

“hd

Centre for
Humanitarian
Dialogue



January 2009

Puntos de Vista

Reflexiones sobre Armas
Combatientes y Violencia
Armada en Procesos de Paz
Segundo Volumen

Editado por Cate Buchanan

Negociando el desarme: Estrategias para abordar el tema de la seguridad en los procesos de paz

“Negociando el Desarme” tiene como objetivo analizar temas relacionados con la planificación, coordinación y aplicación de técnicas en materia de seguridad, incluyendo la reducción de la violencia armada, el control de armas, el desarme, las actividades de desmovilización y reintegración, así como la reforma de los sectores de la justicia y la seguridad en el marco de los procesos de paz (negociaciones, acuerdos y estrategias de implementación). A partir de la información recolectada a través de reuniones de grupos de expertos, reseñas de acuerdos específicos de paz, estudios de percepción, entrevistas y análisis de la experiencia acumulada durante las últimas dos décadas, así como también de los compromisos prácticos adquiridos por el Centro DH, el presente documento pretende:

- Ser una guía práctica y accesible sobre temas relacionados con la seguridad, destinada a aquellas personas que participan activamente en los procesos de paz, incluyendo mediadores, autoridades gubernamentales, grupos armados, donantes, la sociedad civil y funcionarios de la ONU.
- Desmitificar los problemas gracias a la identificación de estrategias, tendencias y a la experiencia adquirida.
- Identificar y describir los obstáculos más frecuentes a la hora de abordar el tema de la seguridad en el marco de los procesos de paz, y sugerir estrategias para hacerles frente; y
- Contribuir con el análisis y la construcción de vínculos entre las comunidades que trabajan por la reducción y prevención de la violencia, la pacificación, la construcción de paz, la resolución de conflictos, y el control de armas.

El presente Proyecto cuenta con el apoyo de los Gobiernos de Canadá, Noruega y Suiza. Para mayor información, consulte www.hdcentre.org.

Documentos Publicados por el Proyecto

Cate Buchanan y Mireille Widmer (2006), *Civiles, Armas y Procesos de Paz: Enfoques y Posibilidades, Negociando el Desarme*’ Boletín Informativo N° 1, Centro para el Diálogo Humanitario. Disponible también en Francés e Inglés.

Cate Buchanan, ed. (2008), *Puntos de Vista: Reflexiones sobre Armas, Combatientes y Violencia Armada en Procesos de Paz*, Volumen 1, Centro para el Diálogo Humanitario, Marzo. Disponible también en Inglés.

Richard Barltrop (2008), *The Negotiation of Security Issues in the Burundi Peace Talks*, 'Negociando el Desarme' Estudio de País N° 1. Disponible solo en Inglés.

Richard Barltrop (2008), *The Negotiation of Security Issues in Sudan's Comprehensive Peace Agreement*, 'Negociando el Desarme' Estudio de País N° 2. Disponible solo en Inglés.

Cate Buchanan y Joaquin Chávez (2008), *Guns and Violence in the El Salvador Peace Negotiations*, 'Negociando el Desarme' Estudio de País N° 3. Disponible solo en Inglés.

Cate Buchanan, ed. (2008), *Puntos de Vista: Reflexiones sobre Armas, Combatientes y Violencia Armada en Procesos de Paz*, Volumen 2, Centro para el Diálogo Humanitario, Noviembre. Disponible también en Inglés.

Índice

Introducción

Cate Buchanan

1. Caminando en terreno minado: Mediadores y el manejo de la violencia durante la negociaciones de paz

Carey Cavanaugh

2. Renunciar a la armas: el rechazo de la violencia por parte del M-19 en Colombia

Vera Grabe

3. La negociación de la seguridad en el proceso de Juba

Anton Baaré

Introducción

Participar en una mesa de negociaciones de paz requiere ante todo aceptar una gran carga de responsabilidades, en especial, la de erradicar o al menos reducir considerablemente la violencia a corto y largo plazo. Sin embargo, la negociación de la seguridad constituye ante todo un ejercicio político; un nido de avispas lleno de símbolos y tácticas. Es evidente que este tema no puede ser esquivado o relegado a un segundo plano en los procesos de paz, y que tanto los combatientes como los mediadores deben enfrentarse a múltiples presiones sobre el tipo de acuerdo sustancial al que deben llegar y las medidas que deben tomar, como por ejemplo, reformar los sistemas de seguridad y justicia; controlar las grandes cantidades de armas en circulación; satisfacer las necesidades de las personas víctimas de heridas psicológicas y físicas causadas por la violencia armada; y promover el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) de los combatientes.

El segundo volumen de *Puntos de Vista: Reflexiones sobre Armas, Combatientes y Violencia Armada en Procesos de Paz* reúne una gran cantidad de voces y experiencias sobre la seguridad en el marco de procesos de paz, con el fin de contribuir con distintos debates y discusiones sobre un tema tan complicado. La presente edición de *Puntos de Vista* constituye un complemento del primer volumen publicado en Marzo de 2008, y presenta una interesante variedad de opiniones sobre el tema de la seguridad fundamentadas en la experiencia personal de aquéllos que han participado en procesos de paz. En este sentido, la presente edición incluye la experiencia de Vera Grabe, líder del grupo guerrillero Movimiento 19 de Abril (M19) durante 16 años, quien nos presenta la perspectiva de los combatientes, y describe el proceso gradual que llevó a su organización a optar por el rechazo a la violencia y la desmovilización. Con el fin de ilustrar el punto de vista de los asesores técnicos en los procesos de paz, Anton Baaré comparte sus opiniones y experiencia como asesor de DDR durante las negociaciones realizadas para poner fin a la larga guerra declarada en el Norte de Uganda (el ‘proceso de Juba’), mientras el Embajador Carey Cavanaugh nos relata su experiencia como mediador, y utilizando como ejemplo el caso de Nagorno Karabakh, describe los terribles pasos que las terceras partes pueden verse obligadas a tomar con el fin de controlar la violencia durante la etapa de negociación.

Ambos volúmenes de *Puntos de Vista* vienen a enriquecer los estudios y publicaciones realizados en el marco de las series ‘Negociando el Desarme’. Algunas de estas publicaciones abordan temas técnicos como las tendencias en materia de disposiciones sobre control de armas y reducción de la pobreza en los acuerdos de paz, civiles armados y milicias, y estrategias para aprender a lidiar en forma más efectiva con la presencia de bombas y artefactos explosivos no detonados. Entre los documentos

publicados, se encuentra además la trilogía de *Estudios de País* en la que se analiza cómo se manejó el tema de la seguridad en las negociaciones de paz emprendidas en El Salvador, Burundi y Sudán.

El Centro agradece el apoyo financiero de los Gobiernos de Canadá, Suiza y Noruega en la realización de la serie *Puntos de Vista* y el proyecto 'Negociando el Desarme'. Agradecemos también a Emile LeBrun, Luc Chounet-Cambas, Suzanne Damman y Wynne Russell por su contribución en las etapas de revisión, edición y redacción, así como por sus valiosos consejos e ideas.

—**Cate Buchanan**

Editora, Noviembre 2008

1 Caminando en terreno minado: Mediadores y el manejo de la violencia durante las negociaciones de paz - Carey Cavanaugh

El ex embajador Carey Cavanaugh es Director y Profesor de Diplomacia y Resolución de Conflictos en la Escuela Patterson de Diplomacia y Comercio Internacional de la Universidad de Kentucky. Durante su carrera como diplomático en el Departamento de Estado de los Estados Unidos, trabajó en varias oportunidades como Coordinador Especial Interino de los Estados Unidos en Chipre, Enviado Especial para los Conflictos Eurásicos, y Co-Presidente del Grupo de Minsk de la OSCE.

Atravesar, bajo un calor abrasador, un campo de minas del Cáucaso en el que están apostados francotiradores pertenecientes a ambos bandos vigilando cada uno de nuestros movimientos: esta imagen representa en forma inequívoca y fiel las medidas que un mediador puede verse obligado a tomar con el fin de reducir la violencia y la muerte en aras de la paz. Esta experiencia, que viví personalmente en 2000 y 2001 mientras intentaba buscar una salida al conflicto de Nagorno Karabakh, no corresponde en lo absoluto con la imagen típica de la mediación de paz presentada en las escuelas de diplomacia o la que poseen los jóvenes diplomáticos. En teoría, el ejercicio de la mediación de paz debería ser mucho más sofisticado: elaborar acuerdos entre líderes, decidir cuál será el mejor lugar para realizar las negociaciones o cuál será la forma de la mesa de negociaciones, o quizás reunirse con carismáticos líderes rebeldes en plena selva, pero ¿atravesar un campo de minas a pie? Esta estrategia nunca ha sido evocada como posible componente esencial para la promoción de un plan de paz estándar. ¿Por qué fue necesario hacerlo y qué estábamos haciendo exactamente?

Ningún libro de texto describe exactamente el papel de los mediadores y asesores en las negociaciones de paz. Uno de los temas que las terceras partes deben abordar con las partes beligerantes es la redefinición de la seguridad. Para ello, los mediadores deben estar dispuestos a manejar y vencer una gran cantidad de obstáculos, incluyendo la desconfianza, la presencia de elementos perturbadores, las expectativas excesivas de las partes ajenas al conflicto, un calendario apretado, la militarización y las culturas de resolución violenta de conflictos, entre otros. El presente artículo se centrará en uno de esos obstáculos, a saber, la amenaza de la violencia, así como en las formas en las que los mediadores pueden lidiar con este desafío y sacar ventaja de su presencia o consecuencias.

Desde 1992 hasta 2001, mientras trabajaba como funcionario de carrera del servicio diplomático de los Estados Unidos, participé en procesos de negociación y mediación destinados a resolver conflictos en Armenia y Azerbaiyán (sobre el Nagorno Karabakh), Chipre, Georgia (sobre Abkhazia y Osetia del Sur), Moldavia (sobre Transnistria), y Tayikistán, así como a reducir la tensión general entre Grecia y Turquía. Durante estas misiones, mi papel consistía en brindar apoyo indirecto a las iniciativas de la ONU y apoyo directo a las negociaciones emprendidas bajo la

égida de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), trabajar en el marco de un ‘Grupo de Amigos’ para respaldar la mediación de la ONU (un proyecto de liderazgo compartido en el marco de una iniciativa de paz de la OSCE), y orientar el compromiso bilateral de los Estados Unidos. Esta experiencia profesional me llevó a entender distintos tipos de procesos de paz y en particular, aquéllos que implican los denominados conflictos “congelados”.

La seguridad como prioridad

Si bien cada conflicto es distinto, todos comparten una carga de violencia que puede aumentar o resurgir en cualquier momento. En la actualidad, es un hecho reconocido que la prevención y la reducción de la violencia a través del desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR), y el control de las armas, así como de la implementación de procesos estructurales tales como la reforma del sector de la seguridad (RSS), deben ocupar un lugar importante en la mayoría de los acuerdos de paz en la práctica o en su defecto, en teoría. En realidad, la forma y la exhaustividad con las que se abordan los temas relacionados con la seguridad, así como la importancia acordada, en función de las circunstancias del conflicto, las capacidades de los mediadores y partes en la negociación, así como de ciertos factores externos, varían considerablemente. En un caso como el de Irlanda del Norte, por ejemplo, la DDR (y en particular la desmovilización) fue crucial¹. En otros casos, como el de Chipre u Osetia del Sur, la prevención de la violencia ha sido primordial para garantizar la continuidad del diálogo y evitar que actores externos encuentren la excusa perfecta para desplegar una acción militar. Finalmente, un caso como el del conflicto Vasco exige que se preste atención tanto a la prevención de la violencia como al desarme de los separatistas².

Muchos mediadores podrán confirmar que el camino hacia la firma de un acuerdo puede ser largo e incierto, lo que refleja en cierta medida la forma en la que las prioridades de un proceso de paz cambian durante un conflicto. Las personas encargadas de garantizar la continuidad de las negociaciones deben prestar especial atención al compromiso y su

¹ El decomiso de las armas de los paramilitares en Irlanda del Norte constituyó el principal obstáculo para la implementación del Acuerdo del Viernes Santo. Para garantizar la paz era necesario que una agencia internacional independiente certificara que el Ejército Republicano Irlandés había respetado el compromiso en materia de desarme y desmovilización. Ver De Chastelain, General John, Brigadier Tauno Nieminen, y Andrew D Sens (2005), Report of the Independent International Commission on Decommissioning, 26 de Septiembre.

² En las negociaciones vascas, mantener la tregua de Euskadi Ta Askatasuna’s (ETA) en 2006 se reveló esencial para ambas partes. Después de los atentados terroristas contra varios trenes en Madrid en 2004, el gobierno español tolera muy poco las acciones militantes, y los líderes políticos vascos han declarado que un aumento de la violencia solo eliminaría las posibilidades de un verdadero diálogo. En efecto, la ausencia de violencia se convirtió en un pre-requisito virtual para las negociaciones de paz.

carácter oportuno. Los mediadores deben determinar qué aspectos deben convertirse en prioridades y cuándo, y nunca olvidar que cada caso requiere una solución distinta³.

Manejar el ‘espacio de paz’

Los mediadores pueden utilizar los consejos de expertos militares sobre cómo lidiar con el enorme desafío que representa un proceso de paz. La actual doctrina militar de los Estados Unidos resalta la importancia de tomar conciencia del ‘espacio de batalla’ durante las operaciones de combate, y de manejar o configurar dicho espacio para triunfar. Tomar conciencia del espacio de batalla requiere conocer y entender lo que rodea dicha área, así como identificar los actores de seguridad (incluyendo fuerzas aliadas y enemigas, actores neutros y no-combatientes) y las condiciones que nos permitirán realizar en forma oportuna, efectiva e integral las evaluaciones necesarias para desplegar con éxito la fuerza de combate y finalizar la misión⁴. Simplemente al sustituir ‘fuerza de combate’ por ‘negociaciones diplomáticas’ y ‘batalla’ por ‘paz’, podemos ver que este enfoque puede también ser aplicado a las iniciativas de construcción de la paz: se requieren la misma visión estratégica y buena comprensión del entorno de funcionamiento tanto para construir la paz como para desatar un conflicto armado. Muchos de los enviados y negociadores desarrollan de hecho un sólido conocimiento de los entornos que caracterizan tanto a los conflictos como a sus procesos de paz. El mayor desafío para los mediadores consiste en manejar o configurar el ‘espacio de paz’, sobre todo cuando las partes del conflicto (o agentes externos) intentan utilizar la violencia para defender sus intereses o para socavar las iniciativas de paz. Al igual que en las operaciones militares, el éxito de los mediadores depende de factores tales como la información disponible, la vigilancia, el compromiso y el control. Dichos factores tienen consecuencias importantes en el desarrollo de una estrategia general tanto en un espacio de batalla como en un espacio de paz.

Como se mencionó anteriormente, en materia de toma de conciencia del espacio de paz, los mediadores están generalmente en la capacidad de adquirir los conocimientos necesarios para lidiar con la misión que se les asigna. Sin embargo, manejar un espacio de paz a menudo requiere recursos y apoyo no disponibles incluso para enviados nacionales o de

³ Comentarios recientes sobre este tema por Hottinger, Julian Thomas (2008), ‘La Perspectiva de un Mediador’ en Cate Buchanan, ed., *Puntos de Vista: Reflexiones sobre Armas, Combatientes y Violencia Armada en Procesos de Paz*, Volumen 1, Centro para el Diálogo Humanitario, Marzo.

⁴ Esta definición sobre la toma de conciencia del espacio de batalla proviene del Diccionario de Términos Militares y Afines del Departamento de Defensa de los Estados Unidos (según la última edición del 30 de Septiembre de 2008). Esta doctrina es compartida por la mayoría de las fuerzas militares de Occidente, desde Washington hasta Londres, pasando por Canberra.

las Naciones Unidas. Si bien un diplomático puede reunir argumentos de peso, esto no implica que su fuerza sea mayor, si bien la habilidad de Richard Holbrooke para sugerir la reanudación de los ataques aéreos contra las fuerzas serbias en caso de fracaso de las negociaciones de paz de Dayton casi funciona⁵. Además, es evidente que el poder de los mediadores para controlar el curso de los acontecimientos es bastante limitado. Si bien la falta de información adecuada es comúnmente considerada como el mayor obstáculo al que deben enfrentarse los mediadores, existe un obstáculo aún más frecuente: a menudo éstos no poseen ni la autoridad ni la libertad de acción necesarias para lograr que su intervención sea efectiva y reducir así las probabilidades de acciones violentas.

“En la mayoría de los casos, se exige de los mediadores resultados máximos con recursos mínimos. (...) su acción se limita a lidiar con aspectos superficiales del problema, utilizando su experiencia, ingenio y creatividad para crear un entorno favorable con miras a alcanzar o mantener la paz”.

En la mayoría de los casos, se exige de los mediadores resultados máximos con recursos mínimos. En lugar de controlar completamente la situación para facilitar un desenlace exitoso, su acción se limita a lidiar con aspectos superficiales del problema, utilizando su experiencia, ingenio y creatividad para crear un entorno favorable con miras a alcanzar o mantener la paz. A menudo, todo es cuestión de improvisación, y en algunos casos esto puede llevar al mediador a situaciones bastante inesperadas y peligrosas, como encontrarse en medio de un campo de minas.

Atravesar un campo de minas por la paz

En Abril de 1999, los presidentes de Azerbaiyán y Armenia entablaron un diálogo directo para explorar la posibilidad de resolver el conflicto sobre la suerte de Nagorno Karabakh, una región de Azerbaiyán cuya población es mayormente armenia. El conflicto, que empezó a finales de los ochenta, estalló con la caída de la Unión Soviética en 1991, cobrando miles de vidas y desplazando cientos de miles de personas, antes de convertirse en un conflicto ‘congelado’ después del cese al fuego propuesto por Rusia en Mayo de 1994. Desde 1992, el Grupo de Minsk (organizado bajo la égida

⁵ La designación de la Base Aérea Wright Patterson cerca de Dayton, Ohio, como sede de las negociaciones de paz obedeció entre otros a la voluntad de resaltar el poder militar de la OTAN, con el rugido de los motores de los aviones recordando permanentemente a los serbios el potencial de un ataque aéreo. Ver Holbrooke, Richard (1998), *To End A War*, Random House y Burg, Steven (2003), ‘Coercive diplomacy in the Balkans’ en Robert J Art y Kenneth Neal Waltz, *The Use of Force: Military Power and International Politics*, sexta edición, Rowman & Littlefield.

de la OSCE) ha tratado de encontrar una salida pacífica al conflicto⁶. Durante siete años, el Grupo de Minsk estudió numerosos planes potenciales de paz, y en 1997-1998 presentó tres propuestas separadas a las partes del conflicto, en vano, puesto que ninguna de éstas fue adoptada. Sin embargo, el diálogo directo entablado por los líderes de Armenia y Azerbaiyán constituyó una oportunidad única.

