La mayoría de estas misiones han sido creadas por el Consejo de Seguridad, análogamente a las operaciones de mantenimiento de la paz. Durante el 67º periodo de sesiones de la AG (2012-2013) se ha ido dando una mayor visibilidad a estas actuaciones para solventar situaciones de crisis, conflicto e intervención en postconflicto. En definitiva, se han ido abriendo paso como un instrumento útil en una amplia gama de esferas que incluyen la diplomacia preventiva; el apoyo de los procesos de paz; el desarme, la desmovilización y la reintegración; la asistencia para el establecimiento de mecanismos de justicia transicional; la observación de los regímenes de sanciones del Consejo de Seguridad; y la consolidación de la paz en el terreno, entre otros.

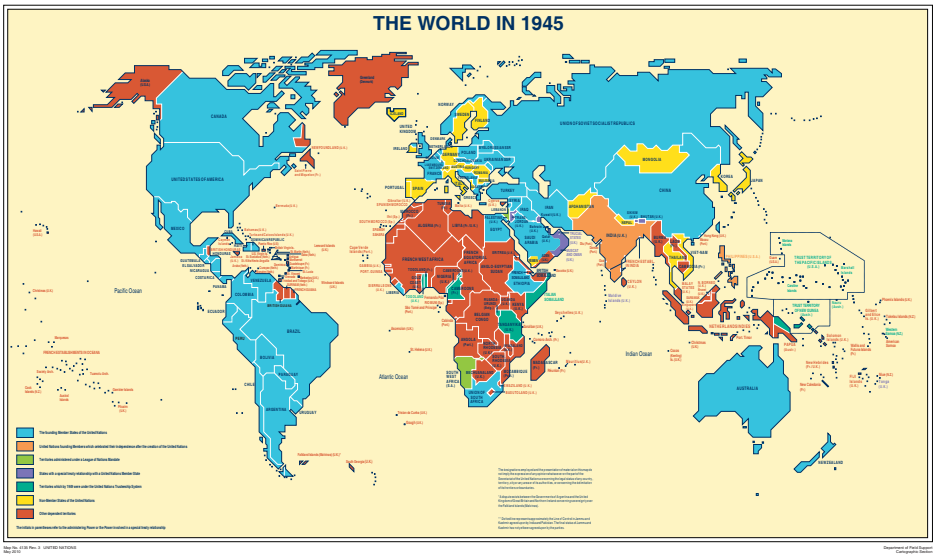
En estos momentos nos encontramos en la cuarta etapa: la Cuarta Misión, en pleno debate para seguir aumentando la transparencia y rendición de cuentas respecto de este tipo de misiones políticas especiales que buscan el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, particularmente a través de la prevención y el abordaje de las causas profundas de los conflictos para alcanzar una paz duradera o sostenible en el tiempo. Esto nos lleva a los debates previos de la necesidad de revisar los conceptos de seguridad humana, las formas de abordar la mejora (o solución) de las causas profundas que generan los conflictos, en definitiva, de la adopción de enfoques integrales que permitan un desarrollo tras el conflicto que respete los derechos humanos de toda la población. No un enfoque en derechos de mínimos, como es el enfoque de urgencia que aborda el Derecho Internacional Humanitario, sino un enfoque de justicia social asentado en el reconocimiento y respeto igualitario de los derechos humanos.

Estas misiones no sólo hacen referencia a conflictos armados, también hay situaciones de conflicto no resueltas desde los años 60s del siglo pasado, como sucede con territorios palestinos; o de descolonización pendiente desde los años 70s, como sucede con "la cuestión" del Sahara Occidental (Mapa 2).

Sólo si echamos la mirada hacia atrás podemos alcanzar a entender por qué hay cosas que siguen sucediendo hoy (Mapa 3):

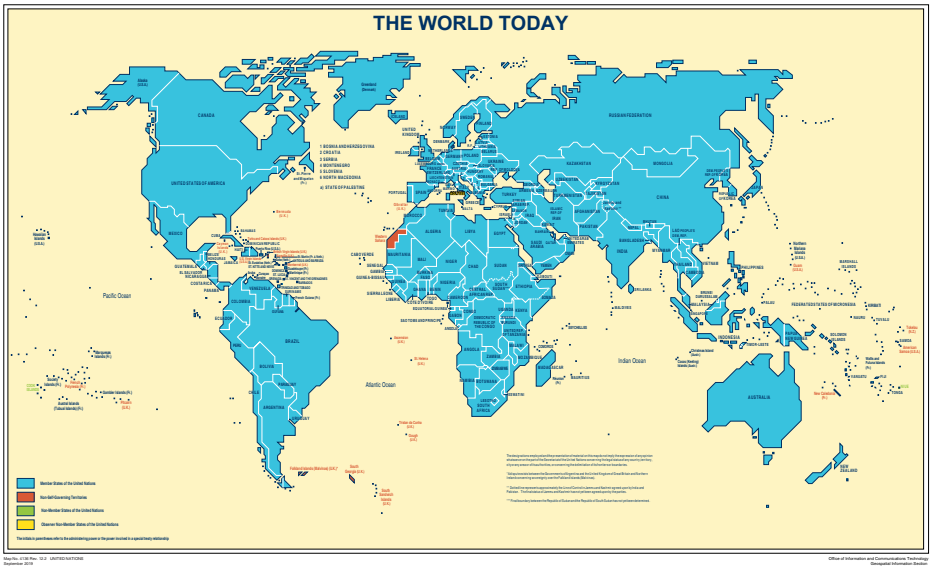
a) ¿Qué ha cambiado desde entonces?
b) ¿Cómo afectan esos cambios a las cuestiones ligadas al género, a la "diversidad sexual" y a la "diversidad corporal", roles, etc.? (Mapa 4).

Mapa 8.2.- El mundo en 1945 (antes de la descolonización).



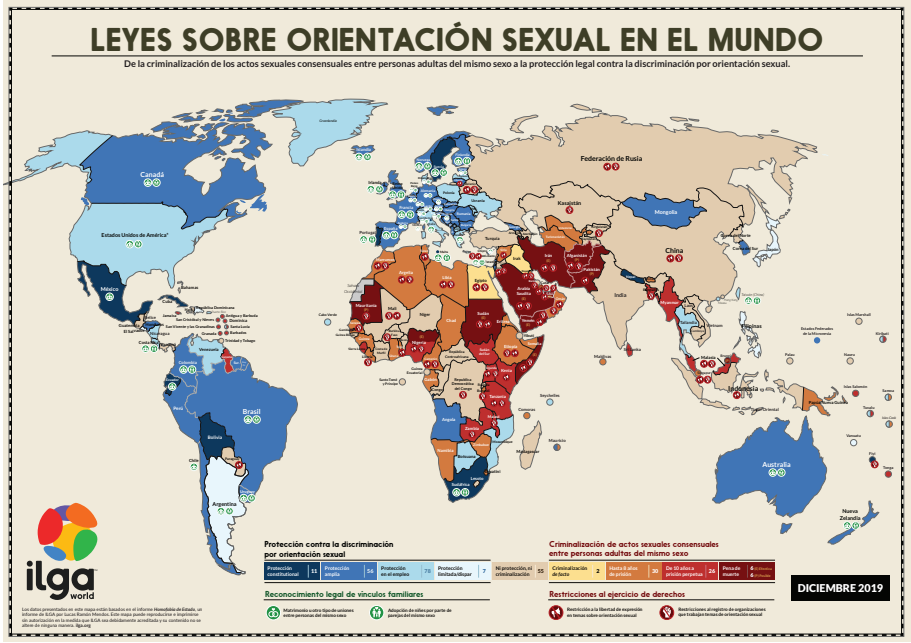
Fuente: ONU.

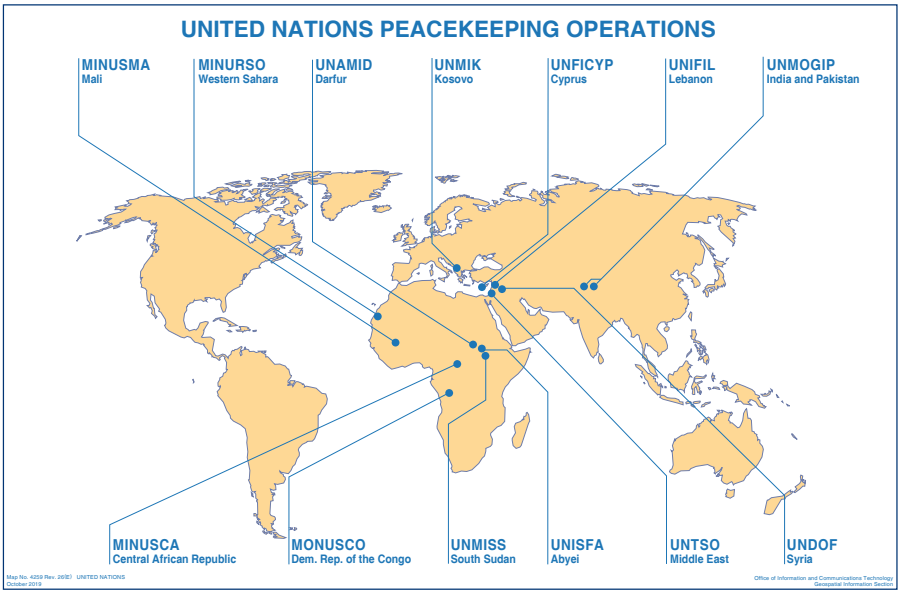
Mapa 8.3.- El mundo en la actualidad y los procesos de descolonización sin resolver.



Fuente: ONU.

Mapa 8.4.- Estado de la regulación de la orientación sexual en 2019. En imagen inferior las misiones de paz en activo.





Fuentes: ILGA – UNOP.

