

EL DESARME EN LOS PROCESOS DE PAZ: ALGUNAS LECCIONES PARA COLOMBIA

1. Introducción

En el capítulo anterior mencionamos las funciones que podrían cumplir las operaciones de paz de la ONU (entre ellas, el desarme). Sin embargo, es pertinente profundizar aquí sobre este tópico en los procesos de paz en general y la participación que en estos puedan tener misiones internacionales. Lo anterior, debido a que la negociación de La Habana tiene como uno de sus objetivos la desmovilización, el desarme y la reintegración de las FARC y, en consecuencia, hoy sesiona como una subcomisión paralela a la mesa principal de negociación, encargada del tema del desarme. Aquí ofrecemos algunas luces.

Después de casi cincuenta años de conflicto armado en Colombia, nos encontramos en un momento que podría significar un punto de quiebre, merced a que representantes de la guerrilla de las FARC y voceros del Gobierno se encuentran en la ciudad de La Habana (Cuba), para adelantar diálogos tendientes a poner fin a dicho conflicto armado. Como resultados parciales de la negociación ya se han acordado tres de los cinco puntos dispuestos en el Acuerdo general para la terminación del conflicto⁹⁶ y el proceso ha entrado en un momento definitivo. Aún faltan

.....
96 Para ampliar información, puede verse "Acuerdo general para la superación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera", en: www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf

por definir temas relacionados con los mecanismos de la reparación a las víctimas, la desmovilización y el desarme, todo en un marco de justicia transicional. No obstante, estos últimos puntos son los más difíciles, en tanto representan la propia suerte de los actores, principalmente del Gobierno y de la guerrilla y, por ende, requieren actos de confianza con la contraparte y compromiso auténtico con el proceso. A pesar de que estos últimos temas de negociación —desmovilización, desarme y reinserción en un contexto de justicia transicional— se han posicionado como un área de estudio en los últimos años con la existencia de una comunidad académica especializada cada vez más creciente (Muggah, 2013) y de que en Colombia se ha tenido experiencias de este tipo desde hace casi medio siglo (Guáqueta, 2007), las implicaciones, lo que significa y sus modalidades son desconocidas por la mayoría de la población.

A este desconocimiento se le suman notas periodísticas y pronunciamientos de dirigentes políticos en los medios de comunicación que, con diversos términos o cargados de sesgos ideológicos, no dan referentes claros de lo que se está negociando y confunden a la opinión pública sobre lo que se negocia o no se negocia en La Habana y sobre el tema del desarme, en particular. En este sentido, el presidente Juan Manuel Santos ha intentado hacer pedagogía y ha expresado en diversos recintos que “la consolidación del proceso de paz con las FARC implica el desarme de ese grupo ilegal, porque eso hace parte de la negociación y es un paso necesario para garantizar el éxito del posconflicto” (*El Espectador*, 2014). Por su parte, uno de los representantes de la guerrilla, Andrés París, contribuyó a la confusión de la opinión que sigue los avances del proceso, al afirmar que “la entrega de las armas no existe como figura ni está en el lenguaje ni en nuestro diccionario [...]. El punto de dejación de armas está superpuesto o entrelazado con el punto de garantías políticas” (*El Espectador*, 2014). En estas dos distintas publicaciones que constantemente le llegan al público se puede ver el uso indiscriminado de términos que, en apariencia, se refieren a lo mismo. Esto lleva a preguntarse, ¿por qué se usan distintos términos para referirse al mismo tema de las armas? ¿Hay alguna diferencia? ¿Cuáles son las implicaciones de que se negocie el desarme al principio o al final del proceso? ¿Cuál es la importancia del desarme dentro de los procesos de paz? ¿Cuál es la relación entre desmovilización, desarme y reintegración?

Este capítulo del libro pretende dar luces que permitan entender algunos de los aspectos del desarme, de la desmovilización y la reintegración (DDR), al ubicar

las preguntas expuestas dentro de este marco teórico y describir algunos elementos para el análisis de estas inquietudes. Asimismo, se describirá la importancia de que en las negociaciones de paz participen misiones internacionales que generen confianza y faciliten el proceso de DDR, en general y el de desarme, en particular. En este sentido, sin desconocer la integralidad y complementariedad de los otros dos elementos mencionados (desmovilización y reintegración), se tomará como objeto de estudio la figura del desarme en los procesos de paz. Su análisis se realizará en tres momentos: primero, se pondrá en contexto la figura del desarme y para esto se indicará qué son los procesos de paz, qué es el DDR, cuáles son sus elementos y el lugar que ocupa el desarme dentro de estos. En la segunda parte se analizarán tres experiencias de desarme en el contexto de sus negociaciones y se señalarán los factores de éxito y de dificultad en cada uno de estos casos: El Salvador con el FMLN, Colombia (en las negociaciones de paz entre el Gobierno y las AUC en 2003) y Nepal. Del análisis de cada uno de estos casos se sacarán algunas conclusiones y elementos importantes a tener en cuenta para las actuales negociaciones con las FARC y eventualmente para cualquier otra negociación.

La hipótesis de la cual partimos es la de que, más allá de la denominación que se le dé o de los elementos técnicos del desarme, en un contexto de transición de una situación de guerra hacia la paz es fundamental garantizar por todos los medios que los excombatientes u otros actores al margen de la ley no puedan usar las armas que quedan flotantes o remanentes después de un conflicto violento y que para ello resulta destacado el papel que puedan desempeñar terceras partes, como la ONU, la OEA o países neutrales en el desarrollo del proceso, representadas preferiblemente bajo la figura de misiones internacionales.

2. Resultados

El desarme y el marco del DDR

Según la teoría del “momento maduro”, las partes que se encuentran en diálogo solo entran en un proceso de paz si tienen la percepción de que se encuentran atrapados en un conflicto del cual no pueden alcanzar la victoria y que resulta altamente doloroso o perjudicial para ambos continuar en esta situación. Es lo que se denomina como “estancamiento mutuamente perjudicial” (Zartman, 2001).

Por lo tanto, los procesos de paz son, por regla general, todos aquellos “procesos de diálogo y negociación” que surgen de una situación de “estancamiento mutuamente perjudicial” en la guerra, para buscar establecer las salidas o políticas que permitan la finalización de las hostilidades mediante mecanismos de concreción de los acuerdos como el desarme y que los combatientes regresen a la vida civil y comunitaria dentro de la legalidad.

Así las cosas, el desarme forma parte de un proceso que generalmente se denomina DDR. Este, grosso modo, consiste en una serie de pasos, encaminada a garantizar la consolidación de la paz tras la consecución —o coetáneamente— de los acuerdos sustanciales dentro de la negociación. Estos pasos son: la desmovilización de los combatientes, el desarme de los mismos y la reintegración o reincorporación a la vida civil de los excombatientes. Por lo tanto, conceptualmente se debe ubicar al desarme como un paso operativo más dentro del paquete de programas de DDR que, a su vez, forman parte de los temas que por lo general se acuerdan dentro de un proceso o una negociación de paz.

Por su parte, el DDR es un proceso que contribuye a la seguridad y estabilidad para que puedan comenzar la reconstrucción y el desarrollo, en contextos de recuperación posbélica. Opera con la recuperación y, en ocasiones, la eliminación de las armas en manos de los combatientes, además de los programas para que estos se reintegren social y económicamente a sus comunidades o nuevos territorios. Por esto, es un proceso complejo con varias dimensiones como las políticas, militares, de seguridad, humanitarias y socioeconómicas (United Nations, 2006).

Como regla general, la implementación del DDR se ubica en una etapa intermedia entre el acuerdo de paz y la reconstrucción o rehabilitación de un país o de una región. Por tanto, por sí solo, no constituye la paz, sino que la facilita. Es un elemento más en un proceso más amplio con una serie de compromisos, que se establece con la firma del acuerdo de paz. Se le asocia también con reformas estructurales de las Fuerzas Militares, relacionadas con depuraciones, democratización de su misión y, en ocasiones, reducción de sus Fuerzas para garantizar recursos en otros campos, así como con el fortalecimiento de la ley para el control de armas. A esto generalmente se le llama reforma al sector de seguridad (SSR, por su nombre en inglés) y es fundamental en el contexto del desarme.

Para recapitular, los denominados procesos de DDR son tan solo una parte dentro del contexto político general de un proceso de paz y, dentro del DDR,

•El desarme en los procesos de paz•

el desarme es a su vez un componente operativo, razón por la cual es un error sobredimensionar (también lo sería subestimar) el rol operativo y técnico que tiene el desarme sin comprender que es, en realidad, una ficha operativa muy importante dentro del gran rompecabezas político que es un proceso de paz.

