trabajo o, en el caso de discapacidad para trabajar, seguridad social adecuada de parte de las autoridades de Aceh”.
5. Unidad de Lecciones Aprendidas, Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, *Desarme, desmovilización y reintegración de ex-combatientes en un contexto de mantenimiento de la paz: Principios y lineamientos*, diciembre
6. Cláusula del MdU 5.2
7. De parte del Consejo de la Unión Europea el 11 de diciembre de 2006 y luego por la Comisión Europea el 14 de Diciembre. Disponible en: www.eplo.org/documents/EU_Joint_concept_DDR.pdf.
8. Gleichmann, Colin et al (2004), *Desarme, Desmovilización y Reintegración: Una guía práctica para el campo y el salón*, El Colegio de Defensa Nacional de Suecia, Centro de Mantenimiento de la Paz Pearson, Forsvarets skolesenter, GTZ.

V.La perspectiva de un mediador

Julian Thomas Hottinger

Escribo desde la perspectiva de un mediador de conflictos, y trataré de identificar dónde ocurren y pueden ser incluidos más efectivamente, los asuntos de control de armas y desarme, desmovilización y reintegración (DDR) en las diferentes fases de una negociación de paz (1). Durante los últimos quince años, trabajé con una diversa gama de partes en conflicto en Afganistán, Camboya, Nicaragua, Indonesia, Irlanda del Norte, Ruanda, Liberia, Uganda, Somalia y Sudán. En todas esas situaciones las cuestiones alrededor de las armas fueron temas disputados. En todo ese tiempo, la doctrina sobre DDR se desarrolló de manera significativa, y hoy el abanico de estrategias de control de armas a nivel local es asombroso en enfoques y logros.

Aún así, en los procesos de paz, específicamente en el componente de pacificación, estos temas son considerados frecuentemente como tabú. Sea por el combatiente rebelde que llegó a tener poder y que respeta que su arma le llevó (a él y a sus dependientes) a esa posición, o el comandante que teme perder el control, o el soldado de gobierno que se enroló en un empleo para toda la vida y es ahora un número en un pedazo de papel que necesita ser purgado o desplazado por decisión de políticos y negociantes de poder.

A. El universo de los grupos armados

En la última década hubo varios debates sobre cómo tratar con grupos armados, qué esperar de ellos, y qué metodologías y técnicas de negociación aplicar. Esto ha sido dramáticamente afectado por "la guerra contra el terror" y las intensas discusiones y la transformación de la política de parte de varios gobiernos sobre qué constituye un grupo terrorista. Sin entrar a profundizar sobre los detalles de este debate, existe una necesidad de reconocer la importancia y la diversidad de los grupos armados y las consecuencias para aquellos que los confrontan o tratan con ellos. Una escuela de pensamiento emergente entre mediadores sugiere que no se debe negociar con o para el "más malvado de los malos". Esto se conecta con el activo debate sobre cómo los facilitadores y mediadores de conflictos pueden tratar con estos grupos a nivel de múltiples canales, y ayudar a neutralizar sus efectos negativos.

Otro rasgo de tratar con grupos rebeldes es la cantidad de tiempo en la que los combatientes han estado imbuidos en su identidad como guerreros. Los grupos armados han efectivamente doblado su expectativa de vida en los últimos veinte años. En los 60s y 70s, una fuerza rebelde africana promedio conseguía sus objetivos o decidía negociar en un rango de vida de unos seis años. Hoy en día, muchos grupos existen o luchan por más de doce años. Se han expandido geográficamente, los combatientes ahora son más diversos, y los denominadores comunes se han reducido con grupos que son también más heterogéneos.

El hecho que estas luchas duren más también significa que las relaciones construidas tiendan a requerir un trabajo continuo de parte de los mediadores, ya que individuos clave mueren en combate o se confinan a sí mismos. Esto puede requerir la renovación de todos los contactos, subir nuevamente la cuesta hasta obtener consenso sobre los temas, y re-negociar principios que con un poco de suerte harían la vida cotidiana de las personas apenas más seguras. Esto puede ser tanto una bendición como una maldición, y los temas de armas y DDR se vuelven asuntos clave en los que se puede sondear a la gente.