1.3 ¿PUEDE HABER 'INCLUSIVIDAD' SIN PERSPECTIVA DE GÉNERO?

Para "incluir" algo en una estrategia, plan, hoja de ruta o de lo que estemos hablando, es condición indispensable conocer de ello y tener la voluntad de hacerlo. Parece obvio, lo es. Pero a veces que resulta obvio para algunas personas (en su acepción de que es "muy claro y no tiene dificultad"), no lo es para otras. Surgen dudas y hay dificultades en el abordaje porque el "género" en nuestros días ha tornado a ser un concepto controvertido, para el que no se ha alcanzado un "acuerdo universalmente aceptado" aunque nos parezca que sí. Hay una parte argumental, valorativa en este concepto socialmente creado que causa la controversia. Es un concepto que adquiere matices según cada sociedad, cada momento, y más cuando se añade la idea de que el género no es binario. Aunque vimos estas cuestiones en el Bloque II, antes de entrar en la necesidad de incorporar la perspectiva de género en todo lo que afecta a la mediación, negociación, DDR, etc., resulta conveniente repasar qué entendemos por incorporación de la perspectiva de género y desde cuándo estamos haciendo referencia su necesidad.

Recordemos que, ante todo, la Res. 1325 es una resolución declarativa, en la que se vienen a reconocer una serie de evidencias y derechos, establece unos objetivos genéricos, pero no crea en si misma los necesarios mecanismos que garanticen su implementación. El gran logro comúnmente admitido de la Res. 1325 es la visión de la mujer en el conflicto no ya como víctima, sino como actor y parte indispensable en los procesos de paz para alcanzar soluciones duraderas o sostenibles. Ahora bien, las faltas de garantía en la implementación hacen que la consecución de esos objetivos genéricos sea tan lenta y tan frágil frente situaciones adversas que su alcance, en situación de equidad, siga siendo en la práctica una quimera. Se empieza a construir una base para integrar las cuestiones de género en la responsabilidad del Consejo de Seguridad de mantener la paz y la seguridad internacionales. Ahora bien, ¿a qué ritmo? Este ritmo de integración depende claramente de la voluntad política de los dirigentes. Una voluntad muy presionada por el movimiento internacional feminista cuando se aprueba la Resolución 1325, aunque de forma irregular; una presión que ahora se encuentra en otro punto o grado. Pudiera parecer ahora más fuerte que entonces, pero a la luz de los logros alcanzados en los veinte años de vigencia de la Agenda hay serias dudas de que esto sea así, por lo menos en este ámbito.

En la década 90, la Segunda Conferencia de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, supuso un punto de inflexión en el reconocimiento de los derechos humanos en el mundo y una llamada a la no discriminación y al ejercicio consentido de violencia hacia grupos sociales en base a sus características de "raza", sexo, religión y, en fórmula abierta, contra otras formas de discriminación como la orientación sexual e identidad de género. Es la década de la Cuarta Conferencia de la Mujer, celebrada en

Beijing (1995), donde se logra un impulso sin precedentes para introducir la transversalidad de las cuestiones de género en los trabajos de ámbito internacional, como la propia Naciones Unidas. Una parte del movimiento feminista que preparaba la Conferencia estaban introduciendo en el debate la necesidad de tener una perspectiva de género inclusiva que incorporase los problemas que encontraban mujeres con una orientación sexual no heterosexual o no estrictamente heterosexual. El asunto no era la primera vez que se ponía a debate, particularmente interno, con importantes tensiones. Ya desde que se aprobara la aprobara la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), en 1979 organizaciones sociales y algunos Estados intentaron conseguir unos estándares similares para personas LGBTI+ mediante la aprobación de una Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Debida a la Orientación Sexual o a la Identidad de Género (CEDOSIG, por sus siglas en inglés), pero la oposición de la mayoría de la Asamblea General impedía la aprobación. Todo ello a pesar de la labor de visibilización de la problemática por parte de algunos Relatores Especiales, y también de la CEDAW que ha ido recogiendo información sobre abusos y conculcación de derechos de mujeres LBT, publicándose en los conocidos *Informes Sombra,* y poniendo el foco de atención sobre tema de la libertad de las mujeres en relación con sus derechos sexuales, incluida la orientación.

Un inciso. Cabe señalar que, antes de Beijing las palabras "sexual" o "sexualidad" eran prácticamente tabú en la documentación oficial de Naciones Unidas, salvo las referencias a abusos y violencias de esta naturaleza. No obstante, pero el debate alrededor de la sexualidad y sobre la orientación o "inclinación" sexual, era intenso. Se estaba en pleno debate sobre derechos reproductivos. No era del agrado entonces el empleo del término "derechos sexuales", un rechazo que según Susana Galdós (2013:456), era debido a «la negación de la diversidad sexual y en el temor de que al aceptar derechos sexuales se estuviera también aceptando y reconociendo el derecho de las personas a definir su propia identidad» Los debates sobre género entendido como hombre y mujer *cisgénero* estaban sobre la mesa, pero siempre resultaron complejos en Naciones Unidas los debates sobre derechos sexuales y reproductivos y también sobre la aplicación de los derechos humanos a quienes quebrasen las reglas de la *heteronormatividad*, ya fuera en situaciones de conflicto armado o de paz (véase en la plataforma el documento de apoyo "Primeros intentos. Primeros fracasos"). Las cuestiones relativas al género no binario, la orientación sexual y la diversidad corporal tendrán una entrada muy progresiva y más tardía.

Volviendo a la introducción de la perspectiva de género, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) empezó a promover la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas de NU. En la mesa redonda organizada sobre este tema del 9 de julio de 1997, fuertemente influenciada por los objetivos estratégicos de la

Plataforma de Beijing, se definió en qué consistía dicha **transversalización o incorporación de la perspectiva de género**:

> «[…] el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de los géneros» [A/52/3/Rev.1(1997), pág. 24]

Arranca pues en 1997 la coordinación de políticas y actividades dentro del sistema de Naciones Unidas para incorporar la perspectiva de género, según lo que ya se había convenido en la Conferencia de Beijing y conseguir los objetivos estratégicos marcados entonces por su plataforma. Comienzan los trabajos de la Oficina del Asesor Especial del Secretario General en cuestiones de Género y adelanto de la Mujer, prestando apoyo de alto nivel a diversos órganos intergubernamentales, incluido el Consejo de Seguridad. Que el propio sistema de naciones Unidas promoviera de forma activa y visible la incorporación de la perspectiva de género debería ser un potente motor de arrastre para la acción de un buen número de Estados por su acción ejemplarizante. No obstante, lo primero que nos llama la atención de algunos documentos de esa época es el intercambio como sinónimo de los conceptos "sexo" y "género". Así, leyendo el documento de la Oficina que nos presenta la Asesora Ángela E. V. King (2002:9), ya en la introducción se señala «La igualdad de los sexos como meta, la incorporación de la perspectiva de género como estrategia», para apuntalar la necesidad de una estrategia en base a:

> «La estrategia de incorporación de la perspectiva de género surgió como resultado de la insatisfacción con planteamientos anteriores destinados a **disminuir la brecha que separa a ambos sexos**. Estas primeras estrategias solían concentrarse en las mujeres (dotándolas de más educación, más recursos, etc.) y en iniciativas puntuales concretas. Si bien estos proyectos (o componentes dentro de iniciativas más amplias) eran estimables, se hizo evidente que las desigualdades por razón de sexo no iban a superarse mediante iniciativas marginales sino a través de procesos amplios de cambio, particularmente a nivel político e institucional. Durante las últimas décadas, los movimientos de mujeres del Sur formularon una crítica de los modelos e instituciones de desarrollo, afirmando que no bastaba con "incorporar a las mujeres" a las instituciones y procesos actuales. La respuesta no era una mayor participación en un proceso de desarrollo injusto y no sostenible, sino un replanteo de las estructuras y las prácticas que perpetúan desigualdades de todo tipo.

> También se reconoció que la desigualdad entre la mujer y el hombre era una cuestión relacional y que no iba a superarse concentrándose únicamente en la mujer. Había que prestar más atención a las relaciones entre mujeres y hombres, en especial con respecto a la división del trabajo, el acceso a los recursos y el control de éstos, y el potencial de adopción de decisiones. Se empezó a comprender la importancia de buscar aliados masculinos y de trabajar con hombres para redefinir conjuntamente los papeles asignados por razón del sexo y las relaciones entre los sexos. Así pues, fue necesario pasar de "las mujeres" como grupo destinatario, a la igualdad de los sexos como una meta del desarrollo».

Dado el carácter universal de la propuesta, junto con la definición se pautaron los **principios para incorporarla la perspectiva de género**. Una perspectiva, obviamente binaria y *cis* al objeto de reflejar las percepciones, la experiencia, el conocimiento e intereses de "las dos partes, hombres y mujeres, en la formulación de políticas, la planificación y la adopción de decisiones. Estos principios originalmente consensuados en el documento de 1997 eran:

> «Las cuestiones que se planteen en todos los sectores de las actividades deben definirse de modo que se puedan diagnosticar las diferencias de género, es decir, **no se debe partir de un supuesto de neutralidad** desde el punto de vista del género».

Hay un desequilibrio histórico, basado en prácticas y relaciones de poder desarrolladas sobre "estereotipos sexuales" (según reza el documento anterior) que obliga a poner el foco de atención sobre lo que acontece a las mujeres (y niñas) con carácter general. El punto de partida no es neutro en tanto que no está equilibrado. Se reparte la responsabilidad de adoptar la perspectiva en todo el sistema, incluidos los niveles más altos. Allí donde los estereotipos y prejuicios negativos han puesto no un techo de cristal, sino un techo de hormigón visible y apreciable por todos. Y lo que es más importante, se establece como principio «la **rendición de cuentas** respecto de la obtención de resultados».