En las definiciones de cada una de las partes del DDR no hay mucha discrepancia entre los estudios que se utilizaron para este análisis. Por lo general, todos aceptan las definiciones de Naciones Unidas que se presentarán a continuación. Las principales diferencias están relacionadas con el orden que se sugiere seguir o las subetapas del proceso. Ahora bien, en cuanto al desarme, en el contexto de una negociación de paz se considera una de las más importantes garantías para la terminación de un conflicto armado y, en consecuencia, determinante para la exitosa culminación del proceso. Además de la condición básica para poder entrar a la fase de reintegración, es un elemento altamente simbólico, en la medida en que para los individuos que se desarman representa el fin de su rol activo como combatientes.

Técnicamente, se ha considerado como “la recolección, documentación, control y disposición de pequeñas armas, municiones, explosivos, armas pesadas y ligeras de combatientes y de la población civil. Así como el desarrollo de programas para el manejo responsable de armas” (United Nations, 2006). Por lo general, las armas recogidas quedan bajo la custodia de las Fuerzas Armadas o de Policía y también en varias ocasiones son destruidas en actos simbólicos o representativos del fin del conflicto violento.

El desarme casi siempre se une conceptualmente con la desmovilización y, en rasgos generales, se realiza de la siguiente manera: en un período de pocos días, los combatientes se acantonan o se concentran en lugares específicos para hacer entrega de sus armas, ser identificados, recibir un certificado de desmovilización y ser registrados para entrar a las fases posteriores. Existe la posibilidad de no acantonar a todos los combatientes en un mismo sitio y optar por concentraciones en lugares determinados por las partes, con cierto respeto a las estructuras existentes (frentes, por ejemplo). En algunas ocasiones —como con las desmovilizaciones individuales de AUC en Colombia y algunos de las guerrillas—, sin que pueda hablarse de un DDR convencional, la entrega de armas es voluntaria e individual y no resultado de un acuerdo que implica a todos los miembros de un grupo armado (Escola de Cultura de Pau, 2011).

Como el resto de los elementos del DDR, el desarme es un proceso altamente complejo, debido a que resulta de las condiciones políticas mismas de la negociación e incluso de las causas que llevaron al comienzo de la confrontación armada. Es por esto que el mismo proceso de desarme se ha denominado con distintos términos: gestión de armas, entrega de armas, control práctico de armas, destrucción de armas y decomiso, entre otros (Muggah, 2013). Esta complejidad insoslayable en cuanto a los intereses en juego es la que algunos autores han resaltado que debe considerarse allende sus elementos técnicos o de procedimiento (Muggah, 2013; Buchanan y Chávez, 2008). Es por esto que, en la práctica, es importante tener en cuenta factores altamente simbólicos para los combatientes, relacionados con el uso de términos. Por ejemplo, en el caso de Nepal, para avanzar en el proceso fue importante cambiar la perspectiva del desarme como un proceso de “decomiso” al de “almacenamiento y control” (Bleie y Shrestha, 2011). En la lógica de los combatientes de uno u otro bando, no es lo mismo entregar o recibir las armas de sus adversarios, que dejarlas en un depósito neutral o destruirlas.

Después de lo expuesto, se aclara un poco más la naturaleza de las reservas que tienen las FARC para el desarme en el proceso de paz que actualmente desarrolla con el Gobierno. Si bien ambos actores se están refiriendo al mismo proceso, hablar de entrega como lo hace el Gobierno implica que el proceso se desarrollaría en un corto período, máximo un par de semanas. Por su parte, con su insistencia en el desarme y no entrega, las FARC le apuntan a un proceso de más largo aliento, posiblemente en distintas etapas extendidas. Por tanto, entregar las armas antes de acabar de concretar todos los puntos podría significar, para esta guerrilla y cualquiera que se encuentre en una situación parecida, entregar prematuramente uno de los elementos que les ha servido de presión dentro de la negociación. Por otro lado, bajo la premisa de la desconfianza en la viabilidad de la aplicación de lo hasta ahora acordado podría significar también entregar uno de los mecanismos que, a su manera de ver, podría asegurar la implementación de lo acordado. Por último, significaría entregar el principal elemento para garantizar su seguridad en el transcurso del proceso. En conclusión, si bien se habla de lo mismo, los momentos y la manera de su implementación son determinantes a la hora de su negociación. Como veremos, no es una situación sui generis y ha resultado igual de problemática en los casos de desarme estudiados.

La desmovilización es “la liberación formal y controlada que se otorga a combatientes activos de las fuerzas armadas u otros grupos armados” (United Nations, 2006). Puede referirse tanto a las guerrillas como a los Ejércitos del Estado. Por un lado, está relacionado con el acantonamiento de los combatientes en centros temporales, pero, como parte de los acuerdos, también se puede negociar la concentración de tropas del Ejército en campamentos habilitados para ello (lugares de acantonamiento, campamentos, zonas de concentración o cuarteles). Esto sucede con el interés de brindar mayor confianza en el proceso a los miembros de las guerrillas.

Aunque no siempre sigue el mismo orden, después del desarme y la desmovilización viene la reintegración. Aunque en varios casos se presenta de manera única o combinada, la reintegración se puede dividir en dos fases, de acuerdo con su temporalidad: reinserción y reintegración. La reinserción es “la asistencia ofrecida a los ex combatientes durante la desmovilización, previa al proceso de más largo tiempo denominado reintegración. Se trata de una forma de asistencia transicional para cubrir las necesidades básicas e inmediatas de los ex combatientes y sus familias” (United Nations, 2006). Estas ayudas se ofrecen debido a que, después de la desmovilización, estos quedan sin los medios habituales para generar ingresos. Puede incluir alimentos, ropa, servicios médicos, educación y formación, empleo y herramientas a corto plazo. La reintegración es un proceso social y económico de desarrollo a largo plazo; la reinserción es la asistencia material o financiera en el corto tiempo para solucionar las necesidades netamente inmediatas.

La reintegración es:

[...] el proceso por el que los ex combatientes adquieren la condición de civiles y obtienen un empleo sostenible e ingresos regulares. Es esencialmente un proceso social y económico que se produce sobre todo en las comunidades a nivel local. Es parte del desarrollo posbélico de un país y necesita, por lo general, de períodos largos de asistencia externa (United Nations, 2006).

Cabe distinguir entre las reintegraciones individuales y las comunitarias. Las primeras tienen como foco los beneficios de tipo jurídico, asistencial, formativo y laboral que se les brindan a los individuos, con independencia de donde vayan a instalarse después. La reintegración comunitaria, en cambio, focaliza el beneficio en la comunidad de acogida, con el propósito de no discriminar injustamente a

las personas y sectores que no se involucraron en el conflicto armado mediante el uso de las armas. El excombatiente recibe beneficios, pero es su comunidad la que goza de la ayuda principal. Se beneficia, por tanto, como miembro de la comunidad de acogida, destinataria de la ayuda (Escola de Cultura de Pau, 2011).

Es importante mencionar que el conjunto de pasos denominados DDR no es una figura nueva en el Derecho Internacional. Organizaciones internacionales como Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos o países miembros de la Unión Europea tienen una experiencia acumulada y, en consecuencia, a partir de su experiencia, han hecho, una serie de recomendaciones y evaluaciones, para ser aplicada en futuros procesos. Por ejemplo, se han hecho esfuerzos en el marco de la Iniciativa de Estocolmo sobre desarme, desmovilización y reintegración (SIDDR), mediante el Grupo de trabajo interagencias sobre DDR de la ONU, en el que colaboran quince agencias bajo los Estándares Integrados de DDR (IDDRS). La UN Peacebuilding Commission (PBC) también colabora en esta misión. La UE, por su parte, ha colaborado en más de veinte programas de DDR por medio de fondos económicos para las distintas fases de los mismos. En este contexto, la Comisión Europea aprobó en diciembre de 2006 el Concepto de la UE de apoyo al DDR, que complementa el Marco político de la UE de apoyo a la reforma del sector de seguridad.

Cabe destacar que las numerosas operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas han incluido en su mandato programas de DDR y el PNUD ha colaborado en unos treinta países a lo largo de su historia de implicación con los DDR. Todo lo anterior no hace más que poner de presente la pertinencia que, por regla general, puede tener la participación de un tercero imparcial que ayude a las partes en la implementación de esta fase operativa de los procesos de paz y de su subcomponente de desarme, en particular.