Debido a que los líderes electos de Azerbaiyán y Armenia se ‘apoderaron’ del proceso de paz, la tarea de los mediadores del Grupo de Minsk se redujo a la configuración del espacio de paz, si bien su papel tradicional consistía en colaborar con la elaboración de un acuerdo. Estos esfuerzos consistían en lograr el compromiso político de estados vecinos clave (Turquía e Irán), trabajar con la diáspora, reunirse con refugiados y desplazados internos (IDP, por sus siglas en inglés), y limitar el riesgo de una nueva erupción de violencia⁷. Es importante destacar que el cese al fuego de 1994 no puso punto final a la violencia en la región, ya que se siguen registrando pequeños números de víctimas militares y civiles cada año. Sin embargo, lo que *sí se había logrado* era controlar la violencia para que ésta no obstaculizara el proceso de paz.

Contribuir con la promoción y preservación de esta calma relativa se convirtió en una tarea crucial para los mediadores. El aumento de la violencia constituía una verdadera amenaza para el desarrollo del delicado pero productivo diálogo presidencial, sobre todo tomando en cuenta el sentimiento público que empezaba a reinar en Armenia, Azerbaiyán y en Nagorno Karabakh, y que cuestionaba el decoro del compromiso directo de ambos presidentes. El riesgo de ver la violencia irrumpir en el terreno político se hizo realidad en Octubre de 1999 con el asesinato del Primer Ministro y otros importantes líderes políticos de Armenia en Yerevan durante una sesión parlamentaria⁸. A pesar de que las investigaciones oficiales arrojaron que el atentado no guardaba vínculo alguno con

⁶ El grupo de Minsk es co-presidido por Francia, la Federación Rusa y los Estados Unidos. Además de Armenia y Azerbaiyán, cuenta con miembros permanentes tales como Bielorrusia, Finlandia, Alemania, Italia, Suecia y Turquía, así como la Troika de la OSCE durante ciertos períodos.

⁷ Ver Frantz, Doug (2000), ‘Effort to repair Armenia and Azerbaijan ties’, New York Times, 10 de Diciembre.

⁸ En el atentado del 27 de Octubre de 1999, fueron asesinadas dos figuras políticas clave, el Primer Ministro Vagzen Sarkisian y el Presidente del Parlamento Karen Demirchian, así como otras seis personas. Si bien se creyó en un principio que dicho atentado estaba relacionado con las iniciativas de paz de Nagorno Karabakh, estas sospechas nunca fueron corroboradas. De hecho, un grupo de diplomáticos estadounidenses encabezado por el Sub-secretario de Estado Strobe Talbott se había reunido con el Presidente Robert Kocharian y con Sarkisian durante varias horas ese mismo día con el fin de abordar los logros del proceso de paz. Se piensa que el Ministro de Relaciones Exteriores de Armenia, Vartan Oskanian, no murió en el atentado porque en ese momento acompañaba a la delegación estadounidense al aeropuerto. Ver Time (1999), ‘Armenian shootings may provoke political crisis’, 28 de Octubre.

el proceso de paz, y que el diálogo presidencial continuó, el grupo de mediación de la OSCE empezó a tomar las acciones necesarias (algunas visibles, otras no) para ayudar a forjar un entorno político seguro para que el diálogo pudiese avanzar⁹.

Las manifestaciones más visibles de las iniciativas de contención de la violencia fueron las múltiples travesías de los mediadores de la OSCE por los campos de minas ubicados entre Azerbaiyán y Armenia, y en la ‘tierra de nadie’ que separaba las fuerzas militares armenias de Karabakh y las fuerzas de Azerbaiyán. El grupo de mediadores de la OSCE, compuesto por diplomáticos franceses, rusos y estadounidenses, gozaban de un apoyo político y de recursos de información de alto nivel, lo que les permitió llevar a cabo estas travesías particularmente delicadas con el fin de garantizar la continuidad del proceso de paz¹⁰. La misión de la OSCE en la región suministraba información sobre el ‘espacio de paz’ y los logros in situ, mientras los co-presidentes del Grupo de Minsk enriquecían dicha información a través de los datos obtenidos por sus servicios nacionales de inteligencia¹¹.

9 Los asesinatos en efecto sirvieron para detener el considerable impulso que caracterizaba al proceso de paz. La violencia política llevó además a los funcionarios de ambos gobiernos a resaltar en forma frecuente los importantes riesgos personales que tomaban en nombre del proceso de paz.

10 Los entonces presidentes de Francia, Jacques Chirac, y de Rusia, Vladimir Putin, habían participado directamente en la promoción de las iniciativas de paz en Karabakh. En efecto, los logros alcanzados durante las discusiones entre Aliyev y Kocharian con Chirac en París, en Enero y Marzo de 2001, desembocaron en la decisión de invitar a las partes a Key West, Florida. Los presidentes Clinton y Bush también se reunieron con los presidentes de Armenia y Azerbaiyán durante este período, en Estados Unidos y Europa, con el fin de contribuir y participar en el diálogo. En cuanto al apoyo del servicio de inteligencia, cabe destacar que en Key West la delegación rusa estaba encabezada por Viacheslav Trubnikov, el antiguo director del Servicio de Inteligencia Exterior de la Federación Rusa.

11 La OSCE ha estado efectivamente representada in situ desde 1997 por el Embajador polaco Andrzej Kasprzyk, quien ocupa el cargo de representante personal del presidente en ejercicio de la Conferencia de Minsk. Basado en Tbilisi, pero con oficinas en Bakú, Yerevan, y Stepanakert/Khankendi, Kasprzyk y su equipo supervisan los logros alcanzados en las primeras líneas. Su trabajo ha sido esencial para las actividades de desarrollo del proceso de paz de los mediadores del Grupo de Minsk.

Cuadro 1.1¹²

Antecedentes del conflicto de Nagorno Karabakh

1987–1991 Los armenios de Nagorno Karabakh (NK) solicitan a Moscú transformar la República Socialista Soviética (RSS) de Azerbaiyán en la RSS de Armenia. La violencia inter-comunitaria se desata en ambas Repúblicas; la población empieza a huir. Moscú impone su mandato directo y declara el estado de emergencia en NK. Las luchas se intensifican. La intentona golpista en Moscú fracasa; Azerbaiyán y Armenia declaran su independencia de la URSS; NK anuncia su secesión de Azerbaiyán. El proceso de paz propulsado por Rusia fracasa ante el asesinato de funcionarios azerbaiyanos; Azerbaiyán revoca el estatuto autónomo de NK. Se disuelve la Unión Soviética.

1992–1993 Armenia y Azerbaiyán pasan a formar parte de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE, posteriormente conocida como OSCE); se forma el Grupo de Minsk con el fin de servir de mediadores en NK. La verdadera guerra estalla. El Congreso estadounidense bloquea la ayuda hacia Azerbaiyán como represalia al bloqueo ferroviario contra Armenia.

Las fuerzas armenias toman el control de NK. La mayoría del territorio azerbaiyano sigue aún bajo su control. La derrota azerbaiyana catapulta al líder de la era soviética, Heydar Aliyev, a la presidencia. El fracaso del cese al fuego propulsado por Rusia favorece a Armenia.

1994 Después de una campaña sangrienta, líderes de Armenia, Azerbaiyán y Karabakh firman un acuerdo de cese al fuego. Las fuerzas armenias controlan la mayor parte del territorio de NK, incluyendo la ciudad histórica azerí de Shusha, y siete regiones fronterizas azerbaiyanas, incluyendo el puente territorial (el corredor de Lachin) entre Armenia y NK. El mandato de la CSCE/OSCE para el mantenimiento de la paz es aprobado, pero las tensiones entre Rusia y los países Occidentales miembros del Grupo de Minsk obstaculizan los esfuerzos para llegar a un acuerdo de paz.

1995–1999 Estancamiento de las negociaciones. En 1997 los mediadores del Grupo de Minsk presentan un plan detallado que solicita la retirada organizada de las fuerzas armenias de los territorios ocupados, la desmilitarización de NK, y la extensión de las negociaciones sobre el futuro de NK y el corredor de Lachin. El plan es aceptado por Azerbaiyán y Armenia como base para futuras negociaciones, pero rechazado por NK. La decisión del presidente de Armenia, Levon Ter-Petrosian, de llegar a un acuerdo causa el descontento nacional y su posterior renuncia. El Presidente será reemplazado por Robert Kocharian, originario de Karabakh. Kocharian y Aliyev celebran varias reuniones bilaterales sobre la frontera entre Armenia y Azerbaiyán, en Estados Unidos. El asesinato del Primer Ministro armenio y otros siete líderes en 1999 degenera en un estado de agitación nacional. Se suspende el diálogo.

2000–2003 Reanudación del diálogo entre Aliyev y Kocharian. Los planes de paz previamente elaborados por la OSCE llegan a los medios de comunicación, con el fin de medir la reacción nacional. Después de una reunión en Key West, ambos presidentes parecen optimistas, pero la oposición nacional obstaculiza cualquier progreso y las negociaciones se suspenden. Los co-presidentes del Grupo de Minsk (EE.UU., Francia y Rusia) cruzan la frontera hacia NK. En 2002, EE.UU. levanta el bloqueo sobre la ayuda a Azerbaiyán. En 2003, Ilham Aliyev se convierte en el sucesor de su padre, Heydar Aliyev, como Presidente de Azerbaiyán.

12 Cronología desarrollada por Wynne Russell. Las fuentes incluyen: De Waal, Thomas (2003), *Black Garden: Armenia and Azerbaijan Through Peace and War*, New York University Press; “Nagorno-Karabakh: timeline of the long road to peace”: www.rferl.org/content/article/1065626.html ; ‘Nagorno-Karabakh conflict’: www.alertnet.org/db/crisis-profiles/NK_CON.htm?v=timeline

2004–2005 Los mediadores del Grupo de Minsk anuncian que no presentarán nuevas propuestas, y declaran que la responsabilidad de llegar a un acuerdo reposa sobre Armenia y Azerbaiyán. La violación del cese al fuego genera tensiones en la Línea de Contacto. Los inspectores de la OSCE concluyen que las autoridades de NK han participado en la ocupación de los territorios ocupados, en especial, del corredor de Lachin. Kocharian y Aliyev reanudan las reuniones, en vano. Las violaciones del cese al fuego en la Línea de Contacto se multiplican.

2006–2007 Las negociaciones entre Aliyev y Kocharian en Rambouillet, Francia, fracasan. La retórica de ambas partes se intensifica. El Grupo de Minsk rompe el velo de la confidencialidad y publica detalles del marco en discusión, reiterando la responsabilidad armenia y azerbaiyana para llegara un acuerdo. La lucha se intensifica en torno a la zona de cese al fuego.

2008 Serzh Sarkisian es electo Presidente de Armenia. La Asamblea General de la ONU aprueba la resolución azerbaiyana que exige la retirada de las fuerzas armenias y el respeto de la integridad territorial. Los co-presidentes del Grupo de Minsk votan en contra y la califican de “poco equitativa”. En Noviembre, Sarkisian y Aliyev se reúnen en Moscú con el Presidente de la Federación Rusa, Dmitri Medvedev, y firman una declaración reafirmando su compromiso común en la búsqueda de una solución política, resaltando la importancia del proceso del Grupo de Minsk, y aceptando que la búsqueda de una solución debe estar acompañada de “garantías legalmente vinculantes”. Éste constituye el primer documento firmado por ambos presidentes desde Abril de 1994.

Tan pronto se presentaba una posibilidad, incluso remota, de consolidar aún más el cese al fuego, o se identificaban signos de aumento de la actividad militar, los mediadores decidían hacer públicas sus travesías en áreas en las que se habían registrado niveles bajos de violencia (ataques de francotiradores contra civiles inocentes, bombardeos intermitentes) o en las que un conflicto aún más violento podía estallar¹³. Colocar la situación bajo la luz pública contribuyó con la implementación de medidas temporales destinadas a fomentar la confianza, así como con la difusión de información sobre las condiciones del conflicto, y colocó un énfasis especial en el costo político y financiero de la reanudación de las hostilidades. El impacto de este compromiso activo no fue únicamente la preservación de un espacio de diálogo, sino también la consolidación de la buena fe de los mediadores.

El grupo de la OSCE tomó además medidas preparatorias para reducir el riesgo de aumento de la violencia una vez que se conociera el resultado, positivo o negativo, de las negociaciones entre los presidentes. Si las negociaciones resultaban exitosas, sería necesario actuar rápido y elaborar las disposiciones que conformarían el posible acuerdo. Sin embargo,

¹³ Por ejemplo, la primera travesía tuvo lugar en las cercanías del pueblo de Kazan después del asesinato de una adolescente azerbaiyana (por una bala, mientras preparaba la cena en su casa) y un agricultor armenio (por una bala, mientras trabajaba sus tierras). Ver Blair, Betty (2000), ‘In search of peace for Nagorno-Karabakh’, Azerbaijan International, Winter. Ver también Anderson, John Ward (2001), ‘Peacewalk: mediators tiptoe across minefield separating Armenia and Azerbaijan’, International Herald Tribune, 17 de Julio.

resultaba igualmente importante temperar las expectativas de éxito en vísperas de la reunión, para que en caso de que éstas fracasaran, la decepción no causara la reanudación de las hostilidades. Este tema fue central en las negociaciones de Key West, Florida, en Abril 2001 (durante el apogeo del diálogo directo entre los presidentes) cuando el estallido de la Segunda Intifada y la violencia en los Territorios Ocupados Palestinos como consecuencia del fracaso de la cumbre de paz en Camp David en Julio 2000 lanzaron una señal de alarma que nadie podía ignorar¹⁴. Asimismo, se supervisó la labor de la prensa y se tomaron las precauciones necesarias para impedir la reanudación de las hostilidades.

Sería maravilloso poder afirmar que gracias al manejo efectivo del espacio de paz, el diálogo directo entre los presidentes de Armenia y Azerbaiyán a principios de 2000 redundó en un acuerdo general de paz. Desafortunadamente no fue y no ha sido así. Sin embargo, esta incapacidad para alcanzar la paz no es la consecuencia de una mediación insuficiente, sino más bien el reflejo del grado de intratabilidad que a menudo alcanza este tipo de conflictos ‘congelados’. Gracias a los esfuerzos de la OSCE por disminuir la violencia y su contribución a la creación de un entorno favorable para el desarrollo del proceso de paz, la iniciativa tomada por los dos presidentes pudo concretarse a principios de 2000, dejando así la puerta abierta para compromisos futuros. En efecto, la confirmación, no obstante sin éxito, del compromiso presidencial en 2005–2006 y posteriormente en Noviembre de 2008, constituye una prueba de la durabilidad del espacio de paz creado y conservado principalmente gracias a la mediación internacional¹⁵.

Evaluar los riesgos de violencia

No siempre es posible o conveniente intervenir cuando la violencia estalla. Por lo tanto, cabe preguntarse: ¿cuándo alcanza la violencia el umbral crítico que justifica la intervención? Lamentablemente no existe una respuesta única a esta pregunta. Para la comunidad internacional, la violencia generalizada es en sí un anatema. Sin embargo, en el caso de algunos conflictos, las negociaciones de paz continúan aun cuando el número de víctimas alcanza los cientos o incluso miles de personas, mientras que en otros casos la pérdida de incluso una sola vida puede tener repercusiones catastróficas. Éste es el caso de los conflictos

¹⁴ Ver Ross, Dennis (2004), *The Missing Peace: The Inside Story of the Fight for Middle East Peace*, Farrar, Straus, y Giroux. El considerable recrudecimiento de la violencia después de las negociaciones de Camp David llevó a los representantes de EE.UU. y NagornoKarabakh a moderar los informes sobre las posibilidades de éxito de las negociaciones de Key West, a pesar de que el diálogo presidencial había redundado en un progreso importante hacia la adopción de una solución viable.

¹⁵ Los Presidentes Robert Kocharian y Heydar Aliyev celebraron su última reunión en Agosto de 2002. Después de la muerte de Aliyev en 2003, su hijo Ilham Aliyev fue electo presidente y el compromiso directo con la paz fue reanudado.

‘congelados’: por ejemplo, la muerte de un solo manifestante en la Línea Verde de Chipre puede poner punto final a las negociaciones de paz, mientras éstas podrán continuar en el sur de Sudán a pesar de la lucha generalizada y el considerable número de víctimas¹⁶. Los mediadores deben saber exactamente cuándo y cómo intervenir para evitar que la violencia se convierta en un obstáculo para las iniciativas de paz.

“... cabe preguntarse: ¿cuándo alcanza la violencia el umbral crítico que justifica la intervención? Lamentablemente no existe una respuesta única a esta pregunta”.

La idea según la cual altos niveles de muerte y destrucción pueden hacer ‘madurar’ un proceso de paz, puede parecer lógica en teoría, pero es poco útil en la práctica. La falta de intervención no sólo provoca el rechazo de la comunidad internacional (como por ejemplo, la reacción que provocó la posición de la Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Condoleezza Rice, quien inicialmente se opuso al cese al fuego en la guerra entre Israel y el Líbano en Julio de 2006), sino que además representa una abdicación del deber de controlar la violencia¹⁷. La violencia genera consecuencias inesperadas y siempre plantea el riesgo de convertir un conflicto en una situación incontrolable. Sin embargo, utilizar el espectro de un posible recrudecimiento de la violencia en el futuro para resaltar la necesidad de construir la paz ahora puede convertirse en una táctica bastante efectiva.