Se aclaran tres cuestiones fundamentales:

> «La incorporación de la perspectiva de género también exige que se hagan todos los esfuerzos posibles para **ampliar la participación** de la mujer en todos los niveles de la adopción de decisiones.
>
> La incorporación de la perspectiva de género **debe institucionalizarse** mediante medidas, mecanismos y procesos concretos en todos los sectores del sistema de las Naciones Unidas.

> La incorporación de la perspectiva de género **no anula la necesidad de adoptar políticas y programas dirigidos específicamente a la mujer**, así como de promulgar leyes al respecto, ni reemplaza a las dependencias o centros de coordinación encargados de las cuestiones de género».

Termina el ECOSOC con un recordatorio al que hemos hecho referencia desde el primer día:

> «Para llevar a la práctica con éxito el concepto de incorporación de la perspectiva de género son importantes una **clara voluntad política** y la **asignación de recursos humanos y financieros suficientes** y, si fuera necesario, crecientes que procedan de todas las fuentes de financiación disponibles».

Aunque no lo señale, hay otro principio que está presente y se entrecruza: la **responsabilidad de proteger**.

2. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA MEDIACIÓN

No todas las controversias o conflictos pueden resolverse mediante mediación, pero será el primer intento. Las posibilidades de que la mediación sea eficaz dependen de que se den tres requisitos de partida, sin ellos las posibilidades de conseguir el objetivo marcado serán escasas o nulas. En primer lugar, obviamente, que las partes estén dispuestas a negociar una solución; en segundo lugar, que acepten al mediador, lo cual no siempre se consigue en un primer intento; en tercer lugar, que haya un consenso general en apoyar ese proceso, tanto a nivel regional como internacional. Visto el mapa de zonas donde hay conflicto, pueden deducirse con cierta facilidad las reticencias de las partes a que las labores de mediación las realice una mujer en general o una persona LGBTI+ en particular. Esto no quiere decir que las sillas para las personas mediadoras (negociadoras o participantes en las comisiones de procesos de negociación e implementación de DDR, SSR o JT) estén todas exclusivamente reservadas para hombres cisgénero heteronormativos. No hemos dicho esto, pero casi podría decirse que sigue siendo la regla. No obstante, aunque abordaremos en el próximo tema nuevamente este asunto señalar que hay organizaciones que sí han tratado o conseguido incorporar una perspectiva de género inclusiva, como fue el caso de las negociaciones de paz sobre el conflicto colombiano donde las organizaciones feministas facilitaron la inclusión de las cuestiones de SOGIESC.

En 2011, con la publicación de la resolución 65/283, aprobada por consenso en la Asamblea de Naciones Unidas, se vinieron a reconocer los logros de la mediación diplomática en la prevención de conflictos nuevos, o la resolución de controversias

existentes. Unos trabajos que contaron con participación de distintos actores, incluyendo organizaciones internacionales, ONG y sociedad civil (ⓘ). No obstante, la segunda década del siglo vio como se producía un cambio de tendencia. Tras dos décadas de control, los conflictos armados empezaron a aumentar (cambios de gobierno no constitucionales, elecciones impugnadas, transiciones políticas incompletas, tensiones sociales, etc. Eso sin contar el número de conflictos armados de "baja intensidad" de carácter intraestatal que se estaban empezando a internacionalizar o que propagaban la inestabilidad más allá de sus fronteras (por los desplazados que generan, el reclutamiento de menores o la violencia sexual); o que amenazaban con aumentar la violencia por falta de progresos en los procesos de paz.

En palabras del Secretario General de Naciones Unidas: «Los conflictos armados contemporáneos requieren mediadores para equilibrar el mandato político con consideraciones humanitarias urgentes, establecer un proceso de mediación coherente pero inclusivo y crear incentivos para lograr la participación en el proceso, respetando al mismo tiempo los marcos y normas jurídicos internacionales» [A/66/811, párr.12]. Y es que, a diferencia de lo que se ocurría en la mayor parte de los conflictos armados de las últimas décadas del siglo XIX, donde predominaban las cuestiones ideológicas, las actuales controversias que desencadenan conflictos se caracterizan por una mayor polarización étnica, tensiones socioeconómicas y mala gobernanza; todo ello agravado por las consecuencias derivadas del cambio climático y, en algunos puntos, por la irrupción del terrorismo y el extremismo violento. Como resultado, las iniciativas de mediación y facilitación han ido más allá de asegurar un alto el fuego y se han centrado en lograr arreglos amplios, que abarcan una variada gama de cuestiones, entre otras, el reparto del poder, la distribución de la riqueza, las constituciones, la justicia, los derechos humanos y cuestiones de seguridad.

En las últimas décadas, se han realizado tareas de mediación con apoyo internacional en muy diversos lugares como: Afganistán, Bangladesh, Chipre, Costa de Marfil, Ecuador, Georgia, Guinea, Guinea Ecuatorial-el Gabón, Guyana-Venezuela, Fiji, el Iraq, las Islas Salomón, Honduras, Kenia, Kirguistán, el Líbano, Libia, Madagascar, Malawi, Maldivas, Myanmar, Nepal, Panamá, el Perú, la República Árabe Siria, Sri Lanka, el Sudán (Darfur), Sudán-Sudán del Sur, Tailandia, Túnez y el Yemen, así como en la región de los Grandes Lagos, el Sáhara Occidental, la península de Corea y el Oriente Medio (Israel-Palestina). No solo por temas relativos a discrepancias políticas, también sobre cuestiones relativas a recursos naturales como ha sucedido en la cuenca de Sistán (Afganistán y la República Islámica del Irán); y los humedales mesopotámicos (la República Islámica del Irán e Iraq). Esto ha hecho que la esfera de la mediación se haya vuelto más diversa y con un número mayor de actores que reclaman ser parte de los procesos, como sucede con mujeres y jóvenes. Pese al compromiso de introducir la perspectiva de género no ya por terceros, sino por las propias mujeres, tal y como enuncia la Agenda MPS-Res1325, ha de señalarse pocos

avances. Se ha dicho mucho, se ha escrito casi más, pero se ha hecho poco. Hay pocas mujeres mediadoras, como hay pocas en el ámbito de la negociación o en el diseño e implementación de los programas de DDR, SSR. Esto tiene su influencia en la introducción de una perspectiva de género inclusiva.

En algunas ocasiones los conflictos han llegado a agravarse como consecuencia de la falta de preparación de los mediadores (más basada en buena fe o las buenas intenciones que en el *expertise* de mediadores externos poco conocedores de la complejidad del entramado local), problemas en la coordinación entre las distintas iniciativas diplomáticas, entre otras cuestiones. Ante tales circunstancias, desde Naciones Unidas se hizo un llamamiento a los Estados para que aportasen su perspectiva sobre cuáles habrían de ser tomados como elementos fundamentales en una mediación, así como las características de las personas encargadas de realizar mediaciones. De una forma u otra, los elementos básicos ya los hemos enunciado. A continuación, los abordaremos sucintamente, señalando las principales directrices acordadas por la comunidad internacional:

1. Preparación.
2. Consentimiento.
3. Imparcialidad.
4. Implicación nacional.
5. Derecho internacional y marcos normativos.
6. Coherencia, coordinación y complementariedad de la mediación.
7. Carácter inclusivo.
8. Los acuerdos tras la mediación.

La Diplomacia Multivía (*Multi-track Diplomacy*)

En lecturas especializadas sobre temas de misiones políticas y diplomacia es frecuente encontrar las expresiones "track one" o "track two". A principios de los 80, los diplomáticos estadounidenses Joseph Montville y John McDonald desarrollaron el concepto de Diplomacia Multivía (*Multi-track Diplomacy,* MTD), señalando que hay hasta 9 vías de diplomacia para prevenir y desactivar conflictos. Este conjunto de vías lo representaron gráficamente constituyendo el denominado "círculo de prevención de conflictos o de la cultura de paz".

Montville y McDonald pusieron en evidencia cómo progresivamente estaban cobrando valor otras vías no oficiales de intermediación pacífica, cómo otros actores abrían vías de diálogo en conflictos que habían quedado bloqueados tras romperse las comunicaciones oficiales entre las partes. En estas situaciones, los contactos no oficiales podían allanar el camino para la vuelta a la mesa de negociaciones; o bien, rebajar la tensión antes de que las negociaciones oficiales pudieran acordar los términos para frenar la escalada bélica.Tal y como recoge la figura, la vía primera, o ***track one***, es la oficial.

Fuente: Diamond, L. y McDonnald, J. (1996). Multi-Track Diplomacy: A Systems approach to peace. Connecticut: Kumarian Press.

Le sigue una nueva vía en auge, la ***track two***, donde las organizaciones sin ánimo de lucro o profesionales que trabajan en entornos donde hay o ha habido conflictos armados intermedian. La **tercera vía** es la que desarrollan actores del sector privado que actúan como agentes o intermediadores de paz. En la **cuarta vía** están los ciudadanos, personas comprometidas que puedan ofrecer su intervención a título personal o influyendo mediante procesos democráticos o su activismo no organizado. La **quinta vía** engloba las acciones hechas desde los sectores educativos y de la investigación quienes, a través de la academia o fuera de ella contribuyen a la ciencia y la cultura de paz en los entornos educativos, formativos e investigadores. En la **sexta vía** encuadraron el activismo ciudadano organizado en redes -mucho más potente en la actualidad que en los años 80, gracias a los avances en las TIC-, capaces de promover e influenciar en las políticas públicas en beneficio de la colectividad. La **séptima vía** está conformada por líderes religiosos, los representantes de las comunidades espirituales o confesionales. La **octava vía** engloba los esfuerzos de la comunidad internacional a través de sus fuentes de financiación. La financiación no solo permite al resto de los actores operar, también puede llegar a poner condicionantes. Finalmente, exponían una **novena vía**, en la que según estos autores confluyen o se encuentra un punto intermedio de encuentro de ONG, el sector privado, la opinión pública gracias a la información facilitada por las TIC y los medios de información y comunicación (en aquel entonces muy potente "cuarto poder ").