Entre las principales recomendaciones de estos distintos esfuerzos se pueden destacar las precondiciones para una implementación adecuada del DDR: firma de un acuerdo de paz que le provea un marco legal; confianza de las partes en el proceso; voluntad de las partes en conflicto para comprometerse con el DDR y unas garantías mínimas de seguridad (Department of Peacekeeping Operations, 2010). Sin embargo, como lo ha señalado el Consejo de Seguridad de la ONU, estas condiciones no siempre se cumplen y muchas veces la habilidad para implementar programas efectivos es limitada, si las condiciones básicas de viabilidad

•El desarme en los procesos de paz•

política y seguridad no están dadas (United Nations Security Council, 2009), evento en el cual la participación de una misión internacional con un mandato claro para ayudar a construir la condiciones que hagan viable los acuerdos es más que deseable.

En los últimos años a los procesos de DDR se les han venido sumando otras prácticas complementarias, como las medidas para la estabilización del pos-conflicto (programas de emergencia de empleo, programas alternativos de reinserción y aproximaciones comunitarias o subnacionales); el enfoque de grupos específicos (programas basados en incentivos para el desmantelamiento de milicias, comandantes y oficiales, programas para jóvenes en riesgo de pandillas, esquemas de pensión y estrategias de recuperación psicológica); aproximaciones alternativas para el desarme y las armas no reguladas (flexibilidad secuencial, manejo de armas e iniciativas de armas para el desarrollo). Todos estos mecanismos han comenzado a ser llamados por algunos practicantes y académicos del DDR como “DDR de segunda generación” o de “estabilización interina” (Department of Peacekeeping Operations, 2010). Como se verá, la centralidad de esta clase de medidas de segunda generación es imperativa en un contexto como el colombiano, dados sus problemas de inseguridad y violencia armada creciente, que proviene de bandas criminales, bandas transnacionales, grupos al margen de la ley y delincuencia organizada. La posibilidad de una eventual DDR de los miembros de las FARC surgiría justamente en este contexto y, por tanto, es necesario contemplarlo.

2.1 Análisis de casos: El Salvador

2.1.1. El conflicto

Varias han sido las explicaciones acerca del conflicto en El Salvador. Sin embargo, la mayoría de estudios recalcan la centralidad de seis elementos: la distribución inequitativa de la tierra; la desigualdad económica y la pobreza; los abusos contra los derechos humanos y su arraigada impunidad; espacios y procesos políticos rígidos y limitados; abigarrado militarismo y el apoyo internacional a los regímenes militares, principalmente durante el período de la Guerra Fría (Buchanan y Chávez, 2008). En este último elemento, es de resaltar el gran apoyo económico

y militar de parte de Estados Unidos al país. Uno de los principales ejemplos es el de la Organización Democrática Nacionalista (Orden), creada en 1960 por el general Medrano de la Guardia Nacional con el apoyo de los Boinas Verdes estadounidenses (Narin, 1984). Otro elemento que muestra la gran influencia de otros países en la lógica de la Guerra Fría es que la mayoría de las armas que usaban las guerrillas provenían de la Unión Soviética, Cuba y Nicaragua.

En general, el período de la violencia entre 1980 y 1992 se caracteriza por ser el escenario de una serie de masacres, violaciones generalizadas a los derechos humanos y de un ambiente social bastante convulsionado. No obstante, el informe de la Comisión de la Verdad de El Salvador divide esta violencia en cuatro períodos, de acuerdo con cambios políticos ocurridos en el país, la evolución de la guerra y la sistematicidad o frecuencia de ciertas prácticas violatorias a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (Comisión de la Verdad para El Salvador, 1993).

El primer período, entre 1980 y 1983, fue denominado institucionalización de la violencia y se caracterizó por dos acontecimientos determinantes en la historia del conflicto. En primer lugar, hay que resaltar la formación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) a finales de 1980. Esta guerrilla fue el principal bando en contra del Gobierno y de las Fuerzas Militares en todo el período delimitado. El segundo acontecimiento fue el asesinato de monseñor Óscar Arnulfo Romero en medio de una homilía, uno de los más importantes denunciadores de las violaciones a los derechos humanos en El Salvador. El asesinato de este sacerdote jesuita dividió marcadamente el país y generalmente ha sido considerado uno de los hechos más sobresalientes de la escalada del conflicto. En este período es cuando más muertes y violaciones a los derechos humanos se registran en toda la duración de la guerra civil.

En el segundo período, entre 1983 y 1987, denominado enfrentamiento armado como marco de las violaciones, se destacan varios acontecimientos. En primera instancia, se redujeron los asesinatos de distintos bandos y las actividades de los escuadrones de la muerte. No obstante, esto se explica por la selectividad de las actividades bélicas y la denuncia, por parte de Estados Unidos, de las distintas violaciones a los derechos humanos en el contexto de la guerra en el país. El FMLN, por su parte, fortaleció su estructura y ejerció el control territorial, aunque temporal, de distintas partes del país. Destaca la práctica de toma de rehenes

•El desarme en los procesos de paz•

y asesinatos como estrategia de demostrar, tanto dentro como fuera del país, la existencia de una “dualidad de poder”.

El tercer período, entre 1987 y 1989, se destacó por la firma del acuerdo centroamericano Esquipulas II, que permite el retorno al país de dirigentes políticos del Frente Democrático Revolucionario FDR. La comunidad internacional denominó a este período como de intento para “la humanización del conflicto”⁹⁷ en un momento en el que el FMLN desarrollaba una campaña de secuestros, ejecuciones sumarias y asesinatos contra los civiles asociados o simpatizantes del Gobierno y la Fuerza Armada. El cuarto y último período va desde 1989 y concluye con la firma del Acuerdo de Paz en la ciudad de Chapultepec (México) el 16 de febrero de 1992. En este período, el FMLN desencadenó la mayor ofensiva registrada a lo largo del conflicto, lo que produjo el decreto del estado de excepción. Las partes reconocieron la imposibilidad de una victoria militar decisiva y se retomó el proceso de diálogo que llevó a la firma del Acuerdo de Paz.

2.1.2. El proceso de paz y el desarme

En El Salvador las conversaciones en torno al DDR se finalizaron hacia diciembre de 1992, varios meses después de la firma del Acuerdo de Paz realizado en México. Fue concebido como un elemento integral para la implementación de las reformas políticas y militares sustanciales que ya se habían negociado (Gobierno de El Salvador y FMLN, 1992)⁹⁸. En el proceso, la desmovilización y el desarme de la estructura militar del FMLN fue el último ítem en la agenda de negociación. Esto fue estratégicamente óptimo desde la perspectiva de los subversivos, ya que les dio el tiempo necesario a los líderes del FMLN para persuadir a sus rangos medios y unidades militares para que estos apoyaran el proceso político y sus posibles resultados. El desarme del FMLN no fue un prerrequisito de la negociación, sino una consecuencia estratégica de esta (Buchanan y Chávez, 2008).

.....
97 “la humanización del conflicto” hace referencia a los intentos por suspender los secuestros, bombardeos, ataques indiscriminados a la población civil, ejecuciones sumarias y uso indiscriminado de minas.

98 Ver capítulo VII “cese al enfrentamiento armado”.

Como quedó estipulado en los apéndices del Acuerdo de Paz, después de las actividades que desarrolló la Comisión de Cese al Fuego, el FMLN debía comenzar su concentración en cincuenta puntos⁹⁹ designados por todo el país. De estos cincuenta campos, las guerrillas debían pasar a quince lugares de concentración; allí debían ser contabilizados los combatientes y las armas por un equipo de doce a dieciséis observadores militares de la misión de paz con funciones de observación de Naciones Unidas en El Salvador (Onusal) (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1989). La desmovilización de los combatientes se realizaría en grupos conformados por un 20% de las fuerzas registradas y el primer grupo comenzaría el 1 de mayo de 1992. Al mismo tiempo, como se estipuló en el Acuerdo de paz, las Fuerzas Armadas de El Salvador se comprometieron a comenzar un proceso de acuartelamiento en cien locaciones y luego en 62 posiciones, designadas posteriormente en todo el país.