Conclusión

Abordar el tema de la violencia durante las negociaciones es a menudo necesario para garantizar el avance del proceso de paz. En el caso de Nagorno Karabakh, se estimó esencial reducir la violencia con el fin de forjar un entorno que permitiera a los presidentes de Azerbaiyán y Armenia continuar su diálogo directo, y a los co-presidentes del Grupo de Minsk a ayudarlos a considerar algunos planes potenciales de paz.

¹⁶ Ver el ejemplo de las manifestaciones de motociclistas en Agosto de 1996 en Dherinia, Chipre, en las que un greco-chipriota fue asesinado y más de una docena de personas resultaron heridas. La gravedad de la situación llevó a Estados Unidos a enviar a un representante a la isla con el fin de controlar un posible aumento de la violencia, y proteger así las operaciones de paz de la ONU. Ver el Informe del Secretario General sobre las Operaciones de las Naciones Unidas en Chipre, S/1996/1016, 10 de Diciembre de 1996, párrafo 2.

¹⁷ Rice se negó a aprobar un cese al fuego inmediato, sugiriendo que un cambio importante en el status quo del Líbano aumentaría las posibilidades de alcanzar una paz más duradera. Esta decisión fue tomada justo antes de que un ataque aéreo israelí contra la localidad libanesa de Qana dejara un saldo de 28 civiles muertos, entre ellos 19 niños (datos publicados por la Cruz Roja/Human Rights Watch, ver http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/5228554.stm). Ver Kessler, Glenn (2007), *The Confidante: Condoleezza Rice and the Creation of the Bush Legacy*, Macmillan. En lugar de amedrentar al Hezbollah, el recrudecimiento de la violencia provocó la reprobación internacional, incluyendo la del Secretario General de la ONU Kofi Annan y Francia, exacerbó las divisiones entre las partes, y profundizó la parálisis que afecta al gobierno libanés.

No se puede negar que la diplomacia es más un arte que una ciencia. Sin embargo, el ejercicio de la mediación de paz puede enriquecerse con la experiencia de la ciencia militar en materia de manejo o configuración del entorno en el que las iniciativas de paz se llevan a cabo. Reducir en forma efectiva la violencia hasta alcanzar un nivel inofensivo para el desarrollo o avance de las negociaciones es esencial, pero a menudo requiere la utilización de recursos no disponibles para las personas que realizan esta noble labor. Una mayor cooperación internacional será necesaria para colmar esta brecha, pero entre tanto, los mediadores y facilitadores deben ser flexibles y utilizar su gran talento y creatividad para crear un entorno en el que las partes en conflicto puedan encontrar una salida pacífica a sus problemas.

Algunas sugerencias...

1. Siempre adoptar una visión holística de la tarea en cuestión.

El éxito de las iniciativas de paz depende de la atención que se preste no solo al proceso de paz en sí mismo, sino también al entorno en el que éstas deberán implementarse y, con un poco de suerte, florecer.

2. Evaluar cuidadosamente el riesgo que los distintos niveles de violencia pueden representar para un proceso de paz específico e intervenir en consecuencia.

Estar preparados para 'ser espontáneos' y así, encontrar soluciones creativas para controlar la violencia.

3. Responsabilizar a los estados y grupos armados por la violencia utilizada en sus territorios para alcanzar sus metas.

Se debe instar a los líderes de las entidades estatales a controlar el uso de la violencia con el fin de reafirmar la legitimidad de sus acciones.

4. Intervenir rápidamente cuando la violencia estalla, con el fin de mantenerla bajo control.

Debido a que la violencia puede alcanzar niveles dramáticos rápidamente, es peligroso no actuar en forma inmediata. Cabe recordar que a menudo las situaciones que parecen de antemano sin salida, no hacen sino empeorar.

5. Las terceras partes (grupos de amigos, grandes potencias) pueden contribuir con las iniciativas de mediación, gracias a que a menudo poseen un margen de maniobra más amplio.

Estos actores internacionales pueden ejercer presión o promover acciones para reducir la violencia (fomentar la confianza, cese al fuego, etc.) distintas a las propuestas por los mediadores.

6. No dudar en utilizar el poder de la prensa y de la opinión pública.

Los medios de comunicación pueden convertirse en una herramienta ideal para llamar la atención sobre la necesidad de un cambio de actitud entre las partes en conflicto.

Fuentes recomendadas para mayor información

Curle, Adam (1995), *Another Way: Positive Response to Contemporary Violence*, Jon Carpenter Publishing, Oxford.

Darby, John (2001), *The Effects of Violence on Peace Proceses*, Instituto de los Estados Unidos para la Paz.

De Waal, Thomas (2003), *Black Garden: Armenia and Azerbaijan Through Peace and War*, New York University Press.

Fortuna, Virginia Page (2004), *Peace Time: Cease-Fire Agreements and the Durability of Peace*, Princeton University Press.

Hauswedell, Corinna y Kris Brown (2002), *Burying the Hatchet: The Decommissioning of Paramilitary Arms in Northern Ireland*, Documento 22, Centro Internacional de Bonn para la Transformación.

Lezhnev, Sasha (2005), *Crafting Peace: Strategies to Deal with Warlords in Collapsing States*, Lexington Books.

Potter, Antonia (2006), 'In search of the textbook mediator' en Harriet Martin, *Kings of Peace, Pawns of War: The Untold Story of Peacemaking*, Continuum.

Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse y Hugh Miall (2007), *Contemporary Conflict Resolution*, segunda edición, Polity Press.

Scheper-Hughes, Nancy y Philippe Bourgois (2004), *Violence in War and Peace: An Anthology*, Blackwell Publishing.

Whitfield, Teresa (2007), *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*, Instituto de los Estados Unidos para la Paz.

Zahar, MarieJoëlle (2001), 'Protégés, clients, cannon-fodder: civil-militia relations in internal conflicts' en Simon Chesterman, ed., *Civilians in War*, Proyecto de la Academia Internacional para la Paz, Lynne Rienner Publishers.

Sitios Web

Conciliation Resources www.c-r.org

Instituto de Información para la Guerra y la Paz www.iwpr.net

International Crisis Group www.crisisgroup.org

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa www.osce.org

Instituto de los Estados Unidos para la Paz www.usip.org

2

Renunciar a las armas: El Rechazo de la violencia por parte del M-19 en Colombia - Vera Grabe

De origen alemán, Vera Grabe es antropóloga y posee un doctorado en Paz y Conflictos de la Universidad de Granada, en España. Es además Directora del Observatorio para la Paz, organización ubicada en Bogotá, encargada de elaborar y desarrollar programas de educación para la paz destinados a comunidades y poblaciones desplazadas, y en particular a jóvenes de distintas regiones colombianas víctimas de la violencia y del conflicto armado.

Durante 16 años fui miembro de la organización guerrillera Movimiento 19 de Abril (M-19), desde su creación en 1974 hasta su desmovilización en 1990. Empecé en la militancia de base para después convertirme en uno de los principales líderes del movimiento, encargada del programa internacional y la acción política. Participé además en el proceso de paz iniciado en 1984 bajo el Gobierno de Belisario Betancur (1982–1986), y después de la desmovilización del movimiento, me convertí en la primera ex guerrillera en ser elegida parlamentaria en el Congreso de la República. Después de que la Asamblea Nacional Constituyente finalizara su trabajo, es decir, la redacción de una nueva constitución para el país, fui elegida en 1990 y 1991 como senadora en el Congreso hasta 1994, para luego convertirme en Agregado de derechos humanos de la Embajada de Colombia en España hasta 1998.

Soy parte de la generación de colombianos que creció bajo el Frente Nacional, la influencia de la revolución cubana en sus primeros años, el ícono del Che Guevara y los vientos de la revolución latinoamericana de los años sesenta y setenta. En ese entonces, para quienes querían cambiar el mundo, había sólo dos opciones, ser hippie o guerrillero. Lo segundo para muchos resultaba una opción más cercana a sus ideales. Sin embargo, aún en las filas del movimiento guerrillero había diversas corrientes, entre ellas el M-19, que constituía una reacción incluso contra la guerrilla y la izquierda tradicional. Para mí y para muchos otros, el M-19 resultaba más atractivo: un movimiento en creación y abierto a personas que simplemente queríamos participar sin sentirnos atrapados en dogmas y predefiniciones.

El M-19 y el camino del cambio en Colombia¹⁸

El M-19 nació a principios de la década de los setenta como una “crítica a los grupos de izquierda del país, sobre todo al romper con los modelos internacionales (maoísmo, leninismo, etc.) que dominaban la ideología de la izquierda colombiana¹⁹”. En sus inicios, el M-19 era una guerrilla

¹⁸ Para un análisis detallado de la historia del M-19 y la transición hacia la paz, ver García-Durán, Mauricio, Vera Grabe Lowenherz y Otty Patiño Hormaza (2008), *The M-19's Journey from Armed Struggle to Democratic Politics*, Berghof Research Centre for Constructive Management.

¹⁹ *Ibid*, p. 11.

urbana que operaba en Bogotá, Cali y otras ciudades, pero en 1978 amplió su campo de acción a regiones tales como Caquetá, y a partir de 1984, a regiones como Cauca y Valle. Con el tiempo, el movimiento decidió dar prioridad no al control territorial, sino más bien a una mayor presencia política y militar, con antenas en las principales ciudades de Colombia. Para mediados de los ochenta, el M-19 había superado a todas las organizaciones guerrilleras en materia de operaciones urbanas.

Resulta difícil definir el número exacto de miembros directos e indirectos del M-19, no sólo porque éste variaba, sino también porque el movimiento se concebía como una entidad cuya importancia iba más allá de un simple número de combatientes. Se estima que a mediados de 1985, por ejemplo, el movimiento estaba compuesto por aproximadamente 1.500 a 2.000 combatientes, lo que lo colocaba como el segundo grupo armado más importante de Colombia²⁰. Para el momento de su desmovilización en 1990, la cifra de 800 combatientes anunciada por el gobierno colombiano se situaba seguramente muy por debajo de las cifras reales.

De la paz como bandera de lucha. . .

Dos conceptos marcaron el devenir del M-19 en los ochenta, y se convirtieron en la piedra angular de su desmovilización en 1990, a saber: democracia y paz. El primero llevó al M-19 a replantearse su lucha por el socialismo y a redefinirse a partir de 1979 como una “democracia en armas”, reafirmando la necesidad y la urgencia de un cambio democrático en Colombia. A partir de entonces, todas las acciones del M-19 estaban destinadas a alcanzar este objetivo, así como a cuestionar el paradigma revolucionario de la izquierda y de otros movimientos armados.

²⁰ www.country-data.com/cgi-bin/query/r-3127.html página visitada el 30 de Noviembre de 2008.

Cuadro 2.1²¹

M-19: Cronología de un Movimiento

1970, 19 de Abril El candidato conservador Misael Pastrana le arrebató el triunfo electoral al partido populista del ex dictador militar Gustavo Rojas Pinilla, Alianza Nacional Popular-Anapo. El descontento electoral provoca la creación del M-19.

1972 El M-19 crea una plataforma que combina el populismo y el socialismo nacional revolucionario.

1974, Enero Los miembros del M-19 roban la espada y las espuelas de Simón Bolívar de la Quinta del Libertador, captando así la atención de toda la nación.

1976, Febrero El M-19 secuestra, juzga y finalmente ejecuta a José Raquel Mercado, presidente de la Confederación de Trabajadores de Colombia, acusándolo de soborno, traición a los intereses de los trabajadores y vínculos con la Agencia Central de Inteligencia de EE.UU.

1976–1978 El M-19 organiza iniciativas públicas como la distribución de leche, chocolate y juguetes, y da inicio a acciones armadas de propaganda.

1979, 31 de Diciembre El M-19 cava un túnel hacia una guarnición militar colombiana y roba 5.000 armas.

1980, Febrero Los guerrilleros del M-19 toman la Embajada de la República Dominicana en Colombia y secuestran a 14 embajadores. Después de 61 días de negociaciones con el gobierno de Julio César Turbay Ayala, los rehenes son liberados y los secuestradores obtienen la autorización de dejar el país y exiliarse en Cuba. Informaciones más recientes afirman que el gobierno colombiano habría pagado un rescate de 1 a 2,5 millones de dólares estadounidenses.

1982 El Presidente Belisario Betancur promulga la amnistía para todos los grupos guerrilleros y las negociaciones de paz empiezan.

1984, Agosto El gobierno y el M-19 firman un acuerdo de cese al fuego en Corinto, Departamento del Cauca.

1985 En Junio, el M-19 abandona la mesa de negociaciones y acusa al gobierno, entre otras cosas, de la violación sistemática de la tregua y de su incapacidad para realizar las reformas políticas prometidas. En Noviembre, los guerrilleros del M-19 toman el Palacio de Justicia en Bogotá, haciendo rehenes a un gran número de personas. Betancur se niega a negociar y envía al ejército: 100 personas, incluyendo 41 guerrilleros y 11 jueces de la Corte Suprema, pierden la vida.

1987 El M-19, las FARC, el ELN y otros grupos guerrilleros forman un frente común, la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, para negociar con el gobierno.

1988, Mayo El M-19 secuestra al dos veces candidato presidencial y líder del Partido Conservador Álvaro Gómez Hurtado, y lo libera dos meses después exigiendo a cambio el inicio de un diálogo destinado a preparar una cumbre nacional en la que participarían los principales grupos guerrilleros del país. En Septiembre, el gobierno propone a todo el movimiento guerrillero una "Iniciativa de Paz" para la conciliación.

21 Cronología establecida por Wynne Russell. La fuentes incluyen: <http://edition.cnn.com/interactive/specials/0008/organization/profiles/m.19.html>; www.country-data.com/cgi-bin/query/r-3127.html http://en.wikipedia.org/wiki/19th_of_April_Movement, páginas visitadas el 30 de noviembre de 2008.

1989 En Marzo, el gobierno y el M-19 firman un acuerdo en el que este último se compromete con su desmovilización y reintegración en la sociedad colombiana a cambio del indulto de todos sus miembros. En Noviembre, ambas partes firman un 'Pacto' que incluye las modalidades de reintegración de los ex guerrilleros y una agenda completa para la reforma política.

1990 En Marzo, después de la firma de un acuerdo con el gobierno y después de haber entregado sus armas, el M-19 se convierte en partido político, la Alianza Democrática M-19 (AD/M-19). En Abril, el candidato presidencial de la AD/M-19 y ex comandante Carlos Pizarro Leongómez es asesinado. Antonio Navarro Wolff asume la candidatura y el liderazgo del partido, y alcanza el tercer lugar en las elecciones presidenciales de ese año. El 9 de Diciembre, se realizan las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente, encargada de elaborar una nueva constitución. El M-19 obtiene 19 de los 70 puestos, y Navarro es elegido co-presidente de la Asamblea, conjuntamente con otros representantes de los Partidos Liberal y Conservador.

1991 El 1 de Febrero, el M-19 devuelve la espada de Bolívar como símbolo de su desmovilización y su deseo de cambiar la sociedad a través de su participación legal en la esfera política. Se proclama una nueva Constitución el 4 de julio. Los candidatos de la AD/M-19 obtienen 22 puestos en el nuevo Congreso de la República.

El segundo concepto, la paz, aparece por primera vez bajo el Gobierno de Julio César Ayala (1978 – 1982), quien gobernó bajo un Estatuto de Seguridad Nacional como táctica contrainsurgente. En 1980, el M-19 toma por asalto la sede de la Embajada de la República Dominicana en Bogotá y toma como rehenes a 14 embajadores, con el fin de exigir la liberación de presos políticos y denunciar la violación de los Derechos Humanos en Colombia. Durante las negociaciones realizadas para poner fin a la toma, Jaime Bateman, Comandante General del M-19, entiende que “el proceso lanzado para poner fin a la toma de la Embajada constituía un modelo para lo que podía convertirse en una solución negociada al conflicto armado en Colombia”, es decir, una solución fundamentada en el diálogo, la tregua y la amnistía²². Este enfoque no sólo trascendió la acción militar desplegada durante la toma, que culminó con la liberación de los diplomáticos (no de los prisioneros políticos), sino también dio inicio al debate público en torno a la paz entre el M-19 y políticos de diversas tendencias. Bajo el gobierno de Betancur (1982–1986), el M-19 continuó con la denominada “Guerra por la Paz” (1981-1984), que dio lugar a una serie de acuerdos de paz firmados por el gobierno y tres organizaciones guerrilleras: el M-19, el Ejército Popular de Liberación (EPL) y la Autodefensa Obrera (ADO).

Sin embargo, en el marco de estos enfoques, la paz era considerada una bandera de lucha, que si bien adquiría mayor importancia en el discurso, era sobre todo utilizada tanto por el gobierno como por el movimiento guerrillero como una táctica para alcanzar la legitimidad política y militar.

22 Patiño, Otty (2000), 'Armas versus política' en Ministerio del Interior, *De las Armas a la Democracia*, Ministerio del Interior/ Instituto Luis Carlos Galán, Bogotá vol 1, citado en García-Durán, Mauricio, Vera Grabe Lowenherz y Otty Patiño Hormaza (2008), p. 16.

A pesar de que ambas partes intentaron declarar una tregua con el fin de realizar acciones políticas y abrir un debate en torno a temas políticos y sociales, éstas seguían intentando crear un poder político fundamentado en el poder militar, por lo que no estaban completamente abiertas al diálogo. El diálogo institucional propuesto por el gobierno estuvo organizado entorno a comisiones temáticas y tuvo poco éxito. Por su parte, los movimiento guerrilleros que habían firmado el acuerdo, solicitaron la creación de ‘campamentos de paz’ en los barrios de diversas ciudades. El M-19 aprovechó este período para desarrollar escuelas de formación militar en los campamentos, a pesar de que el gobierno y el ejército seguían exigiendo a los grupos guerrilleros que entregaran las armas. La tregua estuvo fundamentada en ánimos beligerantes e incertidumbres, y se caracterizó por el cerco y la vigilancia de los campamentos, así como por la organización de atentados contra los representantes del M-19. El último de estos atentados sirvió finalmente para romper la tregua. Este período culminó con la toma del Palacio de Justicia por parte del M-19 en Noviembre de 1985, en la que más de 100 personas perdieron la vida mientras el ejército intentaba recuperar el control de las instalaciones utilizando la fuerza.