De todas estas vías teóricas, por así decirlo, en la práctica nos encontramos tres vías: ***track 1***, ***track 2*** y una nueva vía intermedia, la ***track 1.5***. Cada una con sus fortalezas y debilidades. Cuando en los medios de comunicación se habla de diplomacia o esfuerzos diplomáticos en la intervención de un conflicto estamos frente al ***track 1***, los embajadores y diplomáticos de Estados reconocidos por las partes en conflicto empiezan sus trabajos. En esta vía operan también otros actores reconocidos internacionalmente como son las Naciones Unidas, la Unión Europea, la OEA, la Unión Africana, la Liga Árabe o el Vaticano. Para evitar en determinadas situaciones un fracaso de esta vía, no es infrecuente recurrir a la "media diplomacia" (*half diplomacy*), es decir, acudir a una interacción, mediación o negociación abierta (o encubierta) en la que personas representantes de organizaciones internacionales (INGO) u organizaciones conocidas sin ánimo de lucro (ONG) empiezan la mediación o negociación plausible entre partes, pero habiendo sido sancionadas discretamente por los líderes del estado-gobierno. Una vez comenzada por esta vía, luego las negociaciones pueden trasladarse a la vía 1 o la vía 2, abandonando la inicial 1.5. Complicado de entender para quienes estamos fuera de este ámbito de trabajo, probemos con un ejemplo. Cuando el expresidente Nelson Mandela convocó a la IONG llamada "The Elders" a la que él mismo pertenecía (junto con otros destacados líderes internacionales ya retirados como Ela Bhatt, Gro Harlem Brundtland, Jimmy Carter, Kofi Annan, Desmon Tutu o Hina Jilani) para intervenir en el conflicto de Darfur en 2007 después de que el acuerdo de paz alcanzado (2006) fuera quebrado y volvieran los combates entre los grupos rebeldes y el gobierno sudanés, las negociaciones para un nuevo plan de paz se llevaron a la track 1.5, a la luz del fracaso conseguido por la vía tradicional, track 1.Varias personas pertenecientes a esta IONG, han sido designadas o aceptadas como diplomáticos de la vía 1.5, pero debemos recordar que estas personas no tienen capacidad para la firma de los acuerdos que lleguen a

alcanzarse, llegado un momento dado los trabajos deberán ser llevados a la vía oficial, al *track 1*.

También la **track 2 Diplomacy** ha mostrado su eficacia en el acercamiento de las partes y apertura de diálogos en etapas tempranas de las controversias, antes de que el conflicto armado estalle, complementando a la diplomacia oficial.

Lectura recomendada: "What is a track 1.5 Diplomat?". Barrington Roy Schiller. *Diplomat magazine,* August, 3, 2019.

2.1 EL CONSENTIMIENTO Y LA IMPARCIALIDAD

La preparación de las estrategias de las distintas fases que pueden darse en la mediación corresponde a los Estados o de las organizaciones que van a desempeñar la mediación, no del propio mediador principal. Se suele contar con un mediador principal y un equipo. A estos corresponde hacer un análisis integral del conflicto, la determinación de las partes interesadas y de los motivos de las controversias, así como del análisis de iniciativas de mediación anteriores, caso de haberse producido.

Como el proceso de mediación no se va a desarrollar de manera lineal y no es posible controlar en su integridad todos los elementos, las estrategias de mediación se plantean de forma flexible para que puedan dar mejor respuesta al contexto, que cambiará a lo largo del proceso. En la preparación se tienen las pautas y orientaciones para intentar contribuir a que las partes encuentren los puntos de acuerdo y para movilizar el apoyo mínimo necesario para que puedan aplicarse dichos acuerdos. Se trata, ante todo de gestionar las expectativas, mantener una sensación de urgencia (para que no se estanque), responder a las oportunidades que se puedan plantear para no perderlas, del mismo modo que ofrecer respuesta a las dificultades que se plantean en el proceso general para que no frenen o rompan la mediación.

¿Qué pautas o directrices señala Naciones Unidas para esta etapa de preparación? Pues que los Estados o las organizaciones que van a desempeñar la función de mediación estén dispuestas a:

- Destinar recursos y mantener su apoyo al proceso de mediación a medio y largo plazo (incluso con despliegue de personal si fuera necesario).
- Seleccione un mediador (principal o líder del equipo de mediación) con la experiencia, conocimientos (del conflicto y entorno socio-cultural) y sensibilidad necesaria para el caso. Esa persona ha de ser reconocida por las partes, por lo que su "peso moral" regional o internacional ha de ser adecuado al conflicto a mediar. Además, necesitará un equipo de especialistas en el país o región, en temas legales, de seguridad…y de

género. No obstante, se pide que "todos" los miembros del equipo mediador comprendan la dimensión de género en sus respectivos ámbitos de especialización. Si las personas seleccionadas no tienen el conocimiento, se les puede y debe proporcionar preparación, orientación y capacitación adecuada sobre ello.

– Incluir un equilibrio entre hombres y mujeres en los equipos de mediación, del mismo modo que se pide un equilibrio entre los "grupos sociales" parte interesada.

El Consentimiento

Como hemos señalado, la mediación es un proceso voluntario, por lo que se requiere el consentimiento de las partes. Sin ese consentimiento y el compromiso con el proceso de mediación las probabilidades de éxito en la mediación son pocas, será poco probable que las partes negocien de buena fe. El consentimiento puede ir dándose de manera gradual, inicialmente limitado a la conversación sobre cuestiones concretas y luego, según lo observado, obtenerse el consentimiento para un proceso de mediación más amplio o integral. Habrá casos en los que el consentimiento se manifieste de forma directa, en tanto que en otras ocasiones el consentimiento se dará de manera informal, utilizando canales secundarios. También habrá ocasiones que, aun habiendo dado el consentimiento para la mediación, el consentimiento no se traduzca en un compromiso pleno con el proceso de mediación.

No podemos olvidar que un consentimiento otorgado para la mediación puede ser retirado puando existan grandes diferencias en el seno de una de las partes, haya escisiones internas entre grupos armados o políticos, etc. En este último caso, es posible que alguna de las partes escindidas se retire del proceso por completo, incluso que maniobren para hacer fracasar la mediación con las partes no escindidas.

Se pide siempre coherencia, transparencia y ecuanimidad en la gestión de la mediación para mantener la confianza de las partes en el mediador y su equipo, así como el respeto de la confidencialidad. Si se quiebra la confianza entre las partes y el mediador, se acabará resintiendo el proceso de mediación.

En este caso hay que comprobar que:

- Todas las partes comprenden cuál es el papel del mediador (y de su equipo) y cuáles son, por así decirlo, las "reglas de juego" de la mediación (si hay un mandato oficial o si se trata de un arreglo oficioso).
- Establecer cuáles son las partes interesadas que deben dar su consentimiento para empezar un proceso de mediación que sea viable, quien debe entrar en el

"juego" de la mediación para conseguir el objetivo propuesto. La determinación de lo que se considera un "consentimiento suficiente" debe basarse en el análisis de los diferentes grupos interesados y en la evaluación de la posible repercusión de un proceso de mediación limitado en un principio, así como de las posibilidades de que las partes excluidas hagan fracasar el proceso.

- Una vez abierto el "espacio" para que pueda empezar a desarrollarse la mediación, tal vez haya que ir trabajando con las partes para ir ampliando gradualmente el consentimiento dado para abordar otros temas. En esta tarea los contactos oficiosos ayudan a hacer frente a posibles miedos, inseguridades o reticencias antes de poner sobre la mesa de mediación ciertos asuntos. En esta tarea veremos que el diálogo con agentes u organizaciones locales o comunitarias (de mujeres, grupos indígenas, religiosos, etc.), o agentes externos con acceso a las partes en conflicto (como ONG internacionales tipo Cruz Roja o Media Luna Roja, ACNUR, Médicos sin fronteras, etc.). también ayudar a "tantear el terreno" y vencer barreras.

El consentimiento no es algo estático, por lo que habrá que evaluar periódicamente si existe el consentimiento suficiente como para seguir avanzando hasta llegar al acuerdo final.

La Imparcialidad

Si alguna de las partes percibe que el proceso de mediación es tendencioso, la probabilidad de progreso se resiente. La mediación debe ser equilibrada, tratando a todos los agentes o partes de manera imparcial. No debemos confundir imparcialidad con neutralidad, estos términos no son sinónimos en la mediación. En mediaciones oficiales, un mediador tiene un mandato concreto, debe defender y velar por el respeto de determinados principios y valores universales. Las partes deben ser conscientes en todo momento de ese mandato.

Para el abordaje de esta imparcialidad se pide a los mediadores que:

- Se aseguren de dar un trato justo y equilibrado a las partes, esforzándose por demostrarlo, lo que requiere un esfuerzo de comunicación eficaz. En esa imparcialidad que deben mostrar no podrán aceptar condicionantes para lograr el apoyo de agentes externos si eso afecta a la imparcialidad del proceso. Si se sienten incapaces de mantener el enfoque equilibrado e imparcial (pudieran estar recibiendo fuertes presiones por parte de otros agentes) debe cederse el testigo de la mediación a otra persona o entidad mediadora.

- Sean transparentes con las partes en relación con las normas y las leyes que rigen el proceso y su participación.

Los mediadores no imponen soluciones, pero aportan ideas que, dentro de esa imparcialidad, puedan ser aceptadas por las partes para resolver las cuestiones conflictivas.