No obstante, es de destacar que, para muchos, el proceso de desarme no fue del todo transparente y los distintos actores del proceso, incluidas las Naciones Unidas, tuvieron bastantes reparos. Esta desconfianza y varios acontecimientos terminaron en el retraso del cese de hostilidades y de la desmovilización del primer contingente, que se llevó a cabo dos meses después de lo planeado. Esto se explica porque, entre otras razones, las actividades de los escuadrones de la muerte (grupos paramilitares) y la inhabilidad del Gobierno para detenerlos levantaron serias dudas entre los líderes del FMLN. Asimismo, los dos cuerpos de seguridad que se esperaba debían haber sido abolidos (la Policía del Tesoro y la Guardia Nacional) terminaron convertidos en la Policía Militar y los Guardias de Frontera, respectivamente. Además, el retorno de tierras, que era parte del acuerdo, ocurrió muy lentamente (Laurence y Godnick, 2000).

Como parte de este ambiente de zozobra, después de la desmovilización del primer grupo, el 30 de junio de 1992, Onusal y el Gobierno manifestaron que el número de armas que se entregaron era insuficiente, a lo que el FMLN respondió que este primer grupo desmovilizado estaba compuesto fundamentalmente por personal de apoyo que generalmente estaba desarmado. Sin embargo, como algunos comandantes lo manifestaron, las razones eran principalmente:

.....
99 Cada uno de los lugares específicos alrededor del país se encuentran en el "anexo B" del acuerdo de Paz de El Salvador.

•El desarme en los procesos de paz•

el ambiente de desconfianza y la precaución de los combatientes frente a la eventualidad de algún ataque, por lo que decidieron desmovilizar “los contingentes menos poderosos [primero], los más ancianos o los combatientes más jóvenes” y entregaron “las armas viejas que no estaban en buenas condiciones” (Buchanan y Chávez, 2008). A pesar de estos reparos, las otras entregas de armas produjeron más confianza en los distintos actores y la destrucción de las armas comenzó el 2 de diciembre de 1992, después de la desmovilización del cuarto grupo.

Después de estas primeras desmovilizaciones, Onusal no estaba convencida del número de armas entregadas y, con esta precaución, condujo investigaciones en Nicaragua y Honduras, lo que dio como resultado la confiscación y destrucción de más de quince toneladas de armamento. La desconfianza se generalizó totalmente cuando en mayo de 1993, después de que el secretario general de Naciones Unidas declarara que el FMLN estaba totalmente desarmado¹⁰⁰, explotó una caleta en Managua (Nicaragua). Después de esto, los insurgentes entregaron más caletas y pudieron recobrar armas de alrededor de cien caletas en El Salvador, Nicaragua y Honduras hasta agosto de 1993¹⁰¹ (Buchanan y Chávez, 2008).

El desmantelamiento de la estructura militar del FMLN se completó oficialmente en diciembre de 1992. Aparte de algunas preocupaciones del Gobierno acerca de la legalidad y legitimidad del FMLN como partido político y del incidente de Nicaragua, las demás operaciones para recobrar las armas pasaron sin algún impacto significativo sobre el proceso de paz. Al final, se desmovilizaron 11.000 combatientes y se recogieron más de 10.000 armas, 74 misiles y 9.000 granadas. Asimismo, de 9.553 minas sembradas y declaradas por el FMLN, 6.946 fueron desactivadas¹⁰² y se tienen registros de 2.565 más detonadas. La totalidad de las armas fue destruida y las del Ejército salvadoreño fueron recogidas y almacenadas (Laurence y Godnick, 2000), lo que dio por concluido el proceso.

.....
100 Esta era justamente la principal condición para que el FMLN comenzara a operar como partido político.

101 De acuerdo con el Small Arms Survey, hasta el 2001 continuaron encontrándose caletas con armas.

102 Este proceso fue realizado por la compañía Belga Danger and Disaster bajo un contrato con el Gobierno salvadoreño.

2.1.3. Algunas lecciones

En primera instancia, es importante mencionar que en El Salvador el DDR no se discutió sino hasta que los guerrilleros del FMLN aseguraron lo que consideraron sustantivo, es decir, después de acordar los modos de su participación política y las reformas económicas y sociales que se debían implementar tras concluir los acuerdos. Este fue un elemento táctico, dado que este orden en la negociación les dio tiempo para convencer a los rangos medios y a las distintas milicias acerca de la viabilidad de los acuerdos y del proceso.

Es importante mencionar que fue grande la desconfianza que se tenía hacia las Fuerzas Armadas salvadoreñas, debido a la historia de promoción de los grupos paramilitares contrainsurgentes y la poca incorporación de los militares en el proceso. En este sentido, se evidencia como un imperativo que las Fuerzas Militares participen en la generación de este ambiente de confianza y que los esfuerzos no solo sean generados por parte del Gobierno civil.

De otro lado, hay que resaltar la centralidad del papel que desempeñó la Organización de Naciones Unidas para El Salvador en todas las fases del proceso y puntualmente en el tema de la recolección y administración de las armas. Sin el impulso del proceso de parte de este Onusal no se hubieran podido superar varias de las trabas a las que se llegó en el transcurso de las negociaciones. Ahora bien, no se pueden negar los distintos problemas que irrumpieron por la desconfianza que se tuvo en que los miembros del FMLN entregaran la totalidad de las armas. Como con otros procesos, este es un elemento de difícil manejo y requiere de un trato cuidadoso por parte de la mayoría de los actores. En el caso de El Salvador, fue satisfactoriamente solventado por la presencia de una misión internacional. Sin embargo, como es prácticamente imposible el control de la totalidad de las armas, se hace necesario crear políticas que permitan la eliminación posterior de las que quedan remanentes después de la superación del conflicto.

Por último, a diferencia de otros conflictos, las armas en El Salvador se destruyeron, lo que consolidó el elemento simbólico del fin del conflicto y el comienzo de una nueva vida democrática para las partes. Esto no solo tiene réditos simbólicos, sino también prácticos, pues al ser destruidas se está evitando que estas armas sean usadas en un contexto de nuevos conflictos.

2.2. Análisis de casos: Nepal

2.2.1. El conflicto

A continuación a riesgo de reducir en extremo la historia nepalí, pero con el fin de darle un contexto al proceso de desarme, se expondrán someramente algunos de los elementos más importantes del conflicto y la política nepalí. En primera instancia, es de destacar que el régimen político se caracterizaba por ser una monarquía constitucional casi absoluta que, de acuerdo con las circunstancias, fluctuaba entre un mandato absoluto del rey y un mandato del rey matizado por un poco de acción del primer ministro y el Parlamento, cuyo sistema se podría denominar de monarquía constitucional. Esto ocurrió sobre todo en la década del noventa, un poco antes de que se destituyera este poder absoluto del rey. Es justamente este modo de gobierno uno de los principales motivos del conflicto, en tanto los distintos partidos exigían un régimen democrático que permitiera la participación de otros actores¹⁰³.

El segundo elemento de gran importancia para el contexto es la actividad subversiva —guerra del pueblo, en el argot maoísta (López, 2006)— del Ejército Popular de Liberación y su brazo político, el Partido Comunista de Nepal-Maoísta¹⁰⁴ (PCN-M), escisión del PCN Marxista-Leninista (PCN-ML). Su actividad militar comenzó en el año 1996, cuando una lista de cuarenta demandas políticas, entregada por el que después fuera primer ministro Baburam Bhattarai, fue rechazada por el Gobierno. Las principales aspiraciones de la guerrilla maoísta eran derrocar la monarquía y, en una República popular, acabar con las desigualdades sociales y los vestigios del feudalismo, marcado no solo por cierto tipo de relación laboral, sino también por un sistema religioso y cultural de castas que daba lugar a grandes desigualdades sociales. Sobre todo, su movimiento surgió como respuesta al malestar social creciente, motivado por la falta de respuestas por parte del Gobierno ante la pobreza que afectaba a un 40% de la población

103 Si bien la mayoría de organismos y medios de comunicación internacionales subrayaron la exigencia de abolición del régimen monárquico en los años 90 como algo novedoso, el país ya había vivido pequeños y efímeros momentos democráticos a lo largo de su historia. Sin embargo, no fue hasta 1990 que la movilización popular conocida como Jana Andolan hizo que el rey Birendra aceptara el desmonte del sistema panchayat (poder absoluto del rey sobre los súbditos, con un único partido monárquico sin control constitucional) y la instauración de una monarquía parlamentaria.

104 La escisión se presentó principalmente porque el partido no compartía la opción parlamentaria del Partido Comunista de Nepal (Marxista-Leninista).