El incidente del Palacio de Justicia constituyó un momento decisivo para el nacimiento de una nueva concepción de la paz por parte del M-19. En un primer momento, la confrontación se profundizó, y el M-19 llevó su lucha hasta los límites de la guerra, aumentando la beligerancia de sus acciones y creando milicias, incluyendo el Batallón de América, integrado por combatientes de diversos países latinoamericanos, y la Coordinadora Nacional Guerrillera. Sin embargo, a pesar del refuerzo de la acción militar, empezamos a cuestionar cada vez más la utilidad de la acción armada, sobre todo al percibir el ‘cansancio de guerra’ de algunos sectores de la población afines a las ideas políticas del M-19, que condenaban la ‘guerra sucia’ desatada a partir de 1985, la proliferación de los grupos paramilitares, y la multiplicación de amenazas, asesinatos, desapariciones y persecuciones contra sectores progresistas y democráticos. Estos sectores decidieron finalmente crear un movimiento para exigir a todas las partes del conflicto el respeto por la vida de todos los líderes sociales, culturales, políticos, y de los medios de comunicación. Entre tanto, la proliferación de nuevos actores en la confrontación degeneró en una dinámica de violencias en la que ya no quedaba claro contra quién, para qué y a quién beneficiaba la lucha, y el recrudecimiento de la guerra empezó a afectar a la población civil en las áreas bajo el control de los grupos guerrilleros. Para nosotros resultaba un contrasentido seguir aceptando una confrontación que afectaba a quienes nosotros decíamos defender y que estaba llevando a la población a alejarse de la escena política, exactamente lo opuesto a las aspiraciones del M-19.

Paralelamente, el M-19 identificó la amenaza de un autoritarismo creciente en el seno del movimiento guerrillero, sobre todo a finales de 1985, cuando se descubrieron en fosas comunes los cadáveres de 163 guerrilleros pertenecientes al Frente Ricardo Franco, que habían sido asesinados por sus propios jefes en una purga interna. En la medida en que el M-19 estaba concertando acciones armadas con este grupo y había adoptado la democracia y la defensa de los derechos humanos como fundamento político, se abrió un serio debate sobre la relación entre la guerra y el autoritarismo. En el marco de dicho debate, muchos de nuestros líderes se concentraron en la necesidad de establecer un vínculo coherente entre los fines y los medios utilizados: no se podía hablar de lucha por la democracia y al mismo tiempo adoptar una conducta anti-democrática.

Durante este período, algunos sectores en el seno del gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986–1990) empezaron a reconocer que era necesario modernizar y adaptar las estructuras estatales a las nuevas realidades políticas, y ofrecer canales institucionales adecuados para la resolución de los conflictos sociales y políticos. Fue así como en Septiembre de 1988, el gobierno propuso a todo el movimiento guerrillero una nueva ‘Iniciativa de Paz’. El M-19 vio en esta propuesta la oportunidad de recuperar la sintonía con el país y aceptar que para lograr un cambio político, debía replantearse sus propios objetivos y perspectivas, es decir, ya no debía seguir echando leña al fuego: debía atreverse a aceptar que el momento de buscar alternativas para detener la guerra y de entender que su propia fuerza tenía que ser parte de la solución, había finalmente llegado.

. . . hacia la paz como estrategia

El problema que se planteó entonces era qué tipo de paz proponer. El M-19 no podía simplemente adoptar la misma estrategia utilizada para negociar el acuerdo de paz de 1984, y limitarse a reafirmar su disposición al diálogo y a la paz. La paz tenía que dejar de ser una táctica para pasar a ser una estrategia.

Paradójicamente, el cambio de rumbo fue propulsado por el secuestro de Álvaro Gómez, ex candidato presidencial y exponente de la oligarquía nacional, por el M-19 en Mayo de 1988. Este hecho, que comenzó como una acción de guerra, terminó siendo un primer paso hacia la paz. En efecto, el M-19 vio el secuestro como una oportunidad para retomar la iniciativa política en aras de la reconciliación nacional. Sin embargo, para reiniciar el proceso de paz, era necesario volver a conquistar el espacio político, luchar contra la desconfianza existente y fomentar el diálogo entre la guerrilla y el gobierno. La necesidad de adoptar una visión distinta fue por primera vez evocada por Carlos Pizarro Leongómez, comandante del M-19, quien poseía una gran capacidad de toma de decisiones y una gran destreza militar, y por lo tanto, gozaba de gran credibilidad. Ante

el asombro de los propios delegados del gobierno, y la incredulidad de la mayoría de los miembros del M-19, Pizarro tuvo la osadía de no sólo proponer la liberación de Gómez, sino además de emprender lo que para ese momento constituía una herejía: manifestar la disposición del M-19 al desarme si el gobierno aceptaba reformar por completo el régimen político y su sistema electoral, con el fin de promover la participación de nuevas fuerzas políticas, establecer un estado de derecho garante de los derechos fundamentales y consolidar una democracia participativa. Para el M-19, estas medidas eran esenciales para erradicar la desigualdad social y la pobreza. El gobierno aceptó la propuesta, en forma cautelosa, pero rápida.

Las bases sobre las cuales reposaba la negociación eran la primacía de la acción política sobre la militar, el apoyo y la aprobación de la población, el desarrollo de un diálogo directo, y el compromiso de solucionar conjuntamente los problemas que pudiesen surgir durante el proceso. Para facilitar las negociaciones, ambas partes acordaron:

- Concentrar la fuerza militar del M-19 prioritariamente en el campamento de Santo Domingo²³, con una ‘franja desmilitarizada’ entre el campamento y las poblaciones ubicadas en la parte inferior de la montaña, con el fin de facilitar una ‘separación de fuerzas’, así como la creación de una tregua bilateral efectiva.
- Fomentar la discusión y negociación bilateral en el campamento de Santo Domingo.
- Crear una ‘Mesa de Trabajo por la Paz y la Reconciliación Nacional’ y utilizarla como marco para alcanzar los acuerdos políticos, con la participación de representantes políticos, líderes sociales, miembros de la sociedad civil, intelectuales, los medios de comunicación, el gobierno y el M-19. Este espacio de diálogo se mantuvo abierto a la participación de otros grupos guerrilleros que desearan incorporarse al proceso.
- Crear ‘Mesas de Análisis y Concertación’ como complemento de la Mesa de Trabajo, con el fin de proponer múltiples espacios de diálogo abiertos a organizaciones y grupos regionales y sectoriales. Estas Mesas tenían como objetivo abordar los temas cruciales de un posible pacto político, cuyo contenido se convertiría en leyes de la República o decisiones del Ejecutivo.
- Crear un movimiento político de carácter civil. Para ello, se establecieron compromisos políticos que garantizarían la participación electoral del M-19 después de la desmovilización.

²³ Zona en el departamento del Cauca, al suroeste de Colombia, en la cual se estableció, en 1989, el campamento para la negociación, y que se convirtió en lugar de peregrinaje para los representantes políticos y de la sociedad civil, así como para miles de personas que manifestaban su apoyo al proceso de paz.

Otro punto importante era determinar si el proceso de paz sería de carácter bilateral o colectivo. El M-19 había tomado iniciativas para promover la unidad de las diversas fuerzas guerrilleras existentes, que se vieron confrontadas a la necesidad y la oportunidad de entablar discusiones y definir su posición con respecto a la paz. Fue un momento crucial en el que fue necesario definir si trabajaríamos juntos y cómo. Esta toma de posición rápidamente mostró los límites de la unidad guerrillera, a saber, las distintas concepciones, ritmos y culturas políticas de cada grupo, las tensiones irreconciliables entre algunos, y la lucha por el liderazgo (de la cual el M-19 tampoco estuvo exento). Esta importante brecha se puso en evidencia durante las negociaciones de paz con el gobierno, cuando la propuesta de crear un movimiento conjunto no obtuvo respuesta por parte de las demás organizaciones. El M-19 se convenció entonces de que era necesario emprender solos el camino de la paz. Sin embargo, posteriormente, tres grupos guerrilleros, a saber, el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento Armado Quintín Lame, decidieron firmar los acuerdos de paz en 1991 (el PRT en Enero, el EPL en Febrero y el Quintín Lame en Mayo), en el marco de un proceso gradual. El acuerdo de paz firmado por el M-19 sentó las bases para otros procesos de paz en la década de los noventa: los Comandos Ernesto Rojas en 1992, la Corriente de Renovación Socialista en Abril de 1994, las milicias urbanas de Medellín en Mayo de 1994, y el Frente Garnica en Junio de 1994.

Las discusiones durante el proceso de paz giraron en torno a dos puntos esenciales: la reinserción de la fuerza guerrillera, y las reformas políticas, sociales y económicas. La reinserción de la fuerza guerrillera (incluyendo el indulto, la seguridad, las garantías económicas y sociales para los desmovilizados, y los programas de desarrollo en las zonas bajo el control de grupos armados), se negoció directamente entre el gobierno y el M-19. Las garantías sociales y jurídicas exigidas por el M-19 comprendían tres puntos: el indulto o la garantía de que ninguno de los ex combatientes sería juzgado, el programa para la reinserción y un plan de seguridad.

El debate central de la agenda de negociación se centró además en cómo trascender el diálogo gobierno-guerrilla y promover así la participación de todos los sectores políticos y la sociedad en general, tomando en cuenta que el objetivo principal consistía en consolidar la democracia y garantizar una paz duradera. Por consiguiente, los asuntos de carácter predominantemente político (tales como la creación de condiciones políticas favorables, la puesta en marcha de la reforma de la Constitución para fortalecer la democracia, así como la implementación de reformas y medidas en el ámbito de los derechos humanos, la justicia, y la política social y económica) se llevaron a los espacios de debate público, como las anteriormente mencionadas Mesas de Análisis y Concertación, y Mesa de Trabajo, en las que participaban los ciudadanos. Estas

Mesas entregaron sus resultados a una Mesa de Trabajo por la Paz y la Reconciliación Nacional como un insumo para el Pacto Político por la Paz y la Democracia que debía ser integrado al acuerdo de paz, y que debía ser aprobado por el Congreso Nacional. Dicho Pacto abordó diversos temas, tales como la reforma constitucional o las medidas prácticas destinadas a garantizar la desmovilización y reintegración de los grupos guerrilleros, la supervivencia y la seguridad de los ex combatientes, y la promoción de su participación electoral.

Pese a los obstáculos que surgieron durante el proceso, ambas partes reconocieron que la confianza y la transparencia eran primordiales. Prueba de ello fue la decisión conjunta de evitar la politización del asesinato de Afranio Parra (uno de los líderes del M-19) en Mayo de 1989, por la policía en Bogotá: el M-19 no denunció al gobierno y éste realizó las investigaciones necesarias para arrestar a los responsables.

El desafío de dejar las armas

Como se mencionó anteriormente, una de las fuerzas motoras del proceso de paz fue el liderazgo, la autoridad moral y el talento de Carlos Pizarro Leongómez, el Comandante General del M-19. Pizarro no sólo aprovechó la oportunidad de promover el diálogo con el gobierno y el país, sino también supo cómo convencer y guiar a los miembros de la guerrilla y a la militancia de base por el camino de la paz. Muchos de los miembros del movimiento, incluyendo personas como yo, más políticos que guerreros, finalmente entendieron que la lucha armada era sólo un medio para alcanzar un objetivo. Sin embargo, uno de los desafíos más grandes consistió en controlar nuestros propios temores y los de la base, en cuanto al desarme y la desmovilización. Para muchos de nosotros era impensable renunciar a las armas, ya que el fantasma de la traición y la posibilidad de un futuro sin el ‘seguro de las armas’ nos acechaba. No estaba aún en nuestro imaginario la idea de un camino sin retorno hacia la paz. La transición a la vida civil significaba el fin de nuestra vida como grupo, de una identidad forjada en el uso de las armas, y del reconocimiento social y político que implicaba ser guerrillero. Sin embargo, el apoyo de miles de personas que acudían al campamento en Santo Domingo fue el mejor argumento para convencernos de la justeza, la necesidad y las posibilidades del proceso. Asimismo, el debate que se realizó dentro del movimiento terminó por convencer aún a los más escépticos: la decisión de dejar las armas fue sometida al voto de todos los miembros del movimiento y sólo hubo 3 votos en contra.

“Para muchos de nosotros era impensable renunciar a las armas, ya que el fantasma de la traición y la posibilidad de un futuro sin el ‘seguro de las armas’ nos acechaba. No estaba aún en nuestro imaginario la idea de un camino sin retorno hacia la paz”.

Al iniciarse el proceso de negociaciones de paz en 1989, yo era miembro del Comando Superior del M-19, y vivía clandestinamente en Bogotá. Si bien en un principio estaba poco convencida de las bondades del proceso, las deliberaciones y la votación realizadas en el campamento de Santo Domingo me hicieron abrir los ojos. Mi misión entonces fue promover y explicar la decisión del Movimiento, ya que ésta había sido acogida con beneplácito por algunos de nuestros amigos en el gobierno y por otras fuerzas políticas, pero era vista con escepticismo por otros. Sin embargo, el éxito y la estabilidad del proceso siempre dependieron de la actitud tomada con respecto al uso de las armas. Adoptar una posición inequívoca con respecto al desarme era primordial. Cualquier estrategia fundamentada en el principio comunista de ‘combinación de todas las formas de lucha’, según el cual era posible hablar de paz, y al mismo tiempo aceptar la guerra y no dejar las armas, resultaba perjudicial y no tenía cabida en este proceso: teníamos que renunciar a la lucha armada.

En efecto, a finales de 1989, a pesar de que ambas partes del proceso se habían comprometido con la paz, el Pacto que debía ser integrado en la reforma constitucional se hundió en el Congreso, y el proyecto de reforma fue retirado. Habíamos perdido un año entero de trabajo. En ese momento, el M-19 empezó a preguntarse si era viable y deseable regresar a la guerra. Según las palabras de Antonio Navarro Wolff, uno de los comandantes del M-19, decidimos dar “un salto al vacío”²⁴.

En enero de 1990, Pizarro y Antonio Navarro Wolff, comandantes del M-19, viajaron a Bogotá y llegaron a un acuerdo con los candidatos del Partido Liberal a las elecciones presidenciales: quien ganara las elecciones debía convocar a una Asamblea Nacional Constituyente. Con ese compromiso adquirido, el M-19 se desmovilizó el 9 de Marzo de 1990. Las armas fueron entregadas y fundidas en lingotes, con una comisión internacional integrada por políticos y militares como testigos. Dos días después, el M-19 participó en las elecciones nacionales como parte de la Acción Nacionalista por la Paz, una coalición entre el M-19, el Frente Democrático, la Democracia Cristiana, Colombia Unida y un grupo de demócratas independientes. A pesar de una campaña bastante corta, alcanzamos resultados sorprendentes: el Comandante del M-19 ocupó el tercer lugar en las votaciones para la Alcaldía de Bogotá, mientras yo fui elegida parlamentaria después de tan solo tres días de campaña, lo que en mi opinión no constituyó una victoria personal, sino un claro ejemplo de la influencia que una actitud favorable y una toma de decisiones positiva puede tener en un proceso de paz. En total, fueron elegidos un alcalde y cinco concejales del Movimiento en cinco ciudades distintas.

²⁴ García-Durán, Mauricio, Vera Grabe Lowenherz y Otty Patiño Hormaza (2008), p. 28.

Se creó entonces un nuevo movimiento político nacional, la Alianza Democrática M-19 (AD-M19), liderado por el M-19, con la participación de sectores de izquierda y otros grupos cívicos y políticos regionales. Pizarro se convirtió en el primer candidato del Movimiento a la presidencia de la República, pero fue asesinado en Abril de 1990. La masiva asistencia del pueblo a su funeral fue una clara demostración del apoyo con el que contaba el proceso. Nuevamente tuvimos que elegir entre continuar con el proceso de paz o retomar las armas, pero decidimos seguir luchando por la paz, y designamos a Navarro como nuevo candidato del Movimiento. Nuestra decisión fue acogida con gran entusiasmo por el pueblo, un entusiasmo que sentíamos cuando salíamos a la calle, y se traducía en movilizaciones multitudinarias. En efecto, Navarro obtuvo 12,5% de los votos en las elecciones, y 19 candidatos del M-19 fueron elegidos a la Asamblea Nacional Constituyente en 1990, convirtiendo así a nuestro partido en la segunda fuerza política más importante de la Asamblea. Asimismo, durante la adopción de la nueva Constitución y la revocación del antiguo Congreso, nuestro partido obtuvo 22 puestos, pasando del segundo al tercer lugar detrás del Partido Liberal y a la par con el partido Conservador de Andrés Pastrana.

Sin embargo, el éxito electoral del partido fue efímero. En las siguientes elecciones, el AD/M-19 no se presentó bajo una lista única, sino en una dispersión de candidatos, lo que afectó considerablemente la votación: ninguno de nuestros candidatos fue elegido al Congreso, y sólo algunos fueron elegidos en las elecciones locales. Sólo años más tarde y gracias al surgimiento de una nueva fuerza política denominada Polo Democrático, logramos la presencia de parlamentarios de origen guerrillero y dirigentes de otras fuerzas de izquierda en el Congreso de la República. A pesar de la pérdida de poder electoral, la estrategia de paz del M-19 logró ganarse un lugar honorable en la historia Colombiana. Si bien en un principio este Movimiento inspiraba rencor y rechazo en algunos sectores, su actitud, conciencia y oportuna desmovilización redundaron en altos niveles de apoyo popular. Definitivamente, el Movimiento no generó el nivel de enemistad al cual se tienen que enfrentar los grupos armados en la actualidad.

Algunas sugerencias...

1. La seguridad requiere coherencia entre los fines y los medios: la decisión de renunciar a la guerra y comprometerse con la paz, sin medias tintas.

La paz no se construye con palabras. Resulta esencial diferenciar claramente los conceptos y las dinámicas sobre las cuales opera cada proceso: una paz planteada sobre lógicas y procesos de guerra, es muy diferente a una paz que se plantea sobre la renuncia a la violencia. La paz como objetivo no es suficiente para hacer de la paz una estrategia.

2. Las transiciones políticas, incluyendo pasar de la guerra a la paz, deben fundamentarse en estrategias a largo plazo, no a mediano plazo.