B. El arte movible de la mediación

Durante mi entrenamiento en mediación hace unos quince años, nos dijeron que fuéramos cuidadosos en la(s) forma(s) que afrontábamos cualquier debate sobre desarme: era un tópico caliente y debía ser manejado cuidadosamente. La verdad es que no hay mucha más alternativa que tratarlo hasta que las hostilidades se hayan detenido o se haya obtenido un cese al fuego, aunque se supiera poco sobre cómo "hacer" DDR. Muchos de nosotros fuimos afrontando estos temas simplemente con el instinto, sin suficiente conocimiento en profundidad. El mensaje, no obstante, estaba claro: tratar de resolver los temas de desarme o de control de armas muy rápidamente podía literalmente arruinar el proceso. Estos temas eran rompe-acuerdos.

Recuerdo haber participado en negociaciones donde el desarme fue incluido en el momento equivocado y de una manera que generó el riesgo de que algunas de las partes se retiraran. Para los grupos armados el único medio de sobrevivencia es la lucha y no darán sus armas hasta que haya una garantía total de que lo que se discute se puede implementar y que un organismo con credibilidad supervisará el proceso. Probablemente con mucha frecuencia estamos empecinados en contar el número de armas confiscadas -lo que es visto muy frecuentemente como una medida de éxito- en vez de pensar en los combatientes y su futuro.

Uno de las experiencias más riesgosas al introducir un tópico es que las partes corran con él y lo asuman como un ficha de negociación: "Estamos dispuestos a implementar alguna forma de desarme si ustedes nos dan esto o aquello". Una vez atrapados en esa dinámica, es más probable causar males que remedios. Especialmente si un grupo armado percibe una presión sobre un tema particular (digamos desarme o derechos humanos), entonces ya se estará en un estado de regatear sobre cada cuestión. Las negociaciones de paz son por supuesto un proceso en sí mismas. Casi siempre la primera meta de las partes es "testear las aguas" para ver de qué está hecho el universo de las negociaciones, quizás para examinar a sus enemigos y en algunos casos usar una pausa en los enfrentamientos o un cese al fuego para re-organizar sus fuerzas y prepararse para futuras batallas.

La palabra mediación se ha vuelto tan compleja y especializada que los mediadores están siendo llamados para cumplir ciertas tareas, para luego ser sacados ya que no pueden ser vistos como neutrales por el adversario del grupo armado. Un mediador siente frecuentemente una fuerte presión para afrontar las necesidades más urgentes con la esperanza de obtener la reducción de la violencia, dejando a los temas substantivos y centrales para después. Los asuntos de armas normalmente caen en esta cesta, y de vez en cuando, "para después" simplemente nunca sucede.

"Como otras áreas donde el orgullo, las posiciones y la historia están en juego, las cuestiones relacionadas con DDR y control de armas deben ser introducidas gradualmente, con un ojo vigilante sobre los momentos adecuados".

Con eso dicho, y a pesar de los aspectos dificultosos de "negociar el desarme", no deben dejarse para el último momento o ser tratados en escasas provisiones. Algunos de mis colegas dirían que tales tópicos sólo deben introducirse una vez que las negociaciones han entrado en el punto de *no retorno*, cuando el acuerdo se hace firme y las partes no se retirarán fácilmente. Como otras áreas donde el orgullo, las posiciones y la historia están en juego, las cuestiones relacionadas con DDR y control de armas deben

ser introducidas gradualmente, con un ojo vigilante sobre los momentos adecuados.