(Campuzano, 2006). Por esto, tenían mayoritario apoyo popular y controlaban gran parte de las zonas rurales, mientras que el Gobierno controlaba las zonas urbanas más integradas y la capital Katmandú.

Por último, la posición geográfica entre China e India hacía que cada uno de los países influenciara poderosamente a los distintos bandos en conflicto. China, con una política de neutralidad en la región, apoyaba casi de manera protocolaria al Gobierno. Por su parte, India en ocasiones apoyaba las guerrillas y en ocasiones al Ejército, de acuerdo con sus propios intereses en el momento. Incluso se ha afirmado que la primera posibilidad de apoyo de la ONU en la eventualidad de unas negociaciones en Nepal durante 2003 fue rechazada porque se veía con desconfianza desde India (Campuzano, 2006; Bleie y Shrestha, 2011).

Los diálogos de paz y los cambios en el sistema de gobierno solo fueron posibles después de la profunda crisis que vivió el país en 2006. No fue sino hasta cuando, desbordado por las demandas de los distintos partidos, el 24 de abril de 2006 el rey Gyanendra decidió apartarse del Gobierno y reabrió el Parlamento, pidió disculpas a los familiares de las víctimas y dio el aval a los partidos políticos para que continuaran con el destino del país. Tres días después nombró como primer ministro a Prasad Koirala, del Partido del Congreso Nepali y formó un Gobierno con cuatro de los siete partidos. Como respuesta, los maoístas anunciaron una nueva tregua para facilitar el proceso. Inmediatamente después, en la primera sesión del Parlamento desde 2002, el primer ministro convocó a elecciones de la Asamblea Constituyente e inició el proceso de paz con los maoístas. A partir de ese momento se inició un proceso de diálogo que culminó con la firma del Acuerdo Comprensivo para la Paz el 21 de noviembre de 2006. Entre los principales elementos acordados están: el cese al fuego, la promulgación de un legislativo interino, reformas sociales y económicas, manejo de armas y Ejércitos, el fin de la guerra y los mecanismos para la implementación y el seguimiento de los acuerdos (Government of Nepal, 2006)¹⁰⁵.

2.2.2. El proceso de paz y el desarme

El proceso de desarme en Nepal es uno de los resultados de los diálogos y fue estipulado en el Acuerdo Comprensivo de Paz. Quedó registrado en el cuarto punto

.....
¹⁰⁵ Traducción al español de la traducción no oficial del Acuerdo Comprensivo de Paz al inglés.

•El desarme en los procesos de paz•

y era la concreción de los distintos acercamientos que habían tenido el Gobierno y el PCN-M con Naciones Unidas, mediante cartas y peticiones oficiales durante el proceso (United Nations Security Council, 2006). Se estipuló que, además de solicitar la verificación y el monitoreo de los campos en los cuales se iban a acantonar los combatientes:

[...] todas las armas y municiones estarían almacenadas en los cantones, excepto aquellas que se necesitasen para proveer seguridad en los mismos. Las armas serían dispuestas en un sistema de aseguramiento simple y la parte implicada (los comandantes maoístas) mantendrían la llave del sistema. Para que las Naciones Unidas pudiera monitorear las armas, mecanismos con sirenas y video-grabación serán instalados. Cuando haya necesidad de inspeccionar las armas, Naciones Unidas lo realizará con la presencia de la parte implicada (Government of Nepal, 2006).

Asimismo, para el Ejército nepalí se estipuló que un número similar de sus armas también sería almacenado y monitoreado de la misma forma en barracas propias y monitoreadas por Naciones Unidas.

Este tipo de desarme se ha denominado desarme parcial, porque como quedó en el acuerdo, la desmovilización estuvo ligada a que los combatientes no tuvieran acceso a las armas, pero sí los comandantes bajo supervisión de Naciones Unidas (Bleie y Shrestha, 2011).

Para el desarme también se estipularon dos medidas adicionales: un Acuerdo para el monitoreo y manejo de armas y Ejércitos (Ammae), en el que se detalló con mayor profundidad cómo sería el proceso y un Comité conjunto de coordinación y monitoreo (CCCM), encabezado por Naciones Unidas, para el seguimiento cuidadoso de los acuerdos establecidos por las partes. Entre las principales determinaciones del Ammae se pueden subrayar: medidas de monitoreo contra la posibilidad del tráfico de armas, explosivos y materiales bélicos; las condiciones que debían cumplir los maoístas que iban a estar en los cantones; las labores de desminado; el sistema puntual de almacenamiento y control de las armas dentro de los cantones, que se desarrollaría bajo las siguientes determinaciones:

1. Una cerca sólida rodearía el área específica, incluida la puerta con seguro. Habrá señales en la cerca para identificar claramente el área restringida.
2. El depósito de almacenamiento de armas estaría compuesto por contenedores pintados de blanco, equipados con cajones para el almacenamiento seguro

de las armas y fácil control, con un completo inventario (tipo de arma, calibre y número serial).

3. Un seguro individual sería proveído por Naciones Unidas para asegurar cada contenedor. La llave sería guardada por el comandante principal designado para el cantón. Una cámara de vigilancia cubriría el sitio de almacenamiento las 24 horas y sería monitoreado por la oficina de Naciones Unidas en el sito del cantón. Automáticamente se encenderían reflectores durante las horas de oscuridad.

4. Naciones Unidas proveería un mecanismo de inspección al registro instalado en la puerta de cada contenedor que indique cuando ha sido abierto.

5. Un sistema de alarma sería conectado a sirenas en la oficina de Naciones Unidas y en la oficina del comandante de campo. El sistema sería activado si la puerta del contenedor se abriera sin el “botón de seguridad”, apagado en conexión con las inspecciones regulares (Government of Nepal, 2006)¹⁰⁶.

Si bien este proceso fue cuidadosamente delimitado, como se puede observar en las disposiciones y fue apoyado por la experiencia de Naciones Unidas en este tipo de procesos, se hicieron fuertes críticas de parte de la sociedad civil y los distintos partidos. Por ejemplo, los excombatientes no estaban de acuerdo con el término “decomiso”, que significaba haberse rendido¹⁰⁷, por lo que fue corregido en el Acuerdo Comprensivo de Paz. Asimismo, se consideró sospechoso el número de armas que se dispusieron para el almacenamiento, en tanto era mucho menor al número de combatientes. Concretamente se entregaron 3.375 armas correspondientes a un número aproximado de 31.000 combatientes (Bleie y Shrestha, 2011). Otro de los elementos que generaron considerables reparos fue que, algunos meses después del primer registro realizado por Naciones Unidas al número de excombatientes, se publicó un video del líder del Partido Maoísta en el que afirmaba la existencia de un número de entre 6.000 y 7.000 combatientes, cifra muy inferior a la que había publicado Naciones Unidas. Esto

106 Traducción propia del Acuerdo para el Monitoreo y Manejo de Armas y ejércitos (AMMAE) que se encuentra en el repositorio de Naciones Unidas: http://www.un.org.np/sites/default/files/report/tid_188/2006-12-8-Agreement_Arms.pdf

107 Como lo han señalado (Bleie & Shrestha, 2011) los maoístas tenían razones para creer que la suya había sido una victoria y no una derrota ante el Estado. Entre otras porque gozaban de un fuerte apoyo popular en las regiones, habían logrado derrocar el régimen autocrático del rey y estaban ad portas de una asamblea constituyente impulsada en unión con los otros partidos.

•El desarme en los procesos de paz•

generó fuertes dudas y un ambiente de zozobra en la comunidad internacional frente al éxito del proceso.

Después de la negociación y del período de acantonamiento, las armas almacenadas fueron entregadas al Ejército nepalí el 21 de abril de 2012. Sin embargo, a pesar de que fueron registradas efectivamente y verificadas por Naciones Unidas, el número total del armamento de los maoístas permanece incierto. Según la organización Small Arms Survey, existen dos reglas generales para estimar el número total de armas entregadas. La primera es que:

[...] en conexión con otras informaciones, se asume generalmente que los insurgentes tienen en promedio 1.6 armas ligeras cada uno. La segunda, es que las experiencias de DDR han mostrado que los grupos típicamente entregan a las autoridades, aproximadamente un tercio de sus armas ligeras cuando se desmovilizan (Small Arms Survey, 2013).