2.2 LA IMPLICACIÓN NACIONAL Y EL DERECHO INTERNACIONAL

La implicación nacional en la mediación suele crucial, puesto que son las comunidades quienes más sufren los efectos del conflicto y es esa sociedad la que deberá contribuir al mantenimiento de una paz duradera. La implicación nacional supone que las partes en conflicto y la sociedad en general afectada por él, son conformes con esa mediación, se comprometen con ella y, lo que es más importante, se comprometen con llevar a cabo los acuerdos resultantes.

Esta implicación social exige que los procesos de mediación estén realmente adaptados a las singularidades culturales y a las normas locales que no contravengan el derecho internacional y los marcos normativos establecidos en el mandato de mediación, caso de haberlo. Es aquí, en esa implicación nacional donde más fuerza cobra que el proceso mediador sea inclusivo, para que los distintos grupos sociales y partes integrantes de esa sociedad se sientan parte del proceso, puedan participar en la forma en que se articule y vean atendidas sus necesidades. La medida en que un proceso es inclusivo afecta directamente al grado de implicación social en la aceptación e implementación de los acuerdos que se alcancen.

La consecución de esa implicación nacional requiere:

- Mantener estrechas consultas con las partes en conflicto sobre el diseño del proceso de mediación y orientar a las partes y ayudarlas a generar ideas para el debate, velando por que puedan atribuirse el mérito de los acuerdos alcanzados.
- Alentar a que las partes informen y consulten a sus respectivos grupos durante el proceso.
- Concienciar a las partes sobre la necesidad de conseguir un equilibrio entre la implicación nacional y la importancia de obtener el apoyo internacional para la posterior aplicación del acuerdo que se alcance.
- Informar a la sociedad civil y a otros interesados sobre el desarrollo del proceso de mediación, creando oportunidades y dando apoyo para que puedan participar, tanto en términos de proceso como en cuestiones de fondo. En particular mantener contactos con los encargados del establecimiento del

objeto de la mediación a nivel local, la buena comunicación facilitará obtener su apoyo.
- Contribuir a formular una estrategia de comunicación sobre los resultados previsibles y los tiempos, a fin de gestionar lo mejor posible las expectativas.

Derecho internacional y marcos normativos

Ya se ha apuntado que la mediación tendrá lugar en los límites de unos determinados marcos jurídicos y normativos. Ese marco ha de estar claramente determinado desde el principio. En el caso de mediadores con mandato de Naciones Unidas, esto significa estar dentro del marco de la Carta de las Naciones Unidas y de aquellas resoluciones sobre el conflicto que hayan sido aprobadas por el Consejo de Seguridad y la Asamblea general, así como las normas al efecto de este tipo de procesos regulados por la organización. También está conformado el marco por el derecho internacional vigente que rige en la situación: convenios y convenciones regionales e inter- nacionales, el derecho internacional humanitario, las normas inter- nacionales de derechos humanos y las aplicables a los refugiados y el derecho penal internacional, incluido, en su caso, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Además de las obligaciones jurídicas vinculantes, las expectativas normativas también tienen un efecto sobre el proceso de mediación, por ejemplo, las relativas a la justicia, la verdad y la reconciliación; la inclusión de la sociedad civil; y el empoderamiento y la participación de las mujeres en el proceso.

Es ese extenso marco el que legitima el proceso de mediación, de ahí que quienes vayan a mediar deberán conocer ese marco y se claros en la comunicación sobre cuál es su mandato y qué parámetros jurídicos son aplicables a su trabajo. Además, deberán asegurarse de que:

- Las partes comprenden las exigencias y los límites de los convenios, convenciones y derecho internacional aplicable, así como de la clara comprensión de las cuestiones jurídicas. En este sentido, debe quedar claro que no pueden refrendar acuerdos de paz que concedan amnistías en casos de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o violaciones graves de los derechos humanos, incluida la violencia sexual y la violencia por razón de género; que no se pueden acordar amnistías para otros delitos o para delitos políticos, como la traición o la rebelión, se pueden considerar —y con frecuencia se alientan— en situaciones de conflicto armado no internacional.
- Acordar con las partes interesadas el posible calendario de acción y el orden secuancial en el que se harán los planteamientos judiciales para abordar los delitos y crímenes cometidos durante el conflicto.

2.3 COHERENCIA, COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD DE LA MEDIACIÓN

Las acciones de la comunidad internacional, incluidas las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, subregionales y otras organizaciones, los Estados, las organizaciones no gubernamentales y los agentes nacionales y locales, tienen una repercusión en la mediación, incluso si su implicación en un determinado proceso puede variar. Esta diversidad puede ser una ventaja, pues cada uno de los agentes puede aportar contribuciones especiales en diferentes etapas del proceso de mediación. Sin embargo, la multiplicidad también conlleva el riesgo de que los agentes trabajen con propósitos encontrados o compitan entre sí. La disparidad de órganos de elaboración de políticas, marcos jurídicos y normativos, niveles de recursos y normas y procedimientos administrativos y financieros dificultarán la coherencia, la coordinación y la complementariedad.

Cuestiones que tener presentes para poder contar con una mayor coherencia, coordinación y complementariedad en el apoyo entre las organizaciones, los Estados parte y otros mediadores son:

- Que haya un único mediador principal, que cuando dos o más entidades tengan iniciativas de mediación que se basen en un mandato coherente y finalmente convengan ese único mediador. Para determinar la aceptabilidad de un órgano de mediación y un mediador es apropiado revisar la disponibilidad de recursos para acometer la tarea. Las iniciativas de mediación conjunta o codirigidas no siempre han obtenido buenos resultados finales.
- La coordinación y complementariedad permitirá asegurar una transmisión de mensajes coherentes y evitar la duplicación o sobrecarga de las partes involucradas en los múltiples procesos que integrarán la mediación. Es habitual entre agentes internacionales el establecimiento de mecanismos de coordinación.

2.4 EL 'CARÁCTER' INCLUSIVO EN LOS ACUERDOS DE MEDIACIÓN

El "carácter inclusivo" de la mediación debe entenderse de forma general o amplia, no alude a la "inclusión" de las cuestiones de género, o que se trate de una perspectiva de género inclusiva. El carácter inclusivo se refiere a la medida y la manera en que las opiniones y las necesidades de las partes en conflicto y otros interesados se representan y se integran en el proceso y en el resultado de un proceso de mediación.

El carácter inclusivo del proceso también incrementa la legitimidad del acuerdo de paz y la implicación nacional en su aplicación y reduce las posibilidades de que los

agentes excluidos intenten minar el proceso. No obstante, que un proceso sea inclusivo no implica que todos los interesados participen directamente en las negociaciones formales, sino que facilita la interacción entre las partes en conflicto y otros interesados y crea mecanismos para incluir en el proceso todas las perspectivas. Esto hace que haya más posibilidades de determinar y abordar las causas fundamentales que dieron lugar a la aparición del conflicto y de asegurar que se atiendan las necesidades de los sectores afectados de la población.

En un proceso de mediación no pueden participar exclusivamente los grupos armados. Un proceso de mediación en el que participen solo grupos armados puede dar a entender que se recompensa la violencia, además de generar resentimiento en otros sectores de la sociedad. Una situación así podría ser peligrosa, al alentar a otros grupos a tomar las armas para conseguir un lugar en la mesa de negociación. Los agentes de la sociedad civil pueden representar un papel fundamental a la hora de incrementar la legitimidad de un proceso de paz y encierran el potencial de ser importantes aliados. Con frecuencia, las mujeres dirigentes y los grupos de mujeres desempeñan una función eficaz en el establecimiento de la paz a nivel de la comunidad y, en nuestro caso, pueden hacer que las cuestiones relativas a las personas LGBTI+ también sean consideradas en entornos hostiles.

Podría pensarse que la inclusividad siempre es positiva y que la sociedad civil apoyará el proceso de mediación. Eso no se puede dar por sentado, pues es posible que algunos de esos agentes sean partidarios de una línea dura y se opongan a la mediación. Otra situación delicada se puede producir al intentar ampliar el proceso a otros interesados, puesto que puede producirse una oposición por alguna de las partes. Los mediadores deben calibrar el grado de comodidad de las partes en conflicto y convencerlas de las ventajas de ampliar la participación. Además, los mediadores deben lidiar con las posibles tensiones entre inclusión y eficiencia. Los procesos de mediación se vuelven más complejos (y pueden verse sobrecargados) cuando se amplía la base de consultas, cuando se utilizan múltiples foros para desarrollar el proceso con los agentes a distintos niveles, o si se trata de incluir a grupos de interés que no sean fáciles de definir o carezcan de un liderazgo o dirección clara, como puede ocurrir con colectivos de personas LGBTI+ en determinados contextos donde son objeto de persecución.

Sobre la premisa de la necesidad de contar con una imagen lo más completa posible de todas las partes y grupos con intereses en el conflicto, los mediadores deberán seguir las siguientes directrices:

- Determinar el nivel de inclusión necesario para comenzar el proceso de mediación y lograr una paz duradera que atienda las necesidades de todos los afectados por el conflicto.
- Comunicarse con cualquiera de las partes o de los agentes que sea necesario para abordar el conflicto, con el conocimiento de las otras partes en las negociaciones.
- Limitar los contactos con los agentes que hayan sido acu- sados por la Corte Penal Internacional a lo estrictamente necesario para el proceso de mediación.
- Fomentar el que las partes en conflicto comprendan el valor de una participación más amplia y reducir al mínimo las condiciones previas para la participación en el proceso.
- Garantizar la consulta sistemática y estructurada de los grupos de mujeres en las primeras fases del proceso a fin de permitirles participar de manera efectiva, con iniciativas con- cretas para incluirlas en el proceso de mediación.
- Alentar a las partes en conflicto a que incluyan a mujeres en sus delegaciones.
- Determinar posibles asociados para que los ayuden a crear capacidad entre la sociedad civil y otros interesados pertinentes con miras a su participación efectiva en el proceso.
- Crear mecanismos para ampliar la participación en el proceso, y para incluir y fomentar la participación de las distintas perspectivas de la sociedad civil y otros interesados en las diversas fases del proceso de paz.
- Utilizar diferentes medios, incluidos medios de comunicación social y sondeos de opinión, para ampliar la participación, informando a la población y fomentando su intervención (tras determinar posibles cuestiones de discrepancia).