C. Diferenciando las interpretaciones

La conexión entre DDR y las negociaciones de paz es compleja, dinámica y está constantemente trazando y volviendo a trazar el camino de la paz y la guerra. A pesar de su importancia, el entendimiento de esta relación ha sido por mucho tiempo fragmentada, mayormente porque las tres escuelas de pensamiento - seguridad, DDR y resolución de conflictos- ofrecen perspectivas distintas y a veces contradictorias. Pero esto no necesariamente significa que no puede llegarse a formas de colaboración o entendimiento. Lo que probablemente haya pasado es que, con el correr de los años, las maneras de trabajar y ver estos temas ha cambiado drásticamente (y con suerte seguirá evolucionando todavía), mientras que los expertos se han quedado anclados en sus respectivos campos, sin comunicarse efectivamente. Existe, en algunos casos, la perspectiva que los mediadores podrían ser también obstáculos para el DDR en la medida en que persiguen un acuerdo de paz. En el otro lado, los mediadores creen que tienen un abordaje de DDR más pragmático.

Además, dentro de las conversaciones de paz, se da típicamente una distinción artificial entre las discusiones sobre desarme y control de armas. El desarme se refiere a un calendario sistemático y un proceso de planificación para reducir los sistemas de armas y preparación para la regla, mientras que el control de armas es un esfuerzo relacionado al control y movimiento de las armas, pero no siempre supone sacarlas de circulación. Si se reconoce que el desarme no necesariamente implica siempre la destrucción, es fácil notar dónde se vuelven dificultosas las definiciones.

En mi experiencia, el enfoque de los miembros de los grupos armados se centra en la primera D de DDR, y ven esto principalmente como un proceso reduccionista y punitivo. Siempre me he fascinado con las personas que se ponen a describir con lujo de detalles cómo debería ser un proceso de DDR, que provisiones debe contener, que debe omitir, y cómo debe ser implementado. De lo que he visto, no existe un "caso que sirve para todos". No obstante, existe un pequeño umbral para que un proceso de DDR sea viable y tres asuntos parecen importantes para tener en cuenta.

Primero, los esfuerzos de DDR y control de armas están fuertemente condicionados por la naturaleza del conflicto. Los conflictos son heterogéneos y normalmente tienen más explicaciones de las que están dispuestas a admitir las partes. La manera en la que el mediador define un conflicto también es una manera de vinculación (claro que, por supuesto, se supone que los mediadores no se involucran por sí mismos en los debates de naturaleza religiosa, étnica o política). Un mediador que trabaje en un conflicto violento sin conocimiento de primera mano sobre la situación disponible, debe proceder con extremo cuidado, y dependerá de las reuniones de información para entender los temas. No importa cuánta información pueda recibirse en tales reuniones (y muchas veces los mediadores de hoy en día están sobre-informados), resulta extremadamente importante entrar en una situación con modestia, empatía y la habilidad de escuchar y entender las posiciones de las partes. Es igualmente crucial estar atentos a lo que no es declarado y a los matices de la situación. Es necesario entender que no existe una cura instantánea y mostrar respeto por los rasgos distintivos del conflicto y sus procesos asociados (como esfuerzos de DDR pasados).

Segundo, el DDR y control de armas suponen una serie de elementos mezclados. Al principio de mi carrera, un mediador era llamado a negociar el cese al fuego y había esperanza que, si la violencia podía ser detenida, el proceso de desarme sería la siguiente tarea. Hoy en día, tal estrategia no es realista ni alcanzable. Tal y como el campo de la mediación de conflicto ha profundizado y evolucionado, también lo han hecho las expectativas de las partes en conflicto en lo relacionado con su

vinculación en los procesos de paz. Los grupos armados en particular quieren una visión total de cómo luce su futuro antes de que estén dispuestos a deponer las armas. La confianza en esos contextos está en un flujo muy bajo y crece en oleadas lentas y pequeñas. Dada esta tendencia, los temas de DDR y control de armas están ubicados cada vez más en las secciones intermedias o finales de las negociaciones.