Por lo tanto, si se tiene en cuenta que al final del proceso se reconoció que había 9.507 personas en la guerrilla y que según lo que algunos argumentan estas no estaban muy bien equipadas, quedan cerca de 6.000 armas que probablemente quedaron fuera del control de Naciones Unidas. Estas armas pueden estar actualmente en manos de grupos de delincuencia organizada, comercializadas en mercados negros o en manos de particulares. Cabe mencionar que, en comparación con cifras de otros países, no es una cifra considerable y su control puede llevarse a cabo con políticas y programas en Nepal y el resto del sur de Asia (Small Arms Survey, 2013).

2.2.3. Algunas lecciones

El proceso de paz y su DDR en Nepal se desarrolló en un contexto histórico en el que ya había un número considerable de estas experiencias a tener en cuenta. Todo el aparato conceptual que se explicó al inicio de este estudio ya existía y ayudó bastante este acumulado que manejaba Naciones Unidas en el momento de su apoyo al proceso. Asimismo, al principio fue clara la intención de ambas partes —Gobierno y guerrilla— de que la Organización estuviera verificando y legitimando los diálogos y la implementación del Acuerdo. Esto permitió que las labores de la ONU pudieran llevarse a cabo con diligencia y éxito. Sin embargo, a pesar de la centralidad del papel de la misión de la ONU, los cambios publicados

por la organización en las cifras de desmovilizados le restó credibilidad al interior del país. Incluso, desafortunadamente, señalaron la existencia de un sesgo de su parte (Bleie y Shrestha, 2011). Además, no dejó de generar sospechas que el número entregado haya sido bastante inferior al de los combatientes¹⁰⁸.

De otro lado, es importante destacar que el principal motivo del conflicto nepalí entre el Gobierno y la guerrilla maoísta era compartido por gran parte de la población y los demás partidos. Esto llevó a que, después de negociado el cambio de régimen, el proceso de DDR de la guerrilla maoísta quedara soslayado por la puesta en marcha del nuevo andamiaje de gobierno.

2.3. Análisis de casos: Colombia (desmovilización de las AUC)

2.3.1. El conflicto

Para contextualizar el proceso de desarme que se llevó a cabo con las AUC, en este apartado se procederá a describir someramente algunos elementos que ubican el surgimiento de este grupo armado, los principales acontecimientos asociados con su evolución y el proceso de paz adelantado en el gobierno de Uribe en 2002. Esto debido a que la multiplicidad de factores, actores y circunstancias desbordan una posible descripción general de contexto del conflicto armado colombiano.

Si bien hubo varios acontecimientos anteriores, el surgimiento de este grupo se ha ubicado en el año 1987, con la creación de la organización Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) en el departamento de Córdoba y en la región del Urabá Antioqueño. Se aducen múltiples factores para el surgimiento de esta organización, entre ellos, el interés del presidente Betancur (1982-1986) de generar diálogos de paz con las guerrillas. Esto produjo cierta desconfianza en algunos sectores de la población, principalmente élites locales, que veían en el ascenso político y económico de estos grupos como una amenaza a sus propios intereses. Se suman el éxito electoral de la izquierda, la presión de las guerrillas (con creciente extorsión y secuestros) y el recelo de las Fuerzas Militares con la proliferación del comunismo, que resultó en el apoyo de estos a los grupos de autodefensas. Por último, el refuerzo financiero del narcotráfico le permitió a los

.....
¹⁰⁸ Se entregaron 3.375 armas correspondientes a un número aproximado de 31.000 combatientes (Bleie & Shrestha, 2011)

•El desarme en los procesos de paz•

paramilitares el dominio absoluto en ciertas regiones y extenderse por el país “bien fuera para proteger laboratorios (Putumayo y Caquetá) y rutas de exportación (Córdoba, Magdalena), o para combatir a la guerrilla (Llanos orientales)” (GMH, 2013).

En general, nacieron como ejércitos privados no superiores a 1.000 combatientes, con el objetivo de generar protección a las tierras e intereses de los terratenientes. Sin embargo, rápidamente pasaron de la contención a la ofensiva, “para comenzar a atribuirse funciones propias del Estado, librando batallas en contra de la guerrilla y paralelamente asesinando líderes de izquierda y cualquiera que se supusiera apoyaba las organizaciones directamente” (Valencia, 2007). Su principal estrategia fue la de expandir sus frentes a todos los territorios donde la guerrilla ejerciera control, para debilitarlos económicamente y desplazarlos de las zonas con mayor potencial económico en el país. Su estrategia fue efectiva, ya que para el año 2002, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, existían en Colombia veintidós grupos paramilitares, repartidos en veintiocho departamentos (PNUD, 2005).

Cuando inicia el proceso de la negociación con las AUC, en el año 2002, esta era una de las organizaciones armadas ilegales más desestabilizadoras del país: contaba con 12.000 hombres armados (fuera de milicias urbanas y de inteligencia) y se les atribuía, según la Red de Solidaridad Social, 115 masacres, 680 víctimas y 424.354 personas desplazadas. Era un hecho que se habían convertido en uno de los mayores responsables de la violencia en Colombia y uno de los actores armados con el que el recién electo presidente Álvaro Uribe Vélez debía negociar con mayor urgencia (Valencia, 2007).

2.3.2. El proceso de paz y el desarme

Justo después de que en las elecciones presidenciales ganara el candidato Álvaro Uribe Vélez, las AUC decidieron abrir diálogos exploratorios en diciembre de 2002 con la mediación de la Iglesia Católica y una comisión exploratoria¹⁰⁹. Varias han sido las razones que se han señalado como los motivos de la disposición para

109 Ver Resolución 185 de diciembre 23 de 2002. Anexo 1 (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2006)

negociar, entre las que se pueden mencionar: se ha resaltado que las autodefensas pudieron haber visto favorable la elección del presidente Uribe, dada su cercanía ideológica, por lo que vislumbraron la posibilidad de sacar un buen trato (Porch y Rasmussen, 2008). Sin embargo, el Gobierno señaló que la razón oficial era el éxito de la presión militar que estaban adelantando en medio de su política de Seguridad Democrática. Se ha afirmado también la importancia de algunos cambios al interior de las AUC, principalmente que algunos de los comandantes se habían convertido en narcotraficantes y veían en las negociaciones una oportunidad de acceder a la vida civil en un contexto de impunidad (Koth, 2005).

Después de los acercamientos, el 25 de junio de 2003 la Comisión publicó el Documento de Recomendaciones de la Comisión¹¹⁰ con diez recomendaciones, en el que señalaban acordar mecanismos para concentrar las fuerzas irregulares; establecer alternativas jurídicas que hicieran posible el acuerdo y solicitar veeduría y acompañamiento internacional. Posteriormente, en julio de 2003, en el conocido Acuerdo de Ralito¹¹¹, el Gobierno y los representantes de las AUC dieron por terminada la fase exploratoria para comenzar la negociación y se estableció el objetivo de desmovilizar la totalidad de la organización para diciembre de 2005.

En enero 23 de 2004 se firmó el convenio entre el Gobierno colombiano y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA), en cabeza del expresidente de Colombia César Gaviria, para el acompañamiento al proceso de paz. Específicamente, su función sería la de “verificar las iniciativas de cese al fuego y de hostilidades, de desmovilización y desarme, y de reinserción, que en el marco del Proceso de Paz se ha establecido por el Gobierno” (OACP, 2006)¹¹². Asimismo, debía verificar la entrega de armas que fuera pactada, monitorear su cumplimiento y definir programas para su destrucción.

La implantación de la MAPP/OEA a propósito del proceso de paz entre los grupos de autodefensas y el Gobierno constituye un hito en la presencia de misiones internacionales de paz en Colombia. Antes de la MAPP/OEA, la

110 Ver Anexo 4 (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2006).

111 Para mayor información revisar el Acuerdo de Santa fe de Ralito en: http://estaticos.elmundo.es/documentos/2003/04/guerras_olvidadas/santafederalito.pdf

112 Revisar el numeral 1.2.

•El desarme en los procesos de paz•

participación de la comunidad en los procesos de paz eran iniciativas inconexas de varios países, de grupos de países e incluso de personalidades internacionales que tan solo se representaban a sí mismos. Por el contrario, la MAPP/OEA representa por primera vez la presencia organizada de una misión internacional específicamente creada para apoyar un proceso de paz, con un mandato claro que incluía la verificación en el desarme, cuya legitimidad política proviene de la autorización política que 34 Estados americanos le otorgaron a la creación de la misión y a su mandato, por medio de sus representantes en la OEA.

Si bien el antecedente de esta misión internacional puede ser perfeccionado o fortalecido, es digno de ser replicado en el desarrollo y perfeccionamiento del proceso de paz con las FARC o con cualquier otro grupo insurgente.