Los grupos que deciden dejar las armas para convertirse en actores democráticos deben enfrentar grandes desafíos. Para pasar a ser una entidad política, es necesario saber cómo forjar alianzas sin perder su propia identidad, y lograr un acuerdo de paz implica entender que el adversario político no ha dejado de existir. El M-19 no entendió esta necesidad. Asimismo, fuimos incapaces de colmar la brecha entre las estructuras tradicionales de poder y el apoyo popular necesario para surgir como una nueva organización.

3. La reinserción debe tomar en cuenta las necesidades prácticas, sin perder de vista la preponderante dimensión política.

La reinserción del M-19 se realizó bajo una dinámica de ensayo y error. La inexperiencia de todas las partes del conflicto condujo a una serie de carencias en la implementación de programas que resultaban indispensables para los excombatientes (créditos, sustento, vivienda, educación y salud). Por consiguiente, muchos de ellos pasaron por una situación crítica, particularmente durante los primeros años, ya que debían asumir obligaciones sociales y familiares sin tener ingreso alguno. En definitiva, los negociadores deben lograr un equilibrio entre el aspecto práctico de la reinserción económica y social de los excombatientes y la elaboración de propuestas políticas.

4. La reinserción requiere un marco jurídico favorable.

Los marcos jurídicos de la reinserción deben incluir medidas tales como la suspensión de cualquier procedimiento penal contra los grupos guerrilleros, la amnistía, y el reconocimiento legal de las nuevas organizaciones políticas y de su derecho a participar en las elecciones. Estos marcos requieren un seguimiento minucioso con el fin de garantizar su implementación correcta y efectiva. La amnistía y los mecanismos de participación electoral deben ser inequívocos y flexibles.

5. Para los movimientos guerrilleros, convertirse en un partido político legal implica una serie de dilemas de seguridad.

Resulta indispensable tomar medidas para garantizar la vida de los ex guerrilleros, más expuestos a la violencia social que un ciudadano común y corriente. En el caso del M-19, si bien se tomaron ciertas medidas de seguridad, sobre todo para los comandantes, éstas no necesariamente garantizaban que los miembros desmovilizados (o incluso los comandantes, como lo demostró el asesinato de Carlos Pizarro) no serían el blanco de ataques.

Fuentes recomendadas para mayor información

Aguirre, Katherine, Robert Muggah, Jorge A Restrepo y Michael Spagat (2006), *La Hidra de Colombia: Las Múltiples Caras de la Violencia Armada*, Small Arms Survey, Ginebra.

Centro Internacional para la Justicia Transicional, (2006), *Percepciones y Opiniones de los Colombianos Sobre Justicia, Verdad, Reparación y Reconciliación*, Nueva York.

Conciliation Resources (2004), *Alternativas a la Guerra: Iniciativas y Procesos de Paz en Colombia*, Accord series, Mauricio García-Durán, editor.

Dudouet, Veronique (2006), *Transitions from Violence to Peace: Revisiting Analysis and Intervention in Conflict Transformation*, Informe Berghof N° 15, Berghof Research Centre for Constructive Management.

Grabe, Vera (2000), *Razones de Vida, Autobiografía*, Editorial Planeta.

Human Rights Watch (2005), *Las Apariencias Engañan: La Desmovilización de Grupos Paramilitares en Colombia*, vol. 17, N° 3, Nueva York.

International Crisis Group (2008), *Corregir el Curso: Las Víctimas y la Ley de Justicia y Paz en Colombia*, Informe sobre América Latina N° 29, 30 de Octubre.

— (2007), *Los Nuevos Grupos Armados de Colombia*, Informe sobre América Latina N° 20, 10 de Mayo.

Kovacs, Mimmi Söderberg (2007), *From Rebellion to Politics: The Transformation of Rebel Groups to Political Parties in Civil War Peace Processes*, Informe N° 77, Universidad de Uppsala.

Morgenstein, Jonathan (2008), *Consolidating Disarmament: Lessons from Colombia's Reintegration Program for Demobilized Paramilitaries*, Informe Especial N° 217, USIP, Noviembre.

Vásquez Perdomo, María Eugenia (2000), *Escrito para no morir: Bitácora de una Militancia*. Testimonio, Bogotá, Ministerio de Cultura.

Sitios Web

Geneva Call www.genevacall.org

Observatorio Internacional para la Paz www.peaceobservatory.org

Centro Internacional para la Justicia Transicional www.ictj.org

Brigadas Internacionales de Paz www.peacebrigades.org

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos www.wola.org

3

La negociación de la seguridad en el proceso de Juba - Anton Baaré

Anton Baaré es especialista en ciencias sociales y consultor en conflictos y desarrollo para NCG Dinamarca, con 15 años de experiencia en África Oriental y Occidental, así como en el Sureste Asiático. Trabaja además con programas relacionados con la sociedad civil y la gobernanza, así como en la incorporación de las nociones de gestión de conflictos y responsabilidad social en los programas de ayuda al desarrollo. Desde 1994, trabaja en zonas en conflicto como encargado de la implementación, gestión, asesoría, mediación y evaluación. Es profesor del Departamento de Antropología y Etnografía de la Universidad Århus en Dinamarca, del Centro Internacional Feinstein, y del Instituto para la Seguridad Humana de la Universidad de Tufts.

A principios de 2006, se dieron a conocer los primeros informes que revelaban que el Gobierno del Sur de Sudán había iniciado un diálogo con el grupo armado ugandés Ejército o Movimiento de Resistencia del Señor (LRA/M, por sus siglas en inglés) con el fin de encontrar una salida negociada a la prolongada insurgencia del grupo contra el Gobierno de Uganda²⁵ ante la sorpresa general, pues el Gobierno del Sur de Sudán sólo había sido creado un año antes como parte del Acuerdo General de Paz (AGP) de 2005 entre el Movimiento / Ejército Popular de Liberación de Sudán (SPLM/A, por sus siglas en inglés) y el Gobierno sudanés de Khartoum. La iniciativa constituyó un avance inesperado para la comunidad internacional, tomando en cuenta el papel que el LRA y el SPLA habían desempeñado en sus respectivos conflictos y la naturaleza históricamente secreta del LRA.

Las causas del conflicto del Ejército de Resistencia del Señor (LRA) remontan a la llegada al poder del Movimiento de Resistencia Nacional (NRM, por sus siglas en inglés) en Uganda en 1986, que precedió la difícil pacificación del este y el norte de este país. La letanía del conflicto se repite incansablemente: un líder del LRA poseído por el Espíritu Santo y completamente impredecible, la falta de claridad y coherencia de la agenda política del LRA, el uso generalizado de los niños soldado (se estima que existen 60.000 niños secuestrados), así como dos millones de personas desplazadas en el norte del país.

La frontera entre Uganda y Sudán ha sido el teatro principal del conflicto del LRA, en medio de una región caracterizada por fronteras desdibujadas y economías oscuras, incluyendo el comercio floreciente de armas pequeñas y municiones²⁶. El LRA llegó al sur de Sudán en 1993 con el fin de escapar a las Fuerzas de Defensa Popular de Uganda (UPDF, por

sus siglas en inglés), permaneció allí en forma intermitente durante la guerra desatada en ese territorio, y se convirtió en un aliado del Gobierno de Sudán para luchar contra el Ejército Popular de Liberación de Sudán

²⁵ Sudan Tribune (2006), 'Sudan still waiting for LRA rebels' response on peace talks', 6 de Enero.

²⁶ Ver Nordstrom, Carolyn (2001), *Shadow Wars: Violence, Power and International Profiteering in the Twenty-first Century*, University of California Press, Berkeley; y Akabwai, Darlington y Priscillar Ateyo (2008), *The Scramble for Power, Guns and Cattle in the Karamoja Cluster*, Centro Internacional Feinstein, Universidad de Tufts, Medford.

(SPLA). El apoyo del Gobierno de Sudán al LRA fue simplemente una reacción contra la iniciativa del Movimiento de Resistencia Nacional (NRM) de armar al SPLA²⁷.

Desde Agosto de 2006 hasta principios de 2008, trabajé como asesor en materia de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) como resultado de la solicitud presentada por el Gobierno del Sur de Sudán a Dinamarca y posteriormente a Suecia para contribuir con una salida negociada a la crisis. En mi función de representante de ambos países nórdicos, fui trasladado temporalmente a la Oficina del Vice-Presidente y mediador jefe del Gobierno del Sur de Sudán, Riek Machar, como una de las tantas medidas de asistencia²⁸. Empecé a trabajar con los conocimientos que había adquirido en Uganda en materia de DDR, derechos humanos y desarrollo en 1993, cuando participé en la desmovilización del entonces ejército nacional (en la actualidad, Fuerzas de Defensa Popular de Uganda, UPDF). Durante 2001 y 2002 permanecí en Uganda como asesor de la Comisión Ugandesa de Derechos Humanos y participé en la Comisión de Amnistía sobre el acuerdo de paz de 2002 entre el Gobierno de Uganda y el Frente de Rescate Nacional de Uganda II en la subregión del Nilo Occidental²⁹.

Antecedentes del proceso de mediación

Si bien la ayuda del Gobierno del Sur de Sudán era motivo de sorpresa fuera de la región, ésta fue menos inesperada para las poblaciones del Norte de Uganda y del Sur de Sudán. Para ellas, los conflictos habían forjado sólidos vínculos étnicos, culturales, económicos y de solidaridad entre ambas regiones. En 2005, los líderes culturales del Norte de Uganda lograron que el líder del SPLM/A, John Garang, se comprometiera con la resolución del ‘problema’ del LRA después de que su organización firmara el acuerdo de paz con el Gobierno de Sudán³⁰.

Las iniciativas anteriores, lideradas por Betty Bigombe, para resucitar el

²⁷ Ver por ejemplo Dunn, Kevin C (2004), ‘Uganda: The Lord’s Resistance Army’, *Review of African Political Economy*, vol. 31, N° 99, Marzo.

²⁸ Otras medidas incluían trabajar conjuntamente con el fondo de negociación para la paz de las Naciones Unidas (el Fondo para la Iniciativa de Juba) y financiar servicios básicos en las zonas de acantonamiento del LRA a través de CARITAS Uganda.

²⁹ El 24 de Diciembre de 2002, el Gobierno de Uganda firmó un acuerdo general de paz con el Frente de Rescate Nacional de Uganda II (UNRF II). El acuerdo establecía la incorporación de un batallón de soldados del UNRF II a las Fuerzas de Defensa Popular de Uganda. Este grupo rebelde provenía del Distrito de Yumbe, en la subregión del Nilo Occidental, en Uganda. La historia contemporánea del Frente empieza a mediados de los noventa, pero sus actividades insurgentes empezaron con el derrocamiento de Idi Amin en 1979. Un proceso local de paz fue lanzado en 1998, y culminó con la declaración de un cese al fuego informal a principios de 1999.

³⁰ IRIN – Redes Integradas de Información Regional (2005), ‘Sudan-Uganda: SPLM/A leader pledges to help Ugandan peace effort’, 31 de Enero.

proceso de paz y resolver el conflicto en Uganda habían fracasado en 2005. Con el fin de aumentar la presión, en Octubre de 2005, la Corte Penal Internacional (CPI) emitió acusaciones contra cinco de los líderes del LRA por crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad³¹. Por lo tanto, la iniciativa del inexperto Gobierno del Sur de Sudán destinada a promover e internacionalizar un nuevo esfuerzo de mediación fue considerada por muchos como remota y poco convincente, en otras palabras, una excentricidad proveniente de la tierra de nadie del Sur de Sudán. El Secretario General adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios y Coordinador de Ayuda de Emergencia, Jan Egeland, constituyó una importante excepción ante la incredulidad general causada por la propuesta del Gobierno del Sur de Sudán³². De hecho, en ese entonces, era frecuente escuchar a muchas personas describir la iniciativa como el ‘proyecto solitario’ de Egeland.

La iniciativa de mediación empezó con pocos interlocutores, el Gobierno del Sur de Sudán trabajó con algunas ONG internacionales y religiosas para la paz, y el apoyo de Noruega y Suiza, para luego crecer e incluir al ex presidente de Mozambique, Joaquín Chissano, como Enviado Especial del Secretario General de la ONU, y a algunos observadores con misiones de ‘buenos oficios’ provenientes de la República Democrática del Congo, Kenya, Mozambique, Tanzania, Sudáfrica, Noruega, Canadá, la Unión Europea y los Estados Unidos. Con el desarrollo del proceso, la comunidad internacional (incluyendo la ONU), identificó la posibilidad de lidiar con la delicada situación política causada por el LRA, y de presentar el proceso como una ‘solución africana para los problemas africanos’, sin dejar de apoyar las órdenes de captura de la CPI³³. En la práctica, esto significaba que los partidarios del proceso podrían comprometerse con las partes y al mismo tiempo afirmar que el acuerdo final de paz debería tomar en cuenta las disposiciones del Estatuto de Roma de 1998, que permite en principio a un Estado llevar a cabo el enjuiciamiento en lugar de la CPI. De hecho, el Gobierno de Uganda aceptó esta exigencia del LRA a condición de que el líder de este último firme el Acuerdo Final de Paz.

31 Ver Allen, Tim (2006) *Trial Justice: The International Criminal Court and the Lord's Resistance Army*, African Arguments Series, Zed Books, Londres. Para mayor información sobre el funcionamiento de la Corte en el marco de las operaciones de paz, ver Waddell, Nicholas y Phil Clark (2008), *Courting Conflict? Justice, Peace and the ICC in Africa*, Royal African Society, Marzo; Seils, Paul y Marieke Wierda (2004), *The International Criminal Court and Conflict Mediation*, Centro para el Diálogo Humanitario, Junio.

32 Ver Egeland, Jan (2008), *An Eyewitness Report from the Frontlines of Humanity*, Simon & Schuster.

33 La posición formal de EE.UU. no tolera la impunidad, pero elude el tema del apoyo directo a las órdenes de captura de la CPI, ya que considera que es un problema del Gobierno de Uganda como signatario del Estatuto de Roma. Para mayor información, ver Embajada de los Estados Unidos (2008), ‘Assistant Secretary Of State For African Affairs Jendayi Frazer Meets With Journalists In Uganda’, Embassy News, 18 de Noviembre, en http://kampala.usembassy.gov/latest_embassy_news.html

Desde sus inicios, el proceso de Juba fue criticado y calificado de erróneo por aquéllos que consideraban que el grupo de negociación había aceptado dialogar con negociadores del LRA que no representaban realmente a los combatientes del movimiento en la práctica. La mediación del Gobierno del Sur de Sudán fue asimismo criticada, por dar prioridad a las exigencias políticas de la diáspora ugandesa. Los detractores argüían que el diálogo debía concentrarse en la seguridad personal y el futuro viable de los miembros del LRA, y dejar de lado los temas de recuperación y reconciliación a largo plazo en Uganda, ya que al abordarlos, se pondría en peligro el proceso³⁴. Para finales de 2006 y principios de 2007, los mediadores del proceso de paz tuvieron que lidiar con las continuas maniobras militares y los permanentes enfrentamientos entre el LRA y las UPDF en la zona de acantonamiento de Ecuatoria Oriental. Sólo a finales de 2007 y principios de 2008, las acciones militares del LRA en la República Democrática del Congo y Ecuatoria Occidental ocuparían un lugar preponderante en las discusiones sobre la seguridad.

Por lo tanto, el apoyo internacional que recibió el proceso no fue una manifestación del reconocimiento al mérito de su mediador, Riek Machar, o a la solidez de su diseño y desarrollo. El proceso fue apoyado (en algunas instancias que decidieron actuar en forma tardía y sin mucha convicción) porque constituía la única posibilidad de llegar a un compromiso que probablemente sería difícil de respetar con una mediación más directa de la ONU o un acuerdo bilateral entre algunos países occidentales donantes y el LRA³⁵.

La seguridad en la agenda de Juba: Tácticas y Estrategias

Al igual que en la mayoría de los procesos de paz, las negociaciones en Juba se caracterizaron por grandes brechas entre la retórica, el proceso y la práctica en materia de seguridad. Las probabilidades de implementar

³⁴ La crítica según la cual los objetivos de la mediación eran demasiado amplios fue publicada en el Documento sobre África N° 41 del International Crisis Group, *Peace in Northern Uganda?*, 13 de Septiembre de 2006, y fue desarrollada en detalle en el Informe sobre África N° 124, *Northern Uganda: Seizing the Opportunity for Peace*, 26 de Abril de 2007.

³⁵ Para un resumen conciso y completo de éste y otros de los dilemas que surgieron en torno al proceso de Juba, ver Smock, David (2008), *Uganda/ Lord's Resistance Army Peace Negotiations*, Documento USIP, Instituto de los Estados Unidos para la Paz, Agosto. Sobre los dilemas estadounidenses, Smock afirma que: “[En Enero de 2008] el gobierno estadounidense tuvo que enfrentarse al dilema de aceptar o no la propuesta de Machar para convertirse en un observador oficial. . . El dilema se debe a que el LRA fue declarado organización terrorista extranjera, y que la política del Departamento de Estado consiste en no negociar con terroristas. El Departamento de Estado decidió finalmente aceptar el papel de observador oficial con la esperanza de que las negociaciones de paz provocaran la rápida disolución del LRA” (p. 2).

un plan de seguridad ampliamente cuestionado son muy pocas. Uno de los primeros desafíos del proceso consistió en lograr una negociación en apariencia paritaria entre las partes. El LRA nunca controló ningún territorio (a diferencia, por ejemplo, del SPLA), y su agenda política era, como mucho, poco clara y fundamentada en antiguas reivindicaciones de la diáspora ugandesa auto-exiliada de 1985. Sin embargo, el LRA existía desde hacía tanto tiempo que podía incluso adoptar ‘nuevas reivindicaciones’ contra el gobierno del NRM³⁶, tales como el ejercicio no democrático del poder por parte del NRM con un ejército nacional no representativo, como las UPDF, y la marginación política y económica de la población del norte y este de Uganda (en particular, la falta de representación regional en el gobierno y el desplazamiento forzado). Las órdenes de captura de la CPI y la inclusión del grupo en las listas de terroristas internacionales complicaron aún más la situación. El Gobierno del Sur de Sudán fue acusado de promover negociaciones con terroristas conocidos y presuntos criminales de guerra.

“... las negociaciones en Juba se caracterizaron por grandes brechas entre la retórica, el proceso y la práctica en materia de seguridad.”