A lo largo del proceso de mediación se llegará a distintos tipos de acuerdos (desde el alto el fuego o establecimiento de corredores humanitarios, hasta acuerdos de paz más generales). En todo caso, tales acuerdos deberán poner fin a la violencia e ir proporcionando la base sobre la cual llegar a asentar la paz, la justicia, la seguridad y la reconciliación de las partes de manera sostenible. Apuntamos la importancia de la implicación nacional, de ahí que tanto las características del proceso como el contenido del acuerdo determinan la viabilidad de un acuerdo de paz. Por lo general, su viabilidad se basa en el grado de compromiso político de las partes en conflicto, la aceptación por parte de la población, la medida en que aborda las causas fundamentales del conflicto, y si puede soportar las tensiones de la aplicación, en particular si existen procesos adecuados para abordar los posibles desacuerdos que pudieran producirse durante la aplicación.

En definitiva, para lograr un acuerdo de paz de calidad, durante las negociaciones y la aplicación del proceso debe prestarse atención al proceso, el fondo y la

institucionalización de los mecanismos que prevén la solución no violenta del conflicto y evitan el resurgimiento del conflicto violento. Los mediadores, las partes en conflicto, otras partes interesadas y los agentes de apoyo deberían tener en cuenta:

- Que el acuerdo de mediación resuelva las principales cuestiones y motivos de controversia que desencadenaron el conflicto, bien abordando las causas fundamentales directamente en el acuerdo; o bien, estableciendo nuevos mecanismos o instituciones para abordarlas con el tiempo mediante procesos democráticos.
- Los acuerdos deberían ser lo mas precisos posible para dejar bien delimitadas las cuestiones problemáticas. Cuando un acuerdo general no parezca alcanzable, el mediador deberá determinar con las partes cuáles podrían ser los objetivos mínimos para empezar a trabajar. Si no se pueden alcanzar acuerdos sobre cuestiones "delicadas", al menos se podrá contribuir a ofrecer opciones o mecanismos que permitan abordar esas cuestiones más adelante.
- Los acuerdos deberían incorporar modalidades claras para la aplicación, el seguimiento y la solución de controversias a fin de abordar las discrepancias que pudieran surgir durante la aplicación. También deberían incluir orientaciones sobre las prioridades, las obligaciones de las respectivas partes y calendarios realistas.
- En cuanto al tema que nos ocupa, el acuerdo debería señalar claramente la dimensión de género de todas las cuestiones, pues los acuerdos neutros desde el punto de vista del género con frecuencia han resultado ir en detrimento del bienestar, la seguridad y las necesidades de las mujeres.

3. MEDIACIÓN, GÉNERO Y VSRC

Descritas las pautas o directrices teóricas que deben guiar las bases de mediación, durante la puesta en práctica estas tendrán que adaptarse a la realidad observada. De las estrategias adoptables, encontramos la de integración, buscando los intereses comunes de las partes; de presión, reduciendo las alternativas posibles; de compensación, para conseguir la aceptación de aspectos poco "atractivos" a alguna de las partes; incluso de inacción, de dejar que las partes interaccionen libremente. No hay estrategias únicas, como no hay modelos únicos, máxime en conflictos violentos complejos o enquistados en el tiempo. Además, estas mediaciones iniciales no son sino un "escalón táctico" dentro de un proceso mucho más complejo, como iremos desgranando a lo largo de este Bloque III.

3.1. INCORPORANDO LA PERSPECTIVA

Cabe preguntarse ahora dónde y cómo incorporar la perspectiva de género en el proceso. No siempre será fácil, puesto que el género afecta a las relaciones de poder y puede chocar, además de con costumbres discriminatorias históricas, con esos intereses relacionados con los círculos de influencia y poder. Debemos recordar lo señalado en el Bloque II, las mujeres pueden ser combatientes o prestar servicios a combatientes, pueden ser víctimas civiles, pueden ser miembros muy activos en la comunidad por los cambios de roles generados durante el conflicto. Encontraremos papeles pasivos, pero también activos. Considerar a las mujeres (y a las niñas) tan solo como víctimas de la violencia –puesto que constituyen la mayoría en las poblaciones desplazadas y/o refugiadas (y con mayor riesgo de sufrir violencia física y sexual relacionada con los conflictos)–, supone poner en una situación de vulnerabilidad a aquellas que han tenido o tienen un papel activo.

Sobre la base de las evidencias mostradas en investigaciones y prácticas acumuladas en el marco de la Res. 1325, sabemos que:

- La participación de la mujer puede ampliar el espectro de sectores nacionales que participan en un proceso de paz y fortalecer su legitimidad y credibilidad.

- Las perspectivas de la mujer, dentro de la perspectiva de género, aportan una interpretación diferente de las causas y las consecuencias de los conflictos, lo que genera propuestas más detalladas y potencialmente específicas para su resolución.

- Los acuerdos de paz que responden a las necesidades específicas de las mujeres y las niñas, los hombres y los niños, contribuyen a una paz sostenible.

Bien es cierto que, en esta última evidencia, lo referido a las necesidades específicas de mujeres y hombres, niños y niñas, es consecuencia de la participación de una perspectiva de género "cisgénero". Raras veces se ha adoptado una perspectiva de género que englobase cuestiones relativas a las necesidades y vulnerabilidades de personas trans (transgénero y transexuales), como tampoco las vulnerabilidades de las personas no heterosexuales o las siempre invisibles intersexuales.

Lo primero a tener presente es tratar de incorporar siempre un lenguaje y unas disposiciones, pautas, etc., que guarden relación con las distintas necesidades conocidas u observadas en materia de género. En el Bloque I, al abordar el II Plan Nacional MPS de España, ya apuntamos cómo tuvimos que insistir en varias ocasiones en la necesidad de introducir en la terminología empleada en los textos oficiales la cuña "orientación sexual e identidad de género" como una especie de mantra que se repetía

incansablemente, a fin de que en el texto final del documento apareciera, al menos, una sola mención que abriese la puerta a una lectura e interpretación del Plan desde una perspectiva de género no binaria. El lenguaje es una herramienta poderosa y lo primero es romper el tabú que pesa sobre los temas SOGIESC.

Todo el trabajo de mediadores y negociadores va encaminado a poner fin a la violencia y proporcionar las bases para la transición hacia una paz duradera que permita el desarrollo de esa sociedad de forma segura y con justicia social. Lo que la experiencia ha mostrado es que los acuerdos de paz que son "neutrales" o "ciegos" en materia de género han resultado ser perniciosos para las necesidades de seguridad y otorgación de derechos legítimos a las mujeres. Es decir, aquellos documentos donde no se ha hecho referencia explícita de cómo los conflictos y las violencias afectan de forma distinta a hombres y mujeres, ni se han formulado referencias concretas con cuestiones de género han acabado manteniendo las discriminaciones e inequidades sobre los grupos sociales vulnerables en el postconflicto.

En muchos procesos, los mediadores pueden influir durante la redacción, alentando a las partes en conflicto a que incorporen desde el principio un lenguaje que tenga en cuenta la perspectiva de género. Sin embargo, el equipo de mediación también debería estar dispuesto a dar respuesta a las dudas o a la resistencia de las partes. Cuando resulte demasiado difícil incluir disposiciones específicas sobre género en los acuerdos de cesación del fuego o de paz, los mediadores deberían considerar la posibilidad de sugerir "indicios" para más adelante, como referencias en el preámbulo a resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas sobre la mujer, la paz y la seguridad, al derecho humanitario o los derechos humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) u otros marcos que resulten pertinentes en el contexto particular del conflicto.

En general, hay una serie de recomendaciones sobre el lenguaje relacionado con el género:

- Usar terminología y pronombres inclusivos para designar conceptos neutrales que abarquen tanto a hombres como a mujeres (por ejemplo, "las personas, hombres y mujeres, del país X"; "ella/él"; la "ciudadanía") cuando sea posible y evitar una terminología exclusiva de género (por ejemplo: "él").
- Citar en el preámbulo los principios de género establecidos en las normas y preceptos internacionales y nacionales (en particular, la resolución 1325 del Consejo de Seguridad, la Convención sobre la Eliminación de la Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Plataforma de Acción de Beijing, la Declaración Universal de Derechos Humanos, las directrices publicadas por las Naciones Unidas, las constituciones y leyes nacionales, los planes de acción

nacionales, etc.) y expresar el compromiso de las partes de cumplir esas obligaciones y acatarlas a nivel nacional, regional y local.
- Al hacer referencia específica a las mujeres, hacerlo por separado y como agentes en los ámbitos político, económico y social, y no (solamente) como parte de una lista de grupos "marginados" o "víctimas" o como "las mujeres y los niños" o "las mujeres y los jóvenes"; sin embargo, señalar también sus especiales necesidades como víctimas después de un conflicto, cuando proceda.
- En la medida de lo posible, incluir un lenguaje determinativo y no de expectativa en las cláusulas relacionadas con la mujer (como "será o "deberá" en lugar de "debería") a fin de asegurar la adopción de medidas concretas en la etapa de aplicación.
- Incluir disposiciones relativas a la igualdad de derechos de hombres y mujeres y la incorporación de la mujer en la administración provisional o de transición, con inclusión de medidas especiales de carácter temporal en relación con la mujer, en particular cupos, siempre que proceda.