En mayo 13 de 2004 se realizó un segundo acuerdo en Tierralta (Córdoba). Este fue denominado informalmente como Ralito II¹¹³, debido a la importancia del contenido pactado, pues se establecieron las condiciones, el área y el cronograma donde los líderes paramilitares se iban a concentrar y desmovilizar para la consolidación del proceso de paz y los acuerdos entre las dos partes. Finalmente, en 2005, la Ley de Justicia y paz fue aprobada y le dio el carácter legal a varios de los acuerdos a los que se había llegado.

En función de los acuerdos a los que se llegaron y a la normatividad preexistente¹¹⁴, en Colombia hay dos formas de desmovilizaciones: las individuales¹¹⁵ y

113 Ver anexo 9 (OACP, 2006)

114 Colombia tiene un pasado de desmovilizaciones y procesos de paz que permitieron la existencia de leyes con las cuales se beneficiaron varios de los miembros de las AUC. En este sentido, para las desmovilizaciones individuales existían la ley 782 de 2002, que era de hecho una actualización de la ley 418 de 1997.

115 Ya que no es interés de este escrito el tema de las desmovilizaciones individuales, a continuación se describe el proceso someramente. Las desmovilizaciones individuales toman un tiempo aproximado de 24 meses con trámites administrativos en los Ministerios de Defensa y del Interior. Un individuo que tenga el interés de desmovilizarse, debe rendirse ante una parroquia, un precinto policial, una unidad del Ejército, un juez o un funcionario de la fiscalía. Después de haber sido interrogado por inteligencia militar, la persona que eligió desmovilizarse es remitida al Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) del Ministerio de Defensa. Este programa ofrece asistencia humanitaria inmediata para el desmovilizado y su familia y se le administra una evaluación psicosocial. Durante el periodo inicial de tres meses, el individuo es investigado por el Comité Operativo para la Dejaración de Armas (CODA), que debe asegurarse que éste no tenga ordenes de captura pendientes o sea culpable de violaciones a los Derechos Humanos. Si él o ella resulta sin ningún reparo del CODA, PAHD envía al ex combatiente al Ministerio del Interior. De ahí en adelante el proceso de reinserción puede comenzar. El excombatiente se traslada a una casa de protección con su familia, de las que hay 30 en el país (20 en Bogotá). Desde aquí, el desmovilizado puede empezar su entrenamiento laboral o su curso de estudios (muchos son iletrados que aprenden a leer y escribir en este programa. Durante todo el periodo, los excombatientes reciben un estipendio mensual de 537.000 pesos y unos estipendios adicionales para sus dependientes. Al final de un periodo de 24 meses, cada combatiente

las colectivas. La desmovilización colectiva de las AUC fue supervisada por la oficina del alto comisionado para la Paz y el secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), por medio de la Misión de apoyo al proceso de paz en Colombia (MAPP/OEA). El proceso era el siguiente: la unidad que deseaba desmovilizarse elaboraba una lista de los miembros y un inventario con las armas que quería entregar. Los desmovilizados luego eran remitidos a áreas predesignadas en el Acuerdo de Tierralta, donde sus identidades eran verificadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, que también determinaba si eran buscados previamente por la comisión de otros delitos. Muchos de los líderes fueron transferidos en diciembre de 2006 a una prisión en Antioquia y unos pocos fueron enviados a Santa Fe de Ralito para esperar los resultados de su investigación. A otros excombatientes se les expidió certificaciones del CODA que establecieran su deseo de desmovilizarse. Las desmovilizaciones comenzaron con el Bloque Cacique Nutibara el 25 de noviembre de 2003 y terminaron el 15 de agosto de 2006 con el Frente Chocó. Es de resaltar que, en total, nueve¹¹⁶ estructuras desmovilizadas agrupaban 22.962 integrantes, que correspondieron a un 72,4% de los combatientes desmovilizados.

En cuanto al proceso de desarme, la parte técnica estuvo supervisada por el Grupo Interinstitucional Antiterrorista (GIAT), que estaba conformado por oficiales y suboficiales del Ejército, de la Policía y del DAS. Estos estuvieron encargados del primer conteo y registro del material entregado por las AUC en el denominado proceso de inspección, empadronamiento, traslado y destrucción de las armas. Posteriormente, este material fue trasladado a depósitos de las guarniciones militares, con la verificación de la MAPP OEA y funcionarios de la Oficina del alto comisionado para la Paz.

En la guarnición militar, el GIAT, la Fiscalía General de la Nación y la OACP hicieron el estudio técnico de identificación (IBIS) del armamento por parte del personal experto en balística. Este tenía la responsabilidad de realizar investigaciones para determinar a cuáles procesos judiciales se encontraban vinculadas

recibirá un proyecto productivo y la suma global de 8.000.000 pesos con el que pueden empezar un negocio o comprar una casa.

116 Entre los bloques con mayor número de integrantes destacan: Bloque central Bolívar con 6.348, Bloque Norte con 4.760, Bloque Mineros con 2.780, Bloque Héroes de Granada con 2.033 y Bloque Elmer Cárdenas con 1.538 (OEA, 2007).

•El desarme en los procesos de paz•

las armas de la siguiente manera: primero, se revisó y registró el tipo de arma (calibre, marca, modelo, si está en buen o mal funcionamiento y si son de uso privativo de las Fuerzas Militares, defensa personal o prohibidas); después de la asignación de un número y de ser fotografiada, los datos fueron almacenados en una base de datos realizada por los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación. Luego se hizo un análisis de las vainillas y los proyectiles de cada una de estas armas al ser disparadas. Las pruebas con los proyectiles y las vainillas quedaron almacenadas en estuches especiales y fueron transportados al área de balística forense de la Fiscalía en Bogotá, la cual se encargó de almacenarlas y se convirtieron en evidencia para la identificación de responsables y el esclarecimiento de las circunstancias de tiempo, modo y lugar (OACP, 2007). Después de los estudios del GIAT, las armas fueron entregadas a las Fuerzas Militares para que ser destruidas.

Como se puede observar, el proceso de desarme que se realizó fue una entrega total que se hizo en el contexto del proceso de su desmovilización. Como en los demás procesos analizados, no dejó de generar suspicacias, a pesar de que las labores que desempeñó la MAPP/OEA en relación con la verificación sirvieron en gran medida para legitimar el proceso. Las críticas principales se deben sobre todo al rearme de ciertas estructuras desmovilizadas o a que no se logró la desmovilización de toda la organización (OEA, 2007).

El 15 de agosto de 2006 la misión de la OEA declaró que el proceso de desmovilización colectiva y desarme, que se inició el 25 de noviembre de 2003, había concluido. En total se dieron 38 actos de desmovilización colectiva con 31.671 personas, un total de 18.051 armas entregadas y 2.716.401 municiones, en una relación cercana a un arma por cada dos combatientes (OACP, 2006).

2.3.3. Algunas lecciones

Como se observó, el proceso de paz que se desarrolló con las AUC se realizó en varias fases que implicaron la negociación de diferentes puntos del DDR y de los demás temas por las distintas partes. En esto, Colombia tiene un historial de diálogos y procesos de paz que incluso han dejado leyes como las que fundamentaron las desmovilizaciones individuales de las AUC. Sin embargo, no es claro que exista un aprovechamiento de estos procesos llevados a cabo por los Gobiernos

precedentes. Por esto, es recomendable impulsar estudios y análisis en Colombia que consideren las experiencias previas de negociación y desarme, con factores de éxito y fracaso, para fundamentar futuras negociaciones.

A diferencia de Nepal y El Salvador, en el tiempo de las negociaciones de paz en Colombia no intervino la ONU; sin embargo, la participación de la OEA y su Misión para el apoyo al proceso de paz fue determinante en la implementación del DDR. No solo le dio legitimidad, sino también apoyo logístico. Incluso la MAPP elaboró varias advertencias del riesgo futuro con las desmovilizaciones incompletas y los reductos de las AUC. Por lo tanto, sigue siendo un elemento determinante para la culminación del proceso y la planificación de políticas futuras relacionadas con la consolidación del DDR en general y el desarme en particular.