Si bien el grupo de mediación poseía una estrategia de DDR, determinar exactamente qué se necesitaba para cristalizarla sigue siendo una tarea bastante ardua. El Acuerdo Final de Paz sigue inconcluso (esperando la firma de Joseph Kony), por lo que nos encontramos en la incapacidad de juzgar si las condiciones básicas mínimas para la negociación de los planes de seguridad y de DDR habían sido reunidas o no. En el presente artículo, exploraré en primer lugar los elementos que se consideraron como ‘concedidos de antemano’ en materia de DDR durante las negociaciones; en segundo lugar, *cuándo* se abordó formalmente este tema en el proceso de Juba; en tercer lugar, *quién* estaba a cargo de las negociaciones sobre el tema de la seguridad (bajo la autoridad de quién, y con qué legitimidad de representación), y finalmente, citaré posibles opciones para abordar el tema del DDR en forma distinta, tomando en cuenta los límites y las dinámicas de un proceso de negociación completo.

La Negociación del DDR en Juba

El Acuerdo Final esboza un DDR segmentado: se hizo una clara diferenciación entre las fases de desarme y desmovilización en suelo sudanés con la participación de la ONU, y un programa de reintegración

³⁶ Muggah, Robert y Anton Baaré (2008), ‘Negotiating reintegration in Uganda: dealing with combatants during peace processes’ en Robert Muggah ed. (2008), *Security and Post-Conflict Reconstruction: Dealing with Fighters in the Aftermath of War*, Routledge.

implementado por Uganda³⁷. El Acuerdo estipula además que el desarme y la desmovilización deberán respetar las *Normas Integradas de DDR de la ONU* (IDDRS) de 2006, pero la viabilidad operativa de esta disposición todavía no se ha confirmado³⁸. Las IDDRS abarcan una serie de prescripciones detalladas y buenas prácticas sobre una gran variedad de temas, como la devolución de las armas, la protección infantil, y preferencias para los denominados enfoques comunitarios de reintegración, desde el punto de vista de los derechos humanos. Sin embargo, el Acuerdo no se inspira realmente en las IDDRS, sino más bien defiende el tema a la experiencia y los enfoques nacionales, salvo en un solo caso: la incorporación de las buenas prácticas emergentes relacionadas con la inclusión de las mujeres en las iniciativas de DDR a través de programas especialmente diseñados y con financiamiento específico: “En la medida de lo posible, el financiamiento de medidas específicas destinadas a las mujeres y niñas en la etapa de reintegración del proceso de DDR debe estar destinado únicamente a este propósito”³⁹.

El enfoque de reintegración

El protocolo de DDR menciona soluciones no dependientes de la ONU y resalta la primacía de la experiencia y los programas de recuperación y reintegración ya existentes en Uganda⁴⁰. Así, el protocolo no pretende fijar objetivos de reintegración demasiado ambiciosos, sino que relega este tema a la esfera nacional, a través de un análisis exhaustivo de las políticas y prácticas de recuperación y DDR existentes en ese país. Contrariamente a lo que quizás se podría esperar, negociar un programa general de reintegración para los combatientes activos del LRA nunca constituyó una prioridad, por lo que, tomando en cuenta las razones expuestas anteriormente, el trabajo de los mediadores consistió en garantizar que cualquier iniciativa de reintegración del LRA encajara en los programas ya

37 Acuerdo sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración, Juba, Sudán, 29 de Febrero de 2008. La reinserción de los ex combatientes formaba parte del marco del Plan de Paz, Recuperación y Desarrollo (PRDP) y la prolongación del trabajo de la Comisión de Amnistía apoyado principalmente por el Programa Multi-estatal de Desmovilización y Desarrollo (MDRP).

38 Ibid Cláusula 4, la Cláusula 5 sobre la desmovilización es un poco más amplia y menciona las normas DDR de la ONU y el Banco Mundial, una forma de resaltar que el párrafo sobre las IDDRS no ha sido necesaria y previamente adoptado por el Banco Mundial o por otros donantes bilaterales. La inserción de las IDDRS en el texto no responde a ninguna razón técnica, sino más bien a un enfoque político pragmático: un ejemplo de ambigüedad política que pospuso un acuerdo poco probable sobre temas técnicos e incluyó la participación de la ONU en compromisos específicos.

39 Ibid Cláusula 2.15

40 Ibid Cláusulas 2.2 y 7. Los negociadores del programa DDR entendieron que era necesario implementar dos grupos de pre-requisitos básicos. En Sudán, en donde el proceso de DD está listo para ser implementado, la ONU desempeña un papel tradicional, y ese marco ha sido aplicado a las cláusulas de DR relevantes. En Uganda, el marco aplicado obedece sobre todo a un enfoque de ‘primacía nacional’.

existentes en materia de recuperación y desarrollo en Uganda.

Existen dos razones que explican la viabilidad de este enfoque: en primer lugar, el Gobierno de Uganda, con el apoyo masivo de sus donantes, había avanzado considerablemente en la preparación de su Plan de Paz, Recuperación y Desarrollo (PRDP, por sus siglas en inglés), incluyendo la elaboración de un programa de reintegración para los ex combatientes (a pesar de que éste aún no ha sido implementado). En segundo lugar, se pretendía que los protocolos de DDR se aplicaran además a los combatientes activos del LRA, cuyo número se estimaba entre 1.000 y 3.000 individuos. En términos comparativos, el programa de reintegración⁴¹ de la Comisión de Amnistía de Uganda ya había incorporado a 12.500 ex combatientes del LRA en Agosto de 2008⁴². Además, aproximadamente dos millones de personas (90% de los habitantes del norte) se establecerían en un nuevo lugar como resultado del acuerdo de paz. Por lo tanto, el objetivo fijado en Juba consistió en negociar una *reintegración transitoria*, es decir, un programa específico y de corta duración destinado a crear condiciones básicas mínimas y de seguridad adecuadas para el desarrollo a largo plazo⁴³.

Las personas encargadas de la planificación del DDR en Uganda, como por ejemplo los representantes del Programa Multi-estatal de Desmovilización y Desarrollo del Banco Mundial (MDRP, por sus siglas en inglés, ver Cuadro 1), temían que el acuerdo de Juba sobre la reintegración estipulara indemnizaciones más importantes o más variadas que las previstas en el pasado para los grupos previamente desarmados, y que por lo tanto fomentara una 'elegibilidad retroactiva' que llevara a miles de ex combatientes del LRA ya integrados a la vida civil a reclamar nuevas indemnizaciones. Este fue el caso en Aceh, por ejemplo, por lo que este

41 Las IDDRS establecen una clara diferencia entre reinserción y reintegración: "La reinserción consiste en una forma de ayuda temporal, destinada a satisfacer las necesidades básicas de los ex combatientes y sus familias, y puede incluir dietas de seguridad, alimento, vestido, vivienda, cuidados médicos, y programas de educación y formación a corto plazo, empleo y otros tipos de ayuda. En otras palabras, la reinserción se concentra en la ayuda material y/o financiera a corto plazo para satisfacer necesidades inmediatas, mientras la reintegración es un proceso continuo y a largo plazo de desarrollo social y económico." Ver www.unddr.org/whatisddr.php

42 The Monitor (2008), 'Government pardons 23,000 rebels,' Kampala, 12 de Agosto. Este artículo cita, entre otros, la cifra anunciada por el portavoz de la Comisión de Amnistía: 12.418 ex combatientes del LRA recibieron el Certificado de Amnistía que les permite tener acceso a su programa de reinserción. Dicho programa, que consistía en la adjudicación de ayudas únicas y en efectivo, fue seriamente criticado y calificado de inadecuado. Sin embargo, en aras de la honestidad resulta necesario reconocer que en una situación en la que 90% de la población son desplazados internos, incluso el programa de reintegración más sofisticado sólo lograría convertir a los ex combatientes del LRA en parte de ese grupo.

43 Ministro de Asuntos Exteriores de Suecia (2006), Stockholm Initiative on Disarmament Demobilisation Reintegration. Informe Final. Disponible en www.regeringen.se

tema exige un análisis cuidadoso por parte de los negociadores⁴⁴.

Cuadro 3.1

Programa Multi-estatal de Desmovilización y Desarrollo del Banco Mundial

Lanzado en 2002, el Programa Multi-estatal de Desmovilización y Desarrollo (MDRP) constituye una iniciativa multi-agencias destinada a contribuir con el marco regional de planificación y financiamiento para la desmovilización y reintegración de los ex combatientes de la región de los Grandes Lagos. Se estima que los beneficiarios del MDRP son 415.000 combatientes en siete países: Angola, Burundi, la República Centroafricana, RDC, la República del Congo, Ruanda, y Uganda. El programa cuenta con el financiamiento del Banco Mundial y 13 donantes: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Holanda, Noruega, Suecia, el Reino Unido y la Comisión Europea, y trabaja conjuntamente con más de 30 organizaciones asociadas, incluyendo agencias de la ONU, el Banco Africano de Desarrollo, la UE, y varias ONG⁴⁵.

El enfoque de desmovilización

La desmovilización también fue considerada como una etapa relevante únicamente para las fuerzas activas del LRA. En principio (y tomando en cuenta la perspectiva del sector de la seguridad local del norte de Uganda), hubiese sido posible resaltar la necesidad de un enfoque más amplio, en especial, un enfoque que creara un vínculo entre el DD del LRA y el DD de las fuerzas auxiliares (por ejemplo, las milicias étnicas) organizadas por el Gobierno de Uganda en 2002–2003 para expulsar al LRA de su territorio⁴⁶.

Debido a que el LRA estaba fuera de Uganda, desde el principio resultó evidente que la desmovilización implicaría un movimiento transfronterizo desde Sudán y la recepción de (ex) miembros de LRA en Uganda. Bajo estas condiciones, la implementación de mecanismos destinados a promover el desarme y la desmovilización por parte de la ONU en Sudán, y la elaboración e implementación de programas de reintegración por parte del gobierno de Uganda fueron acciones desvinculadas *de facto*. El importante papel de la Misión de la ONU en Sudán (UNMIS, por sus

44 Ver Banco Mundial (2006), *GAM Reintegration Needs Assessment March 2006: Enhancing Peace through Community-level Development Programming*, Indonesia. El autor contribuyó a la elaboración de algunas secciones del informe, incluyendo las recomendaciones.

45 Para mayor información, ver www.mdrp.org

46 Ver Gobierno de Uganda (2007), *Peace, Recovery and Development Programme for Northern Uganda*, en el que se desarrolla el tema de las fuerzas auxiliares, p. 51. En este caso, resulta posible concluir que los mediadores intentaron deliberadamente desvincular el desarme y la desmovilización del LRA y el desarme y la desmovilización de las fuerzas auxiliares, con el fin de evitar cualquier tipo de amalgama entre ambos temas (de hecho, ninguna de las partes del conflicto abordó este vínculo en la mesa de negociaciones).

siglas en inglés) sería similar al de la Misión de la ONU en la República Democrática del Congo (MONUC, por sus siglas en inglés), encargada del regreso de combatientes ruandeses a ese país. Una vez en Uganda, las agencias de la ONU necesitarían desempeñar un papel adecuado en los procesos de recuperación y reintegración, tomando en cuenta la determinación del liderazgo político del Gobierno de Uganda y los acuerdos ya existentes en materia de coordinación y armonización de la ayuda otorgada por parte de las entidades donantes. El Gobierno de Uganda había solicitado al MDRP (una iniciativa conjunta que incluía la participación de organizaciones clave de la ONU) dirigir el programa de reintegración de los ex combatientes, incluyendo los del LRA.

El enfoque de desarme

El equipo de mediación sintió que sólo quedaban dos opciones para lograr el desarme: la primera consistía en lograr que el LRA entregara sus armas a las UPDF después de reunirse en el norte de Uganda. Si bien algunos consideraban este hecho poco probable, no podemos olvidar que ésta fue la estrategia utilizada por el Gobierno de Uganda para llegar a un acuerdo con las UNRF II en 2002. En ese entonces, todas las armas fueron entregadas directamente a las UPDF, quienes acogieron a gran parte de los miembros del Frente de Rescate Nacional de Uganda II⁴⁷. La segunda opción consistía en lograr que el SPLA recibiera las armas del LRA, lo cual parece más realista, sobre todo tomando en cuenta que el SPLA desea consolidar su fuerza y probablemente aceptaría el influjo de armas. Sin embargo, ninguna de las dos opciones es acogida favorablemente por los actores internacionales involucrados en el proceso, ya que por una parte, aprobar, incluso en calidad de simples testigos, un posible acuerdo que fomentaría el aumento del arsenal del SPLA sería un error político en el marco del Acuerdo General de Paz de Sudán (2005) y el mandato de la UNMIS en materia de DDR; y por otra parte, el paradigma de las IDDRS “aumentar la seguridad reduciendo el número de armas en circulación sigue siendo uno de los objetivos principales del DDR” hace explícito el resultado que la comunidad internacional espera en materia de negociaciones sobre desarme⁴⁸.

47 Finnegan, Leah y Catherine Flew (2008), *Disarmament, Demobilisation and Re-integration in Uganda: Mini Case Study*, Centro para la Cooperación y la Seguridad Internacionales, Julio. “En Diciembre de 2002, gracias a la ayuda de actores internacionales, el UNRF II llegó a un acuerdo con el Gobierno de Uganda con el fin de detener el movimiento insurgente. Según las disposiciones del acuerdo de paz firmado entre ambas partes, los ex combatientes aceptaban entregar sus armas a las UPDF” (p.9). Para mayor información sobre el proceso de paz del UNRF II, ver Baaré, Anton (2004), ‘Development aid as third party intervention: a case study of the Uganda National Rescue Front Peace Process’, *Journal of Peacebuilding & Development*, vol. 2, N° 1.

48 Capítulo 2.10 de las IDDRS sobre el enfoque de la ONU en materia de DDR, www.unddr.org/iddrs/02/

“El pragmatismo a menudo prevalece sobre los ideales en materia de DDR, y el equipo de mediación consideró que la amenaza que constituía la fuerza militar del LRA justificaba una intervención política”.

En un principio, la mediación del Gobierno del Sur de Sudán no estaba de acuerdo con la participación internacional en las operaciones de desarme. De hecho, mientras escribo estas líneas, el equipo de mediación ha recibido la consigna de evitar incluir a la ONU en el Equipo de Supervisión del Cese de Hostilidades (CHMT, por sus siglas en inglés). Además, la colaboración entre el Gobierno del Sur de Sudán y la UNMIS en materia de asuntos de seguridad fue bastante difícil⁴⁹.

El equipo de mediación se avocó entonces a la tarea de fomentar un acuerdo entre las partes, sin descartar la posibilidad de manejar la entrega de las armas desde un punto de vista ‘pragmático’ en lugar de apegarse estrictamente a las ‘normas internacionales’. El pragmatismo a menudo prevalece sobre los ideales en materia de DDR, y el equipo de mediación consideró que la amenaza que constituía la fuerza militar del LRA justificaba una intervención política. El primer desafío constituía por lo tanto convencer al LRA de la necesidad de buscar una solución política. La estrategia para lograr el desarme debía concentrarse en el liderazgo militar del LRA como vector para llegar a los combatientes armados, y no como un medio para tener acceso y destruir el arsenal de este grupo.

Incluir el DDR en las conversaciones de paz

El proceso de Juba, iniciado oficialmente en Julio de 2006, fue prolongado en varias oportunidades, debido a la actitud del LRA que consistió a menudo en abandonar la mesa de negociaciones y darle largas al asunto. Para el segundo semestre de 2007, las negociaciones perdieron su impulso inicial: mientras el equipo de mediación concentraba todos sus esfuerzos en diseñar una estrategia para salir adelante con el proceso a pesar de la actitud del LRA, los actores internacionales desempeñaron un papel inesperado (y no muy bien acogido) en la elaboración del calendario de las negociaciones, al limitar su ayuda financiera. Para finales de 2007 y

⁴⁹ El personal de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas recomendó la supresión de cualquier mención a la ONU en los primeros borradores del Acuerdo de Cese de Hostilidades de Agosto de 2006, ya que dicha mención requería la autorización legal ‘de Nueva York’. En la práctica, el mandato de la UNMIS fue reconfigurado con el fin de supervisar a todos los grupos y fuerzas armadas del sur de Sudán (incluyendo el SPLA, las UPDF y el LRA). Resulta obvio que este cambio no propició un intercambio de información sensible en materia de seguridad, o el éxito del trabajo de la UNDDR para lograr que las iniciativas de DDR en Sudán se aplicaran correctamente.

principios de 2008, los donantes y miembros del fondo de la ONU para las negociaciones de Juba (sobre todo los EE.UU.) habían decidido fijar el 31 de Enero de 2008 como fecha límite *de facto* para las negociaciones⁵⁰. La complejidad y posibles méritos de esta decisión van más allá del alcance del presente artículo. Sin embargo, cuando llegó el momento de negociar seriamente el DDR, no hubo un espacio político para fomentar un enfoque riguroso y cauteloso para lograr que el LRA y el Gobierno de Uganda participaran en un sub-comité militar creado por el equipo de mediación.

El Gobierno de Uganda y el LRA acordaron una agenda compuesta por cinco temas: el cese de las hostilidades, la búsqueda de soluciones integrales, el reconocimiento de la responsabilidad y la reconciliación, un cese al fuego permanente, y el DDR. Como parte de la agenda acordada, mientras se abordaban temas como acuerdos sobre seguridad y DDR, las negociaciones se centrarían en temas de responsabilidad y reconciliación, incluyendo las órdenes de captura de la CPI, y la promoción de un acuerdo político denominado ‘soluciones integrales’. Estos dos últimos temas, y en especial el de la CPI, fueron considerados como la principal fuente de disputas durante las negociaciones.

En un primer momento, las conversaciones se centraron en la elaboración de un Acuerdo para el Cese de Hostilidades (CoHA, por sus siglas en inglés), y finalmente culminaron con acuerdos sobre un cese al fuego permanente y el DDR. Por lo tanto, se puede afirmar que en teoría, el desarme formó parte de la agenda desde el principio. En términos generales, la forma en la que se abordó el tema del DDR en Juba se reveló conforme con las buenas prácticas recomendadas recientemente, sobre todo en materia de aplicación de las recomendaciones emitidas por los asesores, de preferencia durante las negociaciones⁵¹.