Si el idioma que se maneja en el proceso de mediación o negociación va a ser traducido, es importante prever la manera en que la traducción recoge la terminología de género en esos otros idiomas, ya que se puede alterar el significado o dar lugar a restricciones imprevistas. Habrá ocasiones donde pueda matizarse la existencia de singularidades a respetar y proteger dentro del uso de pronombres inclusivos, donde él/ella – ella/él, no hace mención a identidades cis/trans, o condiciones como la orientación sexual. Una tarea compleja, sobre todo en determinados contextos. Compleja pero no imposible, como veremos en el caso de las negociaciones del acuerdo de paz en el conflicto colombiano.

Esas recomendaciones no podrán aplicarse en todas las situaciones y no aparecerán en los textos finales. Pero, cuantas más veces se intenten aplicar, mayor probabilidad de que aparezcan en los documentos y sirvan de antecedente y modelo mencionable para nuevas situaciones. En este sentido, la Agenda MPS es un buen marco para ir avanzando, al igual que lo es la Agenda 2030.

3.2. EL ABORDAJE DE LA VSRC

Un asunto particularmente preocupante es el de la violencia sexual en los conflictos y, también, en las etapas tempranas del postconflicto. Repasamos en el Bloque II cómo se viene empleando y por qué la violencia sexual contra mujeres, hombres y jóvenes. Empleada para humillar, someter, intimidar, crear divisiones étnicas, familiares y comunitarias duraderas y también para quebrar la identidad, "curar" orientaciones "desviadas", castigar y "aleccionar" comportamientos y expresiones de género

considerados inapropiados, o proceder a la "limpieza social". Como vimos, si las violencias físicas y sexuales contra mujeres en situaciones de conflicto son extremadamente altas, en el caso de las personas LGBTI+ estas violencias han sido descritas por los Relatores de naciones Unidas como "brutales", con un particular ensañamiento que acaba con esas personas muertas o desaparecidas. Estas violencias no son hechos aislados, sino que vienen a formar parte de un patrón de conducta que unas veces se ejerce de manera simbólica-jerárquica y las más de las veces de manera simbólica-excluyente. Así ha quedado bien documentado en el caso del conflicto colombiano: cómo los prejuicios de paramilitares, las FARC-EP y las Fuerzas Públicas gubernamentales ejercían estas violencias, cada cual con su finalidad.

En los sucesivos temas iremos introduciendo las orientaciones que se dan a las personas encargadas de la mediación para abordar específicamente los aspectos relativos a la violencia sexual. Ahora nos referiremos exclusivamente al abordaje durante el curso de las hostilidades y en los acuerdos de cesación del fuego. Aunque hasta la fecha son pocos los acuerdos de alto el fuego que han incluido disposiciones orientadas a encarar la violencia sexual cometida en los conflictos, su cese como parte del alto el fuego (por ejemplo, en el caso de los acuerdos sobre las Montañas Nuba, Burundi y Lukansa), son un precedente para emplear en otras mediaciones. Además, al introducir el marco normativo en el que ha de moverse la negociación (epígrafe 3.5), se puede hacer mención a la resolución 1325 como marco general y lo dispuesto en las resoluciones específicas sobre violencia sexual en conflicto aprobadas por el Consejo de Seguridad: resolución 1820 (2008), resolución 1888 (2009), resolución 1960 (2010), resolución 2242 (2015) y resolución 2467 (2019). En este sentido, con arreglo a la resolución 1960 (2010), las acciones de violencia sexual en conflicto pueden dar lugar a sanciones selectivas contra grupos armados sobre los que pesan sospechas fundadas de haber cometido actos de violencia sexual relacionada con los conflictos, y a su posible remisión a la Corte Penal Internacional.

Conviene recordar a las partes la relevancia de la violencia sexual en el sentido de que, según las circunstancias en que se haya cometido puede haber constituido un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad, incluso estar frente a un acto catalogable de genocidio. También, aclarar que definición de violencia sexual, según el derecho internacional abarca: desde la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, los embarazos forzados, la esterilización forzada y la trata, hasta cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable y puede incluir, según las circunstancias, situaciones de atentado al pudor, trata, examen médico inadecuado y cacheo profundo. Por todo ello, el abordaje de la violencia sexual en conflicto es una tarea compleja y difícil, pero obligatoriamente debe ser incluida en la parte general de la mediación y debe incluirse en la definición de la cesación del fuego o alto el fuego. También habrán de incorporarse, en las disposiciones generales o en anexo, cómo se

hará la vigilancia. El tratamiento de los actos de violencia sexual empieza ahí, en el alto el fuego y llegará hasta la etapa de justicia transicional y posterior de reforma de la seguridad, a fin de romper el ciclo de impunidad y asegurar la reconciliación y la rehabilitación.

Durante el inicio del proceso de mediación, todavía en el curso de las hostilidades, hay: que

- Evaluar si hay **informaciones creíbles de violencia sexual** relacionada con los conflictos que pueda estar ocurriendo, o pueda haber ocurrido.
- Procurar activamente **que las partes discutan sobre la finalización inmediata de la violencia sexual** relacionada con los conflictos cuando se estén examinado otras violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
- Asegurar **que se celebren consultas** con mujeres y expertos en cuestiones de género y que se los incluya en el proceso como parte del equipo de mediación.

En el curso de las hostilidades hay señales precursoras de un posible acuerdo de alto el fuego, como puede ser la propuesta de alto el fuego temporal, aunque sea enunciada de manera unilateral por una de las partes; o el envío de las llamadas "cartas de compromiso" para poner fin a este tipo de violencias y llegar a prohibirlas; establecer acuerdos para permitir el acceso humanitario antes del cese el fuego. Con ello se pretende contribuir al fomento de la confianza para dar paso a un proceso de mediación. En esta etapa se aconseja al mediador principal y a su equipo que presten particular atención a los tres elementos básicos: A) generar **confianza**, debe prepararse el terreno al proceso, adoptando medidas que fomenten la confianza; B) **prohibir** la violencia sexual y requerir a los mandos para conseguir que la prohibición sea efectiva; C) asegurar las bases para un acuerdo sólido de **supervisión**.

Hay **4 disposiciones esenciales** que deben estar aseguradas en todos los acuerdos de cese del fuego y, posteriormente, en los acuerdos de paz (🌍):

1. Que se incluya la violencia sexual como acto prohibido, especialmente en la definición o en los principios de la cesación del fuego entre las partes en conflicto.
2. Que se incluya la vigilancia de la violencia sexual en los propios acuerdos de cesación del fuego e incluso en los anexos pertinentes.
3. Cuando proceda, que se reconozca que la violencia sexual se ha utilizado en el conflicto como método y táctica de guerra.
4. Que se prohíba la amnistía en los casos de delitos tipificados según el derecho internacional, y que se han incluido acuerdos para la justicia de transición, particularmente el enjuiciamiento, las reparaciones y los comités de la verdad.

En este sentido, los **5 principios que han de guiar a los mediadores** son:

Principio 1.- Atestiguar si la violencia sexual relacionada con el conflicto está ocurriendo o puede haber ocurrido. Hay que obtener la información que permita asegurar la existencia o no de violencia sexual ligada al conflicto (como arma o estrategia o como fórmula sistematizada de sometimiento. Esta tarea es compleja por el miedo y el tabú existente alrededor de esta forma de violencia. Puede haberse producido esa violencia, pero no ser ampliamente conocida o no estar debidamente documentada. La información debe ser creíble y las barreras para documentar o atestiguarla serán muchas.

A fin de evaluar si la violencia sexual relacionada con los conflictos puede estar ocurriendo o haber ocurrido, particularmente en el curso de los enfrentamientos, se aconseja que el equipo de mediación emprenda iniciativas en pro del fomento de la participación y la coordinación con la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos y de los agentes humanitarios o de un enlace humanitario, los grupos de protección, otros agentes de las Naciones Unidas, los grupos y redes de mujeres, las víctimas de la violencia sexual relacionada con los conflictos y sus comunidades, la policía, antiguos soldados y líderes religiosos y políticos, según sea oportuno . Esos agentes también pueden alentar y afianzar a las comunidades locales para que vigilen, documenten e informen sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos desde las etapas iniciales del proceso.

Debido al carácter extremadamente delicado de la violencia sexual relacionada con los conflictos, antes de comenzar una indagación se deberá examinar una gama de cuestiones éticas y de seguridad a fin de proteger a las personas interesadas, a sus familias y a las comunidades. En el cumplimiento de su objetivo de reunir datos fiables, los investigadores y entrevistadores deberán hacer todo lo posible por evitar una nueva victimización de las personas entrevistadas. En la reunión de los datos sobre violencia sexual se deberán respetar los principios éticos y de seguridad establecidos, como la seguridad, la confidencialidad, el anonimato, el consentimiento informado, la seguridad y la protección contra represalias, y la protección de los datos mismos. La OMS recomienda que las personas encargadas de recopilar e investigar estos casos tenga la formación y sensibilidad adecuadas, que utilicen métodos y fórmulas de obtención de esa información que presenten el menor riesgo para quienes aportan la información, el mantenimiento de la confidencialidad de las victimas para protegerlas, adopción de medidas adicionales de seguridad en el caso víctimas menores, protección de las personas encargadas de recopilar la información sobre violencia sexual, además del establecimiento de medidas de atención básica y apoyo a sobrevivientes de estas violencias. En todo caso los beneficios para la victimas e informantes respecto de la violencia sexual deberá ser mayor que los riesgos que generan este tipo de situaciones.

Siempre han de respetarse los principios éticos y de seguridad como los mencionados de confidencialidad, seguridad y protección frente a represalias, el consentimiento informado y la protección misma de los datos.