Las desmovilizaciones de las principales estructuras de las AUC sucedieron en un contexto de guerra que continuaba con otros actores como las FARC, el ELN y reductos de las mismas autodefensas que no se desmovilizaron. Esto conllevó un riesgo en el tema de seguridad que es inevitable considerar en el marco del proceso posterior al desarme. La misma MAPP/OEA advirtió del rearme de varias de las estructuras en el contexto de su labor de verificación del proceso. Por lo tanto, resulta imperativo continuar con reformas a la legislación para el tema de desarme y políticas de seguridad que permitan abordar el complejo fenómeno que ha resurgido de la desmovilización de las AUC y las nuevas bandas criminales.

En el caso específico del desarme se destacó el proceso que realizaron con cada una de las armas, en cuanto a la identificación y al registro balístico. Si se administran adecuadamente y con los recursos económicos necesarios y de personal, estos datos podrían beneficiar al esclarecimiento de la verdad en el período posterior a las desmovilizaciones. Asimismo, la determinación de destruir las armas después del proceso resulta importante para prevenir la reutilización indebida de estos remanentes del conflicto.

3. Conclusiones

En todo el texto se pudo observar las razones de utilizar distintos términos para referirse el tema del desarme. Se podría decir que se aborda, en general, en un marco que parte de las implicaciones políticas, estratégicas y simbólicas. En primera instancia, de acuerdo con la fortaleza política con la que llegan a negociar

•El desarme en los procesos de paz•

los futuros excombatientes, prefieren el uso de términos que se relacionan con la naturaleza voluntaria del desarme, en cuyo caso prefieren términos como control y administración de las armas, depósito, dejación o simplemente proceso de desarme. De otro lado, la contraparte prefiere hablar de entrega de armas, retención de las armas o decomiso, más cercanos al reconocimiento de la derrota del adversario.

Por otra parte, también se observó que negociar el desarme tiene unas implicaciones estratégicas importantes. En el caso de El Salvador, dejar el acuerdo en este tema para la última etapa le dio tiempo a los negociadores para convencer a los rangos medios y bajos de la viabilidad del proceso. Asimismo, para que entendieran que “lo sustantivo” por lo que habían luchado, lo habían conseguido en las primeras etapas de la negociación y, por tanto, solo quedaba el desarme. En Nepal, el desarme fue aún más estratégico que en El Salvador, en tanto el desarme parcial permitió que la guerrilla maoísta ejerciera presión en el Gobierno para que este cumpliera con los otros elementos acordados. En cuanto a Colombia, fue un elemento que se unió a la desmovilización y que, en últimas, fue la cuota de confianza, además de la desmovilización, de parte de las AUC en el proceso adelantado con el Gobierno colombiano.

No obstante, en cualquier caso, el desarme se evidenció como un elemento determinante en el éxito y la culminación de las negociaciones de paz. Incluso se ve como uno de los criterios para juzgar el éxito o fracaso del proceso. No se entiende un proceso de paz sin que este culmine, entre otras cosas, en la imposibilidad de que los exactores armados ilegales usen las armas que alguna vez tuvieron bajo su poder. Aun así, es importante tener siempre presente la dificultad de lograr un desarme total de las fuerzas: para los tres casos de estudio existen graves indicios de que los excombatientes no entregaron la totalidad de las armas por consideraciones de seguridad o de falta de control de sus propias estructuras armadas. Por lo tanto, como complemento de las medidas de desarme de los excombatientes, se hacen imprescindibles las reformas a la legislación, a las políticas y a las medidas técnicas y administrativas que garanticen el control de los remanentes de armas que quedan después de las desmovilizaciones.

En su contexto, el desarme forma parte de un proceso más amplio denominado DDR. Esto es sumamente importante de considerar, en tanto, a pesar de ser un elemento sine qua non para el éxito de un proceso de paz, no se puede juzgar

sin un adecuado proceso de desmovilización y reintegración. Solo el conjunto puede ser el criterio para juzgar la adecuada culminación de un proceso de paz.

Ahora bien, como se vio en los tres casos, la intervención de una tercera parte imparcial fue determinante para la exitosa culminación del proceso de paz. Tanto para El Salvador como para Nepal, la intervención de esta tercera parte —la ONU— durante la negociación permitió sobrepasar puntos muertos y problemas que hubieran podido terminar con el proceso en desarrollo y coadyuvaron a supervisar el proceso de desarme. En el caso de Colombia, también fue determinante su participación por medio de la OEA, no de manera directa en el logro de los acuerdos, sino en la verificación del cumplimiento de los mismos, entre ellos, del desarme.

Muchas pueden ser las procedencias de misiones internacionales útiles para la implementación de los acuerdos de paz, pero es justo considerar la experiencia acumulada que tienen las Naciones Unidas en este tipo de procesos mediante sus agencias, principalmente las funciones que ha desarrollado el Departamento para las Operaciones de Paz, así como la consideración de procedimientos y protocolos como las misiones y operaciones para el mantenimiento de la paz. Es patente que esta Organización ha sido la que posicionó el tema del DDR, tras una serie de recomendaciones y estándares en la comunidad académica y la implementación de políticas y programas de paz en los últimos años.

Por último, en consideración de la relevancia y riqueza de los casos analizados, se enunciará una serie de recomendaciones para contemplar en las actuales negociaciones de paz en Colombia o posibles negociaciones futuras. Es importante mencionar que estas recomendaciones son generales y, por tanto, podrían ser utilizadas por otro país que se encuentre adelantando negociaciones de este tipo.

- Es importante considerar la labor que pueden desarrollar terceras partes como la ONU o la OEA, entre muchas otras posibilidades, para superar nudos y problemas que puedan presentarse durante las negociaciones y con la implementación del DDR acordado. Estas organizaciones también dan confianza y legitimidad al proceso. De manera concreta, es aconsejable aprovechar la experiencia acumulada que tiene la ONU y sus misiones para el mantenimiento de la paz. Estos no solo han apoyado diversas negociaciones, sino que han hecho esfuerzos por reflexionar acerca del tema y generar recomendaciones.

Desde luego, como lo hemos señalado en capítulos anteriores, para el éxito de la participación de un tercero, es fundamental que ambas partes estén de acuerdo y manifiesten explícitamente su interés en que esa tercera parte apoye el proceso, así como que se delimite minuciosamente, con un mandato claro, preciso y realizable, las funciones que realizaría la tercera parte, así como el tiempo de preparación.

- Es imprescindible la necesidad de generar ambientes de confianza como condición necesaria del proceso de desarme. En este sentido, al revisar el caso de El Salvador, se evidencia como un imperativo que las Fuerzas Militares participen en la generación de este ambiente de confianza y los esfuerzos no solo sean generados por parte de agentes civiles del Gobierno.
- Es importante que los programas de recogida de armas en manos de la sociedad civil eviten el cambio de armas por dinero. Así se blindan frente a la posibilidad de un rearme con este mismo dinero, ya que muchas armas son robadas. Es por esto que se recomiendan programas del tipo “Armas por educación” o “Armas por programas de desarrollo”.
- Para el caso del desarme y de la desmovilización en Colombia, es importante contemplar la existencia de milicias urbanas. Como ocurrió en El Salvador, es un tema sumamente difícil de manejar y que requiere de ingentes esfuerzos de ambas partes.
- Es relevante estudiar la posibilidad de destruir las armas después del registro y control. Esto previene el que estas sean usadas nuevamente y continúen en otras manos ilegales; en el caso colombiano, se corre especial riesgo de que las armas no entregadas o no destruidas terminen en manos de las denominadas Bacrim.
- Serán determinantes los sistemas de información que se creen en el contexto de la implementación del desarme. Por ejemplo, la tarea de contabilizar las armas antes de entregarlas crea una base de datos que será útil para el control de las armas en el período de posconflicto.
- Es importante considerar y hasta reevaluar con cuidado la fórmula de “un combatiente, un arma” para establecer la cantidad de armas que pueden recolectarse y destruirse.
- La sociedad colombiana no debe dejarse envolver en juegos semánticos ni dar prioridad a lo semiótico sobre la realidad material en relación con el tema del desarme: sin menospreciar el valor simbólico que engendra la

entrega o la dejación, la destrucción o el depósito (entre otras modalidades) de armas, para quienes de manera particular estuvieron envueltos directamente en las hostilidades, este no puede ser más importante que el interés general de toda la sociedad para que las armas nunca más vuelvan a ser utilizadas por actores ilegales en contra del Estado y de la misma sociedad, con prescindencia de la modalidad operativa que se utilice para que esto sea así. El fin general de garantizar la paz, con el monopolio de las armas en cabeza del Estado, subsume los medios operativos para que las armas ilegalmente utilizadas no lo sean más.