Por último, las cláusulas relacionadas con las armas, desmovilización y reintegración, son rara vez perfectas. Ningún acuerdo tiene todas las soluciones. Los acuerdos de paz son una fotografía de compromiso político en sus puntos más estrictos y refinados. En este sentido un acuerdo es probablemente más apreciado como un entendimiento inicial entre las partes en conflicto para darse cuenta de algún tipo de coexistencia. En este proceso los elementos son acordados de una manera que dejaría perplejos a los observadores externos y a la sociedad civil. Frecuentemente, parece que los asuntos relacionados con las armas caen dentro de esta área gris, causando preocupación particular en la comunidad internacional, que procuran consistencia con los estándares mundiales.

D. Fases de las negociaciones de paz

El abordaje convencional de tres fases para las conversaciones de paz incluye la pre-negociación (conversar sobre la conversación); negociaciones substantivas; y la fase que se enfoca en cómo se desplegará la implementación. En la realidad, estas fases no son lineales, y varias veces se entrecruzan de maneras confusas. Yo también agregaría las pre pre-negociaciones, que comprenden todo el "juego de pies" de visitar una y otra vez a las partes, posiblemente por varios años antes de cualquier movimiento hacia una mesa de negociación. ¿Cuándo en estas fases pueden tratarse de manera beneficiosa el DDR y el control de armas? ¿Hay unas más "maduras" que otras?

En el período de pre pre-negociación, terceras partes o mediadores están en contacto con los beligerantes en modo de bajo perfil, negable. Este contacto sin registros puede ser un período en el que se exploran una gama de temas, sensibilidades y umbrales. Esta fase requiere frecuentemente vínculos con círculos que gravitan alrededor de los grupos armados: miembros de la diáspora, intelectuales, miembros de la familia, y otros seguidores. La meta es la de ganar gradualmente la confianza y ser presentado a los círculos de combatientes. esto puede tomar años y no siempre es exitoso. Pero es necesario, ya que ningún grupo negociará propiamente hasta que se llegue al momento maduro, en el que los beligerantes concluyen que los costos del conflicto son insostenibles y se debe conseguir una solución.

Este proceso puede comenzar lentamente a cambiar las actitudes y perspectivas. En vez de una lógica de confrontación, se recomienda una metodología constructiva y argumentativa. Los grupos armados están siempre convencidos (al menos en esta etapa inicial) que estarán en enorme desventaja cuando tengan que entrar en las negociaciones. Existe la necesidad de facilitar la tranquilidad con el proceso, dejando que las partes se acostumbren a argumentar sobre los temas, en vez de pelear por ellos.

A este punto, los conceptos relacionados con el desarme necesitan ser sacados del marco de investigación de política internacional y ser discutidos de acuerdo con las especificidades del conflicto y vincularse con los tipos de violaciones perpetradas. Las discusiones estarán fuertemente influenciadas por la confianza que el (los) mediador(es) hayan adquirido con los rebeldes y su creencia de que hay algo que ganar al comenzar a pensar en dejar sus armas. La conversación invariablemente va en un estira y encoje sobre las violaciones y provee un claro punto de entrada para reforzar el derecho internacional humanitario y los derechos humanos. Estos principios toman mucho tiempo para ser discutidos y rara vez son aceptados por todos. La excusa es que el adversario no se ha comportado

mucho mejor, o porque un cambio de actitud podría ser visto como una debilidad o que los conceptos son totalmente occidentales. Este último argumento ha sido interpuesto en el pasado por los *Janjaweed* en Darfur, por ejemplo. Encontrar algún piso común (aunque cambiante) sobre temas humanitarios como erradicar la violencia sexual, la protección de los civiles, y el respeto a los prisioneros políticos es fundamental. En última instancia estos temas están fuertemente vinculados con los combatientes y su futuro desarme.