Además de contar con mi participación, el equipo de mediación contó con la asesoría del personal de UNICEF en materia de protección infantil desde la perspectiva del DDR, desde principios de 2006 hasta el final de las negociaciones formales sobre DDR en Febrero de 2008.

50 En Diciembre de 2007, la prensa afirmaba que “el jefe rebelde del LRA, Joseph Kony, deberá salir de su escondite en el Parque Nacional de Garamba, en la RDC, el 31 de Enero o será forzado a hacerlo, según la decisión tomada por una reunión de los países de los Grandes Lagos en la capital etíope de Addis Abeba. Según las fuentes, este plazo había sido acordado previamente en el pueblo de Arusha, Tanzania, el 8 de Septiembre. La reunión en Etiopía, elaborada en el marco del denominado acuerdo ‘Tripartite Plus’, fue convocada por la Secretaria de Estado de los EE.UU., Condoleezza Rice.” *The New Vision*, ‘DRC gives Kony one month to quit’, 6 de Diciembre.

51 Ver Waszink, Camilla (2008), ‘Tendencias en el control de armas y desarme en procesos de paz’ en *Puntos de Vista: Reflexiones sobre Armas, Combatientes y Violencia Armada en Procesos de Paz*, Cate Buchanan, ed., Volumen 1, Centro para el Diálogo Humanitario, Marzo; Iniciativa de Estocolmo (2006).

Sin embargo, la dimensión estratégica de las negociaciones sobre DDR *como parte de acuerdos más amplios sobre seguridad* sólo apareció durante el proceso, como era de esperarse. Durante los altibajos de las negociaciones de paz, el DDR suele relegarse al final, y en este caso, el DDR fue considerado, muy para mi pesar, como un elemento técnico sometido a la conveniencia política. Se reprodujo así la misma actitud que caracterizó las negociaciones de Abuja sobre el conflicto en Darfur: la dimensión técnica de la negociación de acuerdos de seguridad fue ignorada por completo, mientras la conveniencia política prevaleció en el marco de unas negociaciones apresuradas y de la aprobación de dichos acuerdos⁵².

Desde el principio, los desafíos políticos y legales primaron sobre cualquier posibilidad de abordar sin rodeos el tema de la seguridad. Sin embargo, las partes estaban dispuestas a negociar ciertos aspectos específicos, tales como disposiciones para el acantonamiento del LRA, o el tipo de acceso necesario para la supervisión militar. Sólo cuando se presentaron estas oportunidades, los mediadores estuvieron en la capacidad de plantar las semillas que ellos esperaban pudiesen germinar posteriormente durante las negociaciones.

La situación registró un progreso considerable cuando la promoción de acuerdos de seguridad fue considerada como parte del CoHA de Agosto de 2006. Este Acuerdo, el primero en su género después de más de dos décadas de guerra, cubría temas tales como el acantonamiento del LRA y las zonas prohibidas para las UPDF. Por supuesto, los mediadores consideraron las zonas de acantonamiento como precursoras de las áreas de desarme y desmovilización, y en efecto, el acuerdo sobre dichas áreas fue un importante paso hacia adelante. Otro logro significativo del CoHA fue la creación de un Equipo de Supervisión del Cese de Hostilidades (CHMT), el primer foro técnico en el que los miembros del LRA y las UPDF podrían trabajar conjuntamente. Sin tomar acciones prematuras, el equipo de mediación consideró el CHMT como un paso previo a la creación de un sub-comité técnico-militar similar al de las negociaciones de paz en El Salvador: “un sub-comité compuesto por comandantes de las fuerzas armadas y el FMLN, asistidos por expertos de la ONU.”⁵³

⁵² Brickhill, Jeremy (2007), *Protecting Civilians Through Peace Agreements. Challenges and Lessons of the Dafur Peace Agreement*, Documento 138 del ISS, Instituto para Estudios de Seguridad, Sudáfrica. Para mayor información sobre temas de coordinación y elaboración, ver Centro para el Diálogo Humanitario (2008) ‘Negociando el Desarme’ Estudios de País sobre el tema de la seguridad en las negociaciones de paz de El Salvador, Burundi y Sudán (Acuerdo General de Paz). Disponible en www.hdcentre.org

⁵³ Chávez, Joaquin (2008), ‘Perspectivas sobre desmovilización, reintegración y control de armas en el proceso de paz de El Salvador’ en Cate Buchanan, ed., *Puntos de Vista*, p. 18. Para mayor información, ver Buchanan, Cate y Joaquin Chávez (2008), *Guns and*

El segundo tema de la agenda se desarrolló bajo la calificación general de “soluciones integrales”. De hecho, éste fue un título atractivo sugerido por el equipo de mediación para permitir al Gobierno de Uganda afirmar que la negociación de asuntos políticos ocuparía un lugar secundario en las negociaciones, puesto que el título “soluciones políticas” propuesto previamente había sido simplemente rechazado. Asimismo, dicho título permitía al LRA alegar que el componente nacional, así como el debate sobre las causas históricas del conflicto serían igualmente abordados en cualquier debate integral. Los protocolos sobre este punto de la agenda incluyeron aspectos tales como la participación en la esfera política nacional, el regreso, la reubicación y la rehabilitación de los desplazados internos, así como el desarrollo económico y social de las áreas afectadas por la guerra. Este último punto es un componente esencial de la dimensión de reintegración del DDR. La Cláusula 18 del Protocolo sobre Soluciones Integrales de Mayo de 2007 estableció el Plan de Paz, Recuperación y Desarrollo como la piedra angular de la recuperación y el desarrollo.

Otro ejemplo importante sobre cómo y cuándo los acuerdos en materia de DDR fueron incluidos en los protocolos fueron las disposiciones institucionales para los órganos de seguridad que formaron también parte del Protocolo sobre Soluciones Integrales. La Cláusula 8.2 establecía que “los miembros del LRA que estén dispuestos y reúnan las condiciones necesarias, serán incorporados a las fuerzas armadas nacionales, así como a otras agencias de seguridad, en conformidad con los subsiguientes acuerdos entre las partes⁵⁴”. La elaboración de esta cláusula elemental constituyó un paso decisivo, y fomentó una Disolución de dos vías para el LRA: una ‘militar - militar’, y otra ‘militar - civil’. Lo que parecía menos evidente es que esta decisión aumentara las posibilidades de que las armas del LRA terminaran en los arsenales de las UPDF, es decir, que los combatientes del LRA se incorporaran a las UPDF y llevaran sus armas con ellos.

Falta de compromiso y acceso parcial

“El LRA debería dejar su orgullo de lado y reconocer que éste no es sino un aterrizaje suave para ellos. No revelaremos nuestra fuerza, pero tampoco disolveremos las UPDF.”

—Negociador del Gobierno de Uganda, 2006⁵⁵

Violence in the El Salvador Peace Negotiations, ‘Negociando el Desarme’ Estudio de País N° 3.

54 Acuerdo Final de Paz sobre Soluciones Integrales, en especial la Sección 8 (sobre los órganos de seguridad), Sección 9 (sobre los IDP), Sección 10 (sobre una estrategia para la recuperación), y la Sección 12 (sobre grupos vulnerables).

55 New Vision (2006), ‘Disband UPDF, LRA Insist’, Kampala, 21 de Agosto.

En Agosto de 2006, los miembros de la delegación del Gobierno de Uganda afirmaron que su mayor preocupación consistía en limitar las negociaciones al tema de la seguridad, ya que consideraban que las negociaciones se realizaban con una fuerza militarmente agotada, sin causa o agenda política alguna. En este sentido, el DDR era en principio la piedra angular del ‘aterizaje suave’ propuesto al LRA⁵⁶. “El LRA debería dejar su orgullo de lado y reconocer que éste no es sino un aterizaje suave para ellos. No revelaremos nuestra fuerza, pero tampoco disolveremos las UPDF” afirmó indignado el negociador del Gobierno de Uganda cuando el LRA afirmó en su primera declaración de principios sobre el DDR que las UPDF, “como cualquier ejército postcolonial en Uganda, no poseía un carácter nacional.⁵⁷” El LRA solicitaba que “en lugar de las UPDF, Uganda deberá constituir un nuevo ejército nacional que garantice la seguridad, la paz y la prosperidad sostenible del pueblo de Uganda⁵⁸.”

Hubo un importante desequilibrio entre el número y la experiencia de los actores de seguridad de las delegaciones del Gobierno de Uganda y del LRA. Los delegados del Gobierno de Uganda eran altos funcionarios, e incluían al jefe del servicio central de información militar de las UPDF, así como al director de la agencia de seguridad exterior de Uganda. Sus ‘homólogos’ por parte del LRA poseían cierta experiencia militar en los antiguos ejércitos ugandeses y pertenecían a la diáspora. Si bien la falta de paridad era inmensa, ésta también reflejaba la actitud de ambas partes. Mientras el Gobierno de Uganda afirmaba que dichas negociaciones no se centrarían en cuestiones políticas sino de seguridad (utilizando el lenguaje del “aterizaje suave”), el LRA sostenía lo contrario, y utilizó el acceso y la participación directa de sus comandantes militares como una moneda de cambio.

Los esfuerzos permanentes de los mediadores del Gobierno del Sur de Sudán fueron inútiles al tratar de convencer al LRA de la necesidad de equilibrar la composición de su delegación con la del Gobierno de Uganda. De hecho, en cierto momento dicha iniciativa casi provocó la ruptura de las negociaciones, como lo demostró la simple negativa, por parte de los principales comandantes del LRA, de negociar directamente en Juba, y su exigencia (la primera de muchas otras) de cambiar a los mediadores⁵⁹.

Otro punto clave consistía en determinar qué representante del LRA estaría disponible para negociar los planes de seguridad. Después de la negativa del LRA de negociar directamente a través de sus más

56 *The Monitor* (2006), ‘Govt Briefs Donors On Kony Peace Talks’, Kampala, 1 de Agosto.

57 *New Vision* (2006), ‘Disband UPDF, LRA Insist’, Kampala, 21 de Agosto.

58 *Ibid.*

59 Ver *BBC Online News* (2006), ‘LRA leaders decline talks offer’, 3 de Agosto y ‘Ugandan rebels seek S Africa help’, 16 de Agosto.

importantes (léase más creíbles) representantes militares, el equipo de mediación continuó negociando con una delegación del LRA en la que no había ningún representante directo de la alta comandancia militar. Debido a que el equipo de mediación no lograba obtener ningún compromiso real por parte de los líderes militares del LRA, el experto en DDR desempeñó varios papeles, convirtiéndose así, entre otras cosas, en asesor para el CHMT, con el fin de desarrollar las relaciones, ya que se consideraba que este acuerdo suministraba las bases necesarias para fomentar la confianza entre los representantes militares del LRA. Finalmente, se decidió que las tres fuerzas que sustentaban el CHMT (el SPLA, las UPDF y el LRA) participarían constantemente en la iniciativa de desarme y desmovilización. Sin embargo, el gran logro del equipo de mediación se hizo sentir en Septiembre de 2006, cuando tres oficiales del LRA suscribieron el CHMT.

El equipo de mediación esperaba, en vano, que las iniciativas militares se transformasen gradualmente en un grupo técnico de trabajo sobre DDR. Cuando llegó el momento de abordar formalmente el tema del DDR, la representación del LRA en el CHMT se había reducido a una persona. Dicha reducción se registró después de la supuesta ejecución de Vincent Otti (segundo comandante en jefe del LRA y principal interlocutor militar en la mediación) por parte de los líderes del LRA, en Octubre de 2007.

La desaparición de Otti constituyó un golpe irreversible para las conversaciones de Juba. En Enero de 2008, mientras las negociaciones eran sometidas a una gran presión en términos de plazos impuestos por actores externos, dos interlocutores clave del LRA en el CHMT fueron asesinados, supuestamente por ser demasiado cercanos a Otti⁶⁰. Por lo tanto, en Febrero de 2008, cuando se negociaron y firmaron los protocolos sobre un cese al fuego permanente y el DDR, no existía ningún compromiso importante por parte de los líderes militares del LRA.

¿Oportunidades desperdiciadas?

William Zartman, un gran teorizador sobre las mediaciones, plantea preguntas que no reconfortan a ningún profesional, incluyéndome a mí mismo⁶¹: ¿Existían alternativas viables?, ¿Hubo prácticas existentes, no nuevas, ya puestas en práctica en otros procesos, que hubiesen sido pasadas por alto, descartadas, o incluso rechazadas?, ¿Los actores internacionales manejaron en forma apropiada los factores bajo nuestro control, tales como el flujo de fondos, la creación y consolidación de la oficina del Enviado Especial del Secretario General de la ONU (SESG, por sus siglas en inglés), el carácter oportuno de la experiencia disponible, y la

⁶⁰ Smock, David (2008).

⁶¹ Zartman, William (2005), *Cowardly Lions: Missed Opportunities to Prevent Deadly Conflict and State Collapse*, Lynne Rienner, Boulder, CO.

calidad y disponibilidad de la colaboración, entre otros?

A posteriori, podemos afirmar que se podían haber tomado otras decisiones, pero como todo profesional sabe, las cosas raramente resultan como se espera y la habilidad para improvisar es crucial. Después de la euforia inicial desatada por el CoHA en Septiembre – Octubre 2006, salieron a la luz los primeros síntomas de desfase entre el progreso alcanzado en el ámbito político, y las mejoras tangibles en términos de seguridad y de implementación de las concesiones de seguridad por parte del LRA. Asimismo, desde la posición de ventaja de los negociadores del equipo de DDR, y sobre la base de la información disponible, resultaba imposible evaluar los movimientos de las UPDF en Sudán. Por lo tanto, era esencial lograr un acuerdo para que el LRA se retirara de Uganda y se acantonara en Owiny Ki Bul, justo después de la frontera, en la provincia sudanesa de Ecuatoria Oriental.

En la esfera interna, el equipo de mediación tuvo que enfrentarse al CHMT inmediatamente después de la firma del CoHA: una cosa era celebrar el logro político real que las partes habían acordado en teoría, y otra superar las subsiguientes dificultades (ya predecibles) que implicaba desarrollar una misión de supervisión operativa, bien equipada y completamente financiada, en tan solo pocos días. Asimismo, necesitábamos que el CHMT instara a la Unión Africana (UA) a participar en el proceso. La presencia internacional y africana, así como el prestigio de la UA constituían una garantía que el equipo de mediación había otorgado al LRA en Agosto de 2006. Esta propuesta tomaba en cuenta sus inquietudes en cuanto al SPLA como garante neutro de su seguridad. Resultaba evidente que para el LRA, confiar en el SPLA, una fuerza contra la que había estado luchando y que poseía sólidos vínculos personales y operativos con las UPDF, constituía un gran paso. La participación africana en el CHMT no se materializó hasta Mayo de 2008, después de la intervención del SESG. En teoría, de este incidente podríamos concluir que resulta esencial mejorar la capacidad de respuesta rápida y permanente de la UA. Sin embargo, la realidad nos demostró que la llegada de algunos funcionarios de la UA a Juba por algunos días habría tenido un gran impacto en el proceso, habría inspirado confianza, y quizás habría reducido la indulgencia con la que se trató al LRA en materia de respeto del compromiso de acantonarse y permanecer en contacto con el CHMT, temas que comprometerían el éxito del proceso de Juba.

A finales de Agosto de 2006, la ONU emitió una recomendación informal al equipo de mediación: éste no debía comprometer a la ONU con el CoHA o como miembro del CHMT. Sin embargo, tanto las delegaciones del LRA como del Gobierno de Uganda habían aceptado, e incluso acogido con beneplácito, un primer borrador del CoHA en el que se mencionaba el papel de supervisión de la ONU. Mientras cualquier contingente de la UA necesitaba cierto tiempo para organizar una movilización razonable,

incluso en las mejores circunstancias, los recursos y el personal in situ de la UNMIS constituían una ayuda técnica rápida y viable, al menos en teoría. Sin embargo, esta ayuda nunca llegó.

“Existen tres operaciones principales de mantenimiento de la paz en la región: la MONUC en el Congo, la UNMIS en Sudán del Sur, y la EUFOR en la República Centroafricana (y el Chad). Si bien estas tres misiones comparten un mismo problema con el LRA, casi nada se ha hecho para coordinar esfuerzos en materia de transferencia de información o de creación de estrategias para lidiar con el problema desde una perspectiva regional.”⁶²

Como se mencionó anteriormente, nunca se coordinó el papel de supervisión del CoHA y de la UNMIS. En lugar de ello, el CHMT (con un poco de ayuda técnica bilateral) permaneció aislado hasta que los observadores militares de cinco países africanos llegaron. Sin embargo, incluso después de la llegada de dicho contingente, el CHMT permaneció como una entidad de naturaleza un poco delicada, ya que se encargaba de supervisar el proceso de paz en cuatro países fronterizos, de los cuales tres ya estaban siendo cubiertos por distintas misiones de la ONU. Posteriormente, varios analistas señalaron que el equipo de mediación y el CHMT habían estado en conflicto 18 meses antes: “Existen tres operaciones principales de mantenimiento de la paz en la región: la MONUC en el Congo, la UNMIS en Sudán del Sur, y la EUFOR en la República Centroafricana (y el Chad). Si bien estas tres misiones comparten un mismo problema con el LRA, casi nada se ha hecho para coordinar esfuerzos en materia de transferencia de información o de creación de estrategias para lidiar con el problema desde una perspectiva regional⁶³.” El 30 de Noviembre de 2008, Joseph Kony se negó nuevamente a firmar el Acuerdo Final de Paz, mientras aumentaban las acusaciones y pruebas sobre las operaciones militares, secuestros y ejecuciones por parte del LRA en el sur de Sudán y en la RDC⁶⁴.

Otro de los problemas que tomó por sorpresa al equipo de negociación en Juba fue la indisposición para encontrar una forma de compartir sistemáticamente, o al menos triangular, la información disponible. Si bien en varias oportunidades una de las agencias de la ONU compartió, en forma improvisada, evaluaciones de seguridad con el equipo de negociación, durante los dos años que duró el proceso de Juba, los negociadores de DDR del equipo de mediación y los líderes del CHMT nunca lograron fomentar una colaboración práctica entre la UNMIS y el

62 Spiegel, Julia y John Pendergast (2008), A New Peace Strategy For Northern Uganda And The LRA, Documento de Estrategia del Proyecto Enough N° 19, Mayo, p. 6.