E. La fase de pre-negociación

En la fase de pre-negociación el facilitador o mediador aspira limitar las discusiones a aspectos prácticos: ¿Dónde reunirse? ¿Cuáles son los parámetros de discusión? ¿Cuáles son las intenciones en las negociaciones? ¿Quién se sentará en la mesa de negociaciones? La inclusión se convierte en un proceso en este punto, no sólo refiriéndose a los niveles de participación sino también al contenido (2).

En este momento, las condiciones previas comienzan a aparecer. Dentro del mundo del mediador, los requisitos previos son una fuente perenne de debate. Algunos colegas se rehúsan a tener discusión alguna sobre ellos. Otros, como yo, somos menos estridentes, siempre y cuando no se discutan en esta fase inicial. Para ello, las partes necesitan estar convencidas de incluirlos en la agenda futura de las conversaciones y que la mejor manera de mover el proceso más allá de las condiciones previas es descargar tales condiciones en la mesa de negociaciones como puntos completos de la agenda.

Esta también es una de las pocas ocasiones en las que el desarme es mencionado voluntariamente por las partes, usualmente como un requisito previo implacable. En algunos casos, las partes querrán garantías de que obtendrán una amnistía plena por la década siguiente. Otras partes querrán la liberación de los prisioneros; que el "pasado" no sea investigado; o, que una de las partes se desarme como muestra de sus intenciones. Estas victorias indirectas imponen muchos retos y pueden cambiar las posiciones de negociación varias veces dentro un mismo día. Importa poco como se califican estas condiciones; siempre demandan muchísima atención.

"Existe una tentación muy grande de emplear la ambigüedad creativa, corriendo el riesgo de incrustar un "entendimiento" que se vuelva imposible de borrar en momentos posteriores de las
--

Existe una tentación muy grande de emplear la ambigüedad creativa, corriendo el riesgo de incrustar un "entendimiento" que se vuelva imposible de borrar en momentos posteriores de las conversaciones. El peligro con la ambigüedad creativa es que las partes pueden fácilmente vivir con ella, entonces mientras más se use se estará más atrapado a ella. Las partes suelen verla como una manera de aminorar, manipular un entendimiento, especialmente si tienen que ceder algo en la mesa que esperan volver a tener. Las preguntas a las que uno se enfrenta son: ¿Es el momento adecuado para lidiar con estos temas? de ser así, ¿Cuáles son los mejores aspectos a tratar? En esta etapa, no obstante, el proceso está tan crudo, demasiado frágil para esperar algo coherente en un tema tan peligroso como las armas. Recuerdo dos casos en los que se insistió muy fuertemente sobre desarme en esta etapa inicial, sin razones claras, cuando no existía el mínimo grado de confianza entre las partes, probablemente menos hacia los mediadores. En ambos casos los rebeldes se retiraron. Hay que cuidar no poner en riesgo el proceso por una victoria inicial -y en última instancia vacía-.

F. En la etapa substantiva

En esta etapa las ideas sobre la forma de DDR empiezan a presentarse, sin que necesariamente se llame de esa manera. Muchas veces referido como mecanismos de reconciliación, técnicas de coalición o procedimientos normales de paz, hay más espacio y legitimidad en este punto para hablar sobre asuntos de armas. Alentar el intercambio frecuente sobre DDR y control de armas es deseable. Mientras más sensibilizadas estén las partes en discutir elementos y conceptos, quizás sean mayores las posibilidades de contar con provisiones coherentes.

Quizás el asunto, tal vez, no se refiera tanto a cómo los componentes de DDR o manejo de armas son incluidos dentro de los acuerdos de paz, sino como se introducen, y en última instancia son aprobados por las partes en negociación. Mezclar DDR, particularmente con medidas de desarme, en el contenido general del proceso parece un abordaje menos peligroso que tener un punto en la agenda sobre la sola letra "D" en mayúscula. Las partes son más propensas a ver estos temas como parte de su compromiso manifiesto mayor de poner un final a la violencia. El trabajo de un mediador -de manera sutil- es el de demostrar las conexiones entre los temas de seguridad y otras preocupaciones.

G. En las discusiones sobre implementación

Un reto principal es el de hacer que las partes de un proceso de paz se imaginen la implementación y cómo resolver conjuntamente sus inevitables obstáculos. Las responsabilidades cambian dramáticamente al lado gubernamental y es vital que los grupos rebeldes y la sociedad civil también tomen la responsabilidad de convertir las palabras en hechos. La implementación es normalmente referida como el "talón de Aquiles" de los acuerdos de paz. Es importante discutir constantemente la implementación mientras se negocia, alentando iguales dosis de creatividad, compromisos y pragmatismo. Más aún, es importante crear métodos alternativos para llevar el proceso de implementación hacia delante, con el objeto de continuar con las discusiones si emerge un impedimento.

Cuando se negocian los asuntos de implementación, incluyendo métodos y actores importantes, la creación de un mecanismo permanente podría ser útil, como un comité o un conjunto de grupos para hacer frente a los problemas que se presenten y alternar responsabilidades entre las partes. Esto puede inculcar un sentido de responsabilidad más allá de la mesa de negociación, y puede ser un ejercicio muy útil de rendición de cuentas. Finalmente, todos los acuerdos y las estrategias y medidas de implementación después del acuerdo deben estar por escrito; una regla de oro que a veces se olvida.

H. Conclusión

Tenemos que ser claros: no se puede conseguir la paz sin poner atención a las herramientas de la violencia armada, y considerar a aquellos cuyos modos de vida e identidades están atados a ellas. No cabe debate sobre este tema. Los acuerdos de paz son generalmente documentos débiles, incompletos y contradictorios que representan áreas amplias de acuerdo posible en un momento dado. La comunidad internacional tiene muy poca influencia y saben que mientras más presione por un tema, es menos posible que se implemente. Sin embargo, existe un acuerdo tácito de que ciertos principios no pueden seguir siendo violados ni ignorados. Si hoy se firmara un acuerdo de paz con cláusulas que rechazaran cualquier forma de desarme, muchos países se negarían a reconocerlo y tendría que re-negociarse en un etapa posterior. Tal propuesta simplemente no prosperaría, la sociedad civil estaría indignada y las víctimas y sus familias estarían buscando respuestas - y quizás venganza.

"Tenemos que ser claros: no se puede conseguir la paz sin poner atención a las herramientas de la violencia armada, y considerar a aquellos cuyos modos de vida e identidades están atados a ellas".

I. Algunas sugerencias para considerar

1. Un abordaje escalonado

Resulta imposible construir una lista de verificación universal para que en cada fase de negociación se asegure que al final del proceso las armas estén atendidas satisfactoriamente. Pero hay lineamientos generales importantes que incrementarán las posibilidades de un desarme exitoso -de los cuales algunos tienen poco que ver explícitamente con el desarme. En la fase de pre pre-negociación, por ejemplo, el requisito previo más importante es construir los lazos de confianza entre las partes. Al mismo tiempo, en las primeras discusiones, encontrar el piso común sobre temas humanitarios puede dar un "puente" temprano para discutir las armas posteriormente. Los temas de DDR y armas están siendo cada vez más ubicados en las fases substantivas intermedias y finales, siendo esencial que sus modalidades sean adecuadamente atendidas durante las discusiones sobre la implementación, que generalmente se ubican en la fase final.

2. Camine, no corra

Presionar muy fuerte y temprano sobre los temas de armas hace correr el riesgo de que se descarrilen todas las negociaciones. Resulta imperativo que los negociadores, sus asesores y otros estén al tanto de las conexiones que tienen los combatientes con sus armas, especialmente antes de llegar al punto de "*no retorno*".