63 Ibid.

64 New Vision (2008), ‘Kony fails to show up for peace signing,’ Kampala, 30 de Noviembre.

CHMT, ni formalizaron los procedimientos necesarios para manejar la puesta en práctica difícil y real de un sistema de supervisión de dos niveles. En efecto, la UNMIS estaba supervisando a los supervisores.

Un Acantonamiento Teórico: Owiny Ki Bul

En virtud del CoHA, se reconocieron dos zonas de acantonamiento del LRA en suelo sudanés: Ri-Kwangba, en Ecuatoria Occidental para las principales fuerzas del LRA que ya acampaban en el adyacente Parque Nacional de Garamba, en la RDC, y Owiny Ki Bul, en Ecuatoria Oriental. El punto medio de esta última zona (tal como se verificó después) estaba ubicado a menos de 30 kilómetros de la frontera del norte de Uganda y del sur de Sudán. La zona de acantonamiento de Owiny Ki Bul era en principio esencial para lograr que el LRA se retirara de Uganda, y evitar los enfrentamientos con las UPDF. El progreso de las negociaciones de paz dependía de este paso previo. Sin embargo, la ausencia de especificación detallada sobre la ubicación y el perímetro exactos de la zona de acantonamiento de Owiny Ki Bul se convirtió rápidamente en un problema, y degeneró en dificultades operativas importantes agravadas además por la cláusula que exigía al LRA llegar a esa zona en un plazo de tres semanas (es decir, antes de finales de Septiembre de 2006). Los planes de seguridad, incluyendo las zonas de acantonamiento, fueron negociados por simples representantes de la delegación política del LRA debido a la negativa, antes mencionada, de los altos líderes militares del LRA de negociar directamente. Por lo tanto, todos los acuerdos a los que se llegaron bajo estas circunstancias, fueron principalmente puestos en práctica por el equipo de mediación y el Gobierno de Uganda.

La primera reunión sustantiva del CHMT tuvo lugar en Owiny Ki Bul a principios de Octubre. Fui designado para asesorar al CHMT en esta misión, y debo admitir que las implicaciones de la falta de definición y precisión militares en la delimitación del área me perturbaron. Nos enfrentábamos a un desafío de mediación considerable y real: lograr que los miembros del LRA y de las UPDF en el CHMT llegaran a un acuerdo formal sobre un método de delimitación que, fuera de contexto, retomaba bases simples tales como un centro geográfico, un radio y un perímetro. Fue sólo en Noviembre de 2006 que estos detalles técnicos fueron acordados e incorporados a los anexos del CoHA.

“No permitiré que mi equipo vaya a Owiny Ki Bul. Prefiero que se queden en la selva y sean asesinados uno a uno, y no colectivamente en Owiny Ki Bul. No lo permitiré porque sé que ésta puede ser una trampa para mi gente”.

—Vincent Otti, 2006⁶⁵

⁶⁵ The Monitor (2006), ‘We Can’t Assemble in OwinyKiBul, Says Otti’, Kampala, 12 de Noviembre.

Pero tan pronto estos detalles fueron especificados por escrito, ya quedaba claro que la zona de acantonamiento, con un límite sur a 15 kilómetros de la frontera Ugandesa, no constituía un lugar defendible, ya que no ofrecía al LRA ninguna profundidad estratégica ni tiempo de respuesta en caso de ataque. En cambio, el LRA retuvo la capacidad de ataque en solo pocas horas en el norte de Uganda. Sólo a finales de Octubre de 2006, el equipo de mediación empezó a dialogar con altos funcionarios de las UPDF en Kampala, con el fin de resaltar que la creación de dos zonas de acantonamiento (destinadas a dividir en dos grupos al LRA utilizando el Nilo como medio de separación) sería impracticable. De hecho, la seguridad en Ecuatoria Oriental se deterioró posteriormente, poniendo en peligro todo el proceso. El LRA nunca se acantonó, pero permaneció lo suficientemente cerca de las zonas formales de acantonamiento como para que las conversaciones continuaran.

En Abril de 2007, el SESG consiguió un acuerdo formal entre las partes para que abandonaran la idea de una zona de acantonamiento en Ecuatoria Oriental, lo que representó un gran logro político que dio un nuevo impulso a las negociaciones. Una nueva ola de optimismo invadió el proceso cuando se firmaron protocolos innovadores en Mayo y Junio de ese año, que incluían cláusulas sobre este punto y, en especial, sobre la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad⁶⁶. En ese momento, expresé mi gran inquietud sobre el hecho de que dicho avance político nos estaba alejando demasiado de los planes de seguridad, que fueron relegados en efecto a un segundo plano. Sin embargo, a pesar del progreso alcanzado en teoría, poco se había logrado en la práctica.

El LRA limitó en gran medida el acceso a sus representantes in situ a un grupo de avanzada en la restante zona de acantonamiento en la frontera entre Sudán y la RDC. El principal interlocutor militar del LRA allí era el segundo comandante en jefe, Vincent Otti. La mayor parte de la fuerza del LRA se encontraba en el área general, pero no se había realmente acantonado, sólo era accesible bajos sus propias condiciones, y había acampado principalmente en la RDC.

En Junio de 2007, contrariamente al embrollado e improvisado arranque del CHMT, la distribución de víveres, los sistemas operativos y los procedimientos parecían funcionar. Los observadores de la UA habían llegado, y Dinamarca y Canadá habían suministrado asistencia técnica bilateral para consolidar al CHMT. Después de corregir los primeros puntos débiles, el fondo de ayuda de la ONU para el proceso de Juba inició su trabajo. El Fondo para la Iniciativa de Juba, creado por la Oficina

⁶⁶ Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000). Disponible en español en www.un.org/spanish/docs/sc00/scrl00.htm

para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas en Octubre de 2006 con un presupuesto inicial de UDS. 4,8 millones, financiaría las negociaciones y el CHMT hasta su fin en Junio de 2008⁶⁷. El diálogo militar en el CHMT estaba mejorando y parecía que nos dirigiáramos hacia la creación de un sub-comité militar. El equipo de mediación adoptó dos nuevas líneas tácticas: compromiso directo con el cese al fuego y discusiones sobre el DDR con uno o varios comandantes del LRA no acusados de crímenes, así como una estrategia común y sólidas relaciones técnicas de trabajo con el equipo del SESG (que había agregado un asesor militar principal).

Empezamos la concienciación en materia de DDR de los oficiales del LRA en el CHMT, y del grupo en general en la zona de acantonamiento. Paralelamente, planificamos una misión conjunta en Uganda para lograr que negociadores de DDR asesoraran al Gobierno del Sur de Sudán (UNICEF y yo mismo) y al asesor militar del SESG, anteriormente mencionado. Pero estos planes no se llevaron a cabo, ya que nos enfrentamos a problemas contractuales y de otra naturaleza que normalmente se mantienen bajo entero control: las relaciones personales se deterioraron, y el equipo del SESG reforzó su enfoque puramente político sin tomar la precaución de implementar medidas para colmar la brecha de colaboración existente en materia de supervisión de la seguridad entre el CHMT (que ahora contaba con un contingente bastante importante de supervisores provenientes de países africanos) y la UNMIS. De hecho, sólo hasta finales del proceso (Febrero de 2008) la unidad de la UNMIS/UNDDR en Juba realizó un taller improvisado sobre DRR ante la solicitud del equipo de mediación. A pesar de la gran calidad del trabajo (realizado en un plazo tan corto), el taller sólo arrojó resultados modestos: la negativa del Gobierno de Uganda de asistir reflejó el carácter caótico de la política de ese momento. Sólo asistió la delegación política del LRA, mientras sus representantes militares y los observadores militares de la UA declinaron la invitación.

Mientras toda la atención política a finales de 2007 se concentró en lo que resultó ser una suspensión de ocho meses de las negociaciones, el impacto de factores externos a las negociaciones sobre DDR descritas anteriormente empezó a sentirse. Otti fue supuestamente ejecutado por orden del comandante supremo del LRA, dejando así al equipo de mediación sin su principal interlocutor militar, que nunca fue remplazado. Posteriormente, Joseph Kony se negó a entrar en contacto directo con el mediador jefe y el SESG. Los plazos impuestos por distintos actores internacionales fijaron el ritmo de las negociaciones de Juba, y en consecuencia, el tema de la seguridad fue abordado en forma expeditiva. En el campo del LRA, los interlocutores militares creíbles fueron reducidos

⁶⁷ Comunicado de prensa de la ONU (2006), 'United Nations Launches Juba Initiative Fund To Aid Peace In Northern Uganda', 5 de Octubre, AFR/1439 IHA/1239.

a una persona en el CHMT, a pesar de las numerosas tentativas para convencer a su delegación de la necesidad de utilizar la experiencia militar disponible en el equipo de negociación.

Conclusión

El tema del DDR constituyó un punto formal de negociación en el proceso de Juba. La asistencia temática, incluyendo conocimientos específicos sobre los niños y las mujeres, estuvo al alcance del equipo de mediación desde el inicio hasta el final del proceso. En teoría, el resultado refleja un enfoque progresivo hacia el DDR con una amplia referencia a las normas internacionales, incluyendo las Normas Integradas de DDR de la ONU y las Resoluciones 1325 y 1612⁶⁸ del Consejo de Seguridad de la ONU. Sin embargo, resulta difícil emitir una opinión definitiva sobre un proceso que todavía no ha culminado. Desde el inicio, el talón de Aquiles de las negociaciones de Juba fue la necesidad de negociar con representantes y no directamente con las partes interesadas.

Sin la firma del alto mando del LRA en el Acuerdo Final de Paz, es prematuro afirmar si los elementos acordados en materia de DDR se convertirán en el punto de referencia de lo que promete ser un proceso de implementación oneroso. El principio aplicado en Aceh y según el cual “nada está acordado antes de que todo esté acordado” se está desarrollando en forma bastante distinta en el caso del LRA⁶⁹.

La negociación de planes de seguridad es ante todo un ejercicio político: el arte de lo posible, en lugar de la búsqueda de la perfección. El DRR no es un sustituto de la voluntad política, y el proceso de Juba no constituye ni el primer ni el último documento arduamente negociado que nunca se traducirá en un verdadero ejercicio de paz. El protocolo no menciona muchos de los puntos clave de una doctrina progresista de manejo de la seguridad, ya que no prevé un compromiso por parte del LRA de entregar sus armas a la ONU o a la UA para que sean destruidas, por ejemplo. El único avance posible en ese momento consistía en llegar a un acuerdo teórico sobre un compromiso formal con las IDDRS. En principio, este compromiso debía fomentar la aplicación de normas más estrictas, así como la entera participación técnica de la ONU en la creación de un equipo de supervisión del cese al fuego con (finalmente) un sub-comité militar.

Ocho meses después de que la delegación del LRA firmara el plan de implementación del Acuerdo Final de Paz (incluyendo los planes conjuntos de seguridad previstos en los protocolos de cese al fuego

⁶⁸ Sobre los ‘Niños y los Conflictos Armados’, disponible en español en www.un.org/spanish/docs/sc05/scrl05.htm

⁶⁹ Ver Liesinen, Kalle y Sami Lahdensuo (2008), ‘Negociando el decomiso y la reintegración en Aceh, Indonesia’ en Cate Buchanan, ed., Puntos de Vista.

formal y de DDR), no se había registrado ningún avance, ya que Kony había decidido no firmar el Acuerdo Final de Paz. Fundamentalmente, la implementación del DDR depende del desarrollo simultáneo de los mecanismos nacionales de justicia necesarios para cumplir con los criterios internacionales de justicia de la CPI.

Después de haber incumplido otro plazo el 30 de Noviembre de 2008, Kony parece dispuesto a “reorganizar próximamente su equipo de negociación, con el fin de incluir a algunos comandantes rebeldes”, según informes de los medios de comunicación⁷⁰. Punto máximo de la ironía, esta disposición revirtió la posición que las partes habían adoptado al inicio del proceso: mientras el Gobierno de Uganda comienza a subrayar el carácter político del proceso, (finalmente) el LRA se dice listo para incluir a actores militares en su delegación. No obstante, cabe destacar que en Marzo de 2008, el Gobierno del Sur de Sudán declaró que las negociaciones habían llegado a su fin, y en términos formales, no hubo más negociaciones, mientras el Gobierno de Uganda no ha demostrado aún su intención de retomarlas nuevamente.

No podemos olvidar que la firma del Acuerdo Final de Paz implica que la ONU debe desempeñar un papel formal en lo que será un ejercicio de DDR transfronterizo. Además, es importante reconocer que durante el punto muerto del proceso de ratificación, la infraestructura financiera y organizativa que apoyaba el proceso de paz de Juba fue desmantelada, y resucitarla requerirá mucho tiempo y esfuerzo. Una mayor comprensión y un apoyo internacional más discreto habrían sido esenciales para planificar y preparar un desenlace exitoso: si el LRA firma, será necesario estar preparados para implementar todas las disposiciones del Acuerdo Final de Paz, como por ejemplo, la creación y puesta en marcha inmediata del Equipo de Supervisión del Cese al Fuego (en especial, su componente de la UA y el equipo de enlace de la ONU).

En cambio, en el sur de Sudán el proceso parece depender esencialmente de la tenacidad personal de su mediador jefe. La oficina del SESG sigue concentrándose sobre todo en satisfacer exigencias políticas.

La necesidad y oportunidad de aprovechar los retrasos del proceso político para preparaciones técnicas discretas destinadas a fomentar la implementación de los planes de seguridad negociados han sido completamente ignoradas, y la implementación de los primeros pasos básicos del desarme y la desmovilización podría lamentablemente convertirse en un estudio de casos sobre la ‘ignorancia funcional’⁷¹.

⁷⁰ Monitor Online (2008), ‘Kony warns peace team on cash deals,’ 3 de Diciembre.

⁷¹ El término se refiere a la participación de actores internacionales ya sea poco dispuestos o incapaces de incorporar una mayor flexibilidad a sus análisis o enfoques. En este caso, el término ha sido retomado con el fin de resaltar que si bien la mayoría de los partidarios del proceso de Juba identificaron la brecha existente entre el proceso político y

Algunas sugerencias...

1. El DDR, y en especial el Desarme y la Desmovilización, están estrechamente vinculados y dependen de los planes de seguridad implementados durante las conversaciones de paz.

En materia de buenas prácticas, esto quiere decir que los equipos de mediación necesitan esencialmente hacer uso de la experiencia necesaria para garantizar una buena transición entre las conversaciones de paz y la implementación de los acuerdos.

2. Ayudar a construir y fomentar la capacidad de negociación y de gestión de conflicto de los miembros de grupos armados dispuestos a participar en las negociaciones constituye un área que debe suscitar mayor interés por parte de ciertos actores.

Las partes en conflicto generalmente no poseen conocimientos sólidos sobre cómo negociar, y los grupos armados en especial podrían sacar provecho de la experiencia de otros ex combatientes.

3. El papel de las agencias de desarrollo en la planificación de la seguridad puede ser más activo.

Las agencias de desarrollo pueden desempeñar un papel mucho más importante al suministrar información más exacta sobre la posición de las partes en conflicto en cuanto a los planes de seguridad, y presentar las opciones disponibles para las partes de los procesos de paz, en lugar de adoptar una visión clásica de su papel y limitarse a intervenir sólo durante la etapa de implementación de los acuerdos ya firmados.

4. Compartir información y personal in situ es esencial para la consecución de un objetivo común: el fin negociado de un conflicto armado.

Este aspecto es esencial, sobre todo en conflictos entre diversos países en los que la ONU posee distintas misiones.

Fuentes recomendadas para mayor información

Bevan, James (2006), 'Alimentando el Terror: el Ejército de Resistencia del Señor y las Armas Pequeñas,' *Small Arms Survey 2006: Un Asunto Pendiente*, Ginebra.

capacidad técnica de implementación, sólo pocos han tomado las acciones necesarias para preparar el terreno una vez que el objetivo político fijado, a saber, la firma del Acuerdo Final de Paz, sea alcanzado. Ver Duffield, Mark (1996), 'The symphony of the damned: racial discourse, complex political emergencies and humanitarian aid,' *Disasters*, vol. 20, N° 3 y Uvin, Peter (1998), *Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda*, Kumarian Press, West Hartford, CT.

Gorman, David y Andre Le Sage (2005), *Dealing with Armed Groups – The Practical Challenges: Support in Negotiation Practice*, Centro para el Diálogo Humanitario.

Instituto de Información para la Guerra y la Paz (2008), *Special Report: LRA Prepares for War, Not Peace*, AR N° 168, 24 de Abril.

Centro Internacional para la Justicia Transicional, Centro de Derechos Humanos de la Universidad de California y el Centro Payson para el Desarrollo Internacional, Universidad de Tulane (2007), *When the War Ends: A Population-Based Survey on Attitudes about Peace, Justice, and Social Reconstruction in Northern Uganda*, Diciembre.

Khadiagala, Gilbert M (2007), *Mediation Efforts in Africa's Great Lakes Region*, Centro para el Diálogo Humanitario.

Mac Ginty, Roger (2008), *The Rejuvenation of Stalled Peace Processes and Peace Accords*, Serie 'Rethinking Peace and Conflict Studies', Palgrave Macmillan.

Mitchell, Christopher (2003), 'Mediation and the ending of conflicts' en John Darby y Roger Mac Ginty, eds., *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*, Palgrave Macmillan.

Muggah, Robert, ed. (2008), *Security and Post-Conflict Reconstruction: Dealing With Fighters in the Aftermath of War*, Routledge.

Petrasek, David (2005), *Armed Groups and Peace Processes: Pondering and Planning Engagement*, Centro para el Diálogo Humanitario.

Seils, Paul y Marieke Wierda (2004), *The International Criminal Court and Conflict Mediation*, Centro para el Diálogo Humanitario.

Worden, Scott (2008), *The Justice Dilemma in Uganda*, Informe USIP, Instituto de los Estados Unidos para la Paz, Febrero.

Sitios Web

Enough Project www.enoughproject.org

Human Rights Watch www.hrw.org

Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas

www.ochaonline.un.org

Unicef www.unicef.org

Small Arms Survey www.smallarmssurvey.org