3. Escenarios diferentes: casos diferentes

Los mediadores y otras personas suelen llegar a la mesa con el conocimiento de las "buenas prácticas" de política internacional y los últimos estudios de caso de DDR en otros contextos. Sin embargo, cada situación es distinta, y lo que funciona en una no necesariamente funciona en otra. Es importante mantener nuestra atención enfocada primariamente en los detalles, necesidades, expectativas, actitudes, y niveles de confianza entre las partes en conflicto en la medida en que se relacionan con DDR y control de armas, en vez de imponer arbitrariamente un marco externo: "un caso no aplica a todos".

4. Todo está conectado

Un aspecto crucial de la mediación es resaltar a las partes las conexiones implícitas y explícitas entre las distintas provisiones bajo discusión en la medida que se relacionan con la seguridad posterior a la guerra. En este contexto, puede ser más ventajoso discutir el DDR como parte de un *continuum* conjuntamente con las preocupaciones sobre reforma del sector de seguridad, del de justicia, asuntos humanitarios- y esto puede resultar menos riesgoso para las propias partes. Igualmente, puede parecer más lógico ver las medidas de largo plazo de control de armas cuando son discutidas como una extensión de DDR. Pero como se dijo arriba, esto no está garantizado, ya que cada caso es distinto.

5. La transparencia es la mejor política

Aunque la tentación de usar la ambigüedad creativa pueda ser fuerte, y los incentivos de evitar tópicos difíciles sean altos, generalmente es mejor ser frontal y explícito al discutir los términos, conceptos y abordajes clave sobre DDR y control de armas. Si resulta que hacer esto es muy riesgoso, entonces probablemente sea muy temprano en el proceso para discutir estos temas. En vez de inyectar las discusiones futuras con un sentido falso y engañoso de acuerdo, es mejor esperar la próxima

oportunidad para levantar estos temas de manera transparente. El flanco débil, por supuesto, es esperar mucho tiempo. En general, estos temas deben ser introducidos de manera substantiva en la fase intermedia, no más tarde.

Sobre el autor

El Dr- Julian Thomas Hottinger es miembro del Departamento Federal Suizo del Grupo de Expertos en Asuntos Exteriores y ha trabajado extensamente como mediador y asesor en Afganistán, Burundi, Camboya, Indonesia, Irlanda del Norte, Nicaragua, Ruanda, Liberia, Uganda, y Sudán. En enero de 2002 tomó parte de las negociaciones del "Acuerdo de Cese al Fuego de las Montañas de Nuba" firmado por el gobierno de Sudán y el SPLA [Nuba]. En 2003 fue miembro del equipo de asesores que trabajó en el Protocolo de Paz de Machakos/Negociaciones de Paz de Naivasha entre el gobierno y el SPLM/A y en 2005 trabajó con el Gerakan Aceh Medeka, ayudando a preparar sus posiciones sobre auto-gobierno para sus negociaciones de paz. Entre 2005 y 2006 estuvo vinculado con el Equipo de Facilitadores de la Unión Africana en Abuja, trabajando en las Negociaciones Inter-Sudanesas sobre la crisis de Darfur. Más recientemente, ha estado vinculado en las negociaciones entre el Gobierno de Uganda y el Ejército de Resistencia del Señor, y está trabajando actualmente en el proceso de paz de Somalia en el que ha estado participando desde 2000.

Recursos sugeridos para más información

Capie, David y Pablo Policzer (2004), *Manteniendo la promesa de la protección: Aplicando a los grupos armados los mismos instrumentos que a los estados*, Un informe de políticas pedido por el Alto Panel del Secretario General de la ONU sobre Seguridad Mundial, Proyecto sobre Grupos Armados, Universidad de la Columbia Británica.

Capie, David (2004), *Grupos armados, Disponibilidad de Armas y Uso Inadecuado: Una Revisión sobre los Temas y Opciones para la Acción*, Centro para el Diálogo Humanitario, Ginebra

Cronin, Audrey Kurth (2007), *Negociando con grupos que usan el terrorismo: Lecciones para los hacedores de políticas*, Centro para el Diálogo Humanitario, Ginebra

Florquin, Nicolas y Eric G. Berman (2005), *Armed y Aimless: Armed Groups, Guns, y Human Security in the ECOWAS Region*, Small Arms Survey, Ginebra

Gorman, David y Andre Le Sage (2005), *Lidiando con grupos armados – los retos prácticos: apoyo en la práctica de negociación*, Centro para el Diálogo Humanitario, Ginebra

Consejo Internacional sobre Política de Derechos Humanos (2000), *Fines y Medios: El Abordaje de los Derechos Humanos para los Grupos Armados*, Versoix

Lombard, Louisa (2006), “Grupos Armados” en el *Small Arms Survey de 2006: Negocios No Resueltos*, Imprenta de la Universidad de Oxford, Ginebra

Petrasek, David (2005), *Vive la Difference? Abordajes Humanitarios y Políticos para Tratar con Grupos Armados*, Centro para el Diálogo Humanitario, Ginebra

—— (2005), *Grupos armados y procesos de paz: pensando y planificando la conversación con grupos*

armados, Centro para el Diálogo Humanitario, Ginebra

Pfaffenholz, Thania y Darren Kew, Anthony Wanis-St. John (2006), *Sociedad Civil y Negociaciones de Paz: ¿Por qué?, ¿Si? Y ¿Cómo deben Involucrarse?*, Centro para el Diálogo Humanitario, Ginebra

Slim, Hugo (2007), *Una guía a la mediación: Permitiendo procesos de paz en conflictos violentos*, Centro para el Diálogo Humanitario, Ginebra

Sitios de internet

Llamado de Ginebra
www.genevacall.org

Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo
www.genevadeclaration.org

Proyecto sobre Actores no- estatales en Conflictos
Instituto de Estocolmo de Investigaciones sobre Paz Internacional
www.sipri.org/contents/conflict/nonstateactors.html

el Foro de Oslo
www.osloforum.org

Proyecto sobre Grupos Armados No Estatales y Transnacionales,
Programa de Harvard sobre Política Humanitaria e Investigación de Conflictos
www.tagsproject.org

Notas

1. Las opiniones contenidas en este documento son personales y no reflejan la perspectiva oficial de ninguna institución.
2. Ver por ejemplo, Murithi, Tim y Paula Murphy (2007), *Bajo la Acacia: Mediación y el dilema de la inclusión*, Centro para el Diálogo Humanitario, Ginebra.

Sobre el Centro DH

El Centro para el Diálogo Humanitario (Centro DH), es una fundación independiente con sede en Ginebra cuyo propósito es prevenir el sufrimiento de las personas en las guerras. Nuestra metodología humanitaria se basa en la premisa que prevenir y resolver los conflictos armados es la manera más segura de lograrlo, y con ese fin promovemos y facilitamos el diálogo entre beligerantes.

En todo el mundo, procuramos contribuir a los esfuerzos para mejorar la respuesta mundial a los conflictos armados. Nuestras operaciones en el terreno son complementadas por el trabajo de políticas y análisis enfocado en la protección civil, las técnicas de mediación, asuntos de transición así como armas y temas de seguridad.

El Trabajo del Centro DH en el control de armas y reducción de violencia armada comenzó en 2001 y ha incluido varios proyectos de investigación, políticas y cabildeo. Un enfoque central es llamar la atención sobre los costos humanos del uso inadecuado de armas e identificar opciones de acción para los que deciden políticas y los practicantes, así como proponer direcciones para más investigación y cabildeo.

Centro para el Diálogo Humanitario
114 Rue de Lausanne
Ginebra, 1202
Suiza

Teléfono +41 22 908 1130
Fax +41 22 908 1140
Correo-e info@hdcentre.org
Sitio de internet www.hdcentre.org

Credits
Diseño: Richard Jones (rick@studioexile.com)
Impresión: Impresiones Paul Green, Londres.