Para obtener una primera información, se suelen hacer consultas a asociaciones y organizaciones (como las ONG internacionales que operan en la zona), convocar foros públicos y sesiones informativas. La información sobre la violencia sexual relacionada con el conflicto obtenida de las consultas, incluidos los resultados de los foros de la sociedad civil, pueden utilizarse para plantear la cuestión en los debates posteriores con las partes. Aquí, como en el caso de la composición de los equipos encargados de la vigilancia del cumplimiento del acuerdo del alto el fuego, el equipo debe incluir mujeres, no ser sólo de hombres, para asegurar el acceso a mujeres víctimas (con independencia de la orientación e identidad) y, en algunos casos de hombres GBT también puede facilitar la interlocución.

Principio 2.- Procurar activamente que las partes, cuando se estén examinando otras violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, participen en las discusiones para poner fin de inmediato a la violencia sexual relacionada con los conflictos. Es necesario que en los conflictos armados y durante el diálogo con las partes, los enviados de las Naciones Unidas planteen las cuestiones relativas a la violencia sexual relacionada con los conflictos. Los mediadores pueden convocar a las partes para asegurar un nivel común de comprensión en relación con la mediación y el proceso de paz. El hecho de que la responsabilidad del mando se examine en una etapa temprana puede contribuir a asegurar que las partes entiendan los riesgos y las consecuencias jurídicas, políticas, económicas y personales que acarrea el uso de la violencia sexual relacionada con los conflictos. Eso hará que las partes intenten evitar ser percibidas como perpetradoras de violencia sexual relacionada con los conflictos. Esa circunstancia puede utilizarse para lograr acuerdos previos a la cesación del fuego tales como "cartas de compromiso".

Principio 3.- Inclusión de la violencia sexual como acto prohibido. Como hemos apuntado, cuando se esté cometiendo violencia sexual relacionada con el conflicto, la violencia sexual debe incluirse como acto prohibido que violaría el acuerdo de alto el fuego entre las partes. Su inclusión envía una señal a las partes, a las víctimas y a la sociedad afectada en general respecto de la gravedad de la cuestión. Ello también constituye recordatorio de que esos actos están prohibidos por el derecho internacional, incluido el derecho aplicable a los conflictos armados y el derecho internacional humanitario.

Principio 4.- Asegurar que la vigilancia de la violencia sexual se incluye en los acuerdos de cesación del fuego, incluso en anexos pertinentes. Las disposiciones

relativas a la vigilancia del cumplimiento de los acuerdos también deben incluir la vigilancia de la violencia sexual relacionada con los conflictos. Esas disposiciones contribuyen a asegurar que los monitores (incluido el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz) tienen un mandato explícito de vigilar la violencia sexual relacionada con los conflictos.

En el acuerdo o anexo se establecerán las operativas de las comisiones para verificar y vigilar el cumplimiento del acuerdo, incluyendo la violencia sexual identificada como parte de la violencia ejercida en el conflicto. Dado que la violencia sexual puede tomar muchas formas, equipos de vigilancia deben tomar conciencia del ***contexto*** de la violencia sexual (si forma parte de una serie de ataques sexuales o de un ataque más amplio contra la población civil), la ***identidad*** de los atacantes (si son soldados en activo o antiguos militares, milicianos o voluntarios armados) y las ***modalidades*** (si el ataque era similar a otros tipos de ataques en cuanto a las fechas y la naturaleza). Los equipos de supervisión pueden celebrar reuniones frecuentes de intercambio de información con grupos de la sociedad civil que tal vez tengan noticias de actos de violencia sexual relacionada con los conflictos que pueden estar ocurriendo o haber ocurrido.

Principio 5.- Asegurar que se incluyan mujeres y expertos en temas de género y que se celebren consultas con ellos. Las mujeres con conocimiento del conflicto, las líderes influyentes a escala nacional y local, las observadoras y los expertos en cuestiones de género pueden ayudar a los mediadores y a sus equipos en la obtención de información y conocimientos sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos. Esas mujeres y los expertos, particularmente los que hablan el idioma local, deben ser incluidos en los procesos de planificación, las negociaciones, la vigilancia y las investigaciones e indagaciones para asegurar que la violencia sexual relacionada con los conflictos se afronta eficazmente a todos los niveles.

4. NEGOCIACIONES DE PAZ

Desde la aprobación de la Res. 1325 se han hecho intentos reiterados de ir incrementando la presencia de mujeres en las negociaciones de paz y otros procesos conexos, pero las cifras de presencia efectiva de mujeres en estos foros nos indican que sigue siendo muy baja y las declaraciones reiteradas de mujeres al respecto no deban lugar a duda: la presencia no es representativa. Como expresó Caddy Adzuba, Premio Príncipe de Asturias, «no estamos representadas en absoluto en los procesos de paz, y queremos ser partícipes en todos los niveles» [El País, 14 de mayo de 2020]

Las **negociaciones de paz** son procesos de diálogo entre los representantes de las partes de un conflicto para exponer sus demandas en relación con un asunto de disputa, al menos dos de las posibles partes enfrentadas. En estas negociaciones en la que las partes tratan de resolver pacíficamente sus controversias, también pueden estar presentes terceras partes no implicadas directamente en el conflicto, pero que las partes entiendan y permitan que participen. Antes de llegar a formalizar un proceso de negociación de paz, lo habitual es que se hayan producido previamente contactos en distintas formas, de carácter exploratorio, intento de mediación, etc. El objeto último de las negociaciones de paz es alcanzar un acuerdo relativo al conflicto, pero no siempre es exactamente así.

Este tipo de negociaciones para alcanzar acuerdos son particularmente difíciles en conflictos internos y en aquellos donde hay grandes asimetrías. Es en estas situaciones donde terceras partes pueden facilitar la reunión de las partes en conflicto para negociar. No es fácil de aceptar en procesos de gran asimetría que las partes se sientan a negociar como iguales. Una vez que acceden las partes a sentarse, se van desencadenando una serie de etapas hasta que se llegue a establecer una "agenda base o marco de negociación" u "hoja de ruta". Se presentan los puntos a tratar agrupados por temas los asuntos negociables y es habitual que se incluyan los puntos catalogados como "irrenunciables" por las partes. Una vez establecida la agenda serán los delegados de las partes quienes vayan abordando los distintos temas.

En las agendas hay una serie de temas que suelen estar siempre presentes, en tanto que otros son específicos de cada conflicto. Hay parte de la agenda con corte político, otra parte de la agenda presenta carácter técnico y hay una tercera parte cuestiones de corte socioeconómico. El tema del cese del fuego se aborda siempre, aunque no siempre esto haya llevado a acuerdos al respecto. Respecto a la agenda técnica, en buena parte de las agendas de negociación de paz se incluyen los temas desarme de los rebeldes, retirada de tropas o grupos armados, la posible integración del personal desmovilizado y desarmado en la sociedad emergente tras la finalización del conflicto, las condiciones de amnistía, la reconciliación y comisiones "de la verdad" y de "verificación". Hay procesos de negociación en los que se han tratado temas de elecciones, procesos constitutivos, reforma del sector de la seguridad y judicial, entre otros temas. Lo habitual es que la agenda también contenga, de una forma u otra, un apartado dedicado a temas económicos directamente tratados o indirectamente, a través de programas de desarrollo.

El hecho de poder participar en todas las etapas que suelen darse en un proceso de negociación de paz (desde la prenegociación hasta la supervisión de la implementación de los acuerdos alcanzado), permite garantizar que los temas tratados tienen una perspectiva que alcance a garantizar las voluntades, derechos, necesidades e intereses de todas las personas involucradas en un conflicto. De ahí que, en reiteradas ocasiones

y particularmente desde la aprobación de la Res. 1325, se haya pedido una participación "activa" de las mujeres, para garantizar que los intereses del género femenino son atendidos, al igual que tradicionalmente se han garantizado los del género masculino. Esta característica de "activa" alude a que haya presencia en número suficiente y con capacidad plena de participación, no como mera presencia testimonial. Con el término de "participación significativa" en referencia a las mujeres, se alude a la intervención en número suficiente y en pie de igualdad con el género dominante (masculino) como para garantizar que ellas también tienen posibilidad de definir, incorporar y hacer seguimiento de sus temas de interés en la agenda, se recogen sus derechos, necesidades, intereses y experiencias en el conflicto, así como en el posconflicto. En definitiva, se requiere de una participación "significativa y activa".

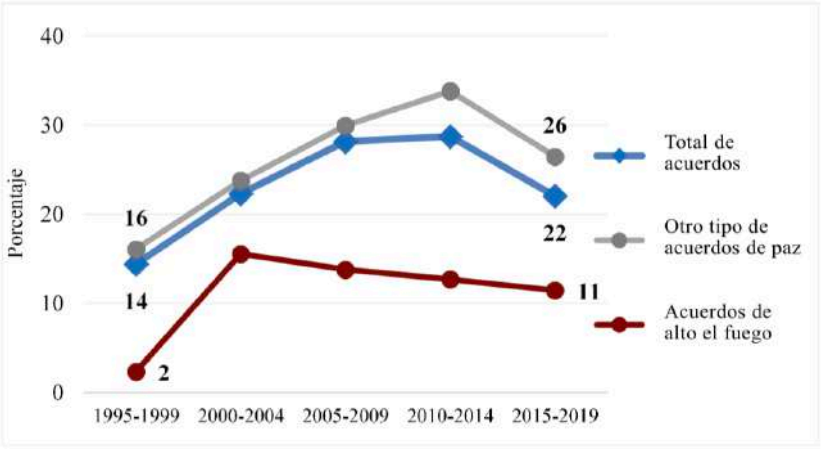
Desde que se aprobara la Res. 1325, con la que se pretende potenciar la presencia significativa de mujeres en estos procesos negociadores, la participación se ha incrementado de forma escasa. Prueba de ello es que en el periodo de tiempo 1992-2019, de todo el personal participante en este tipo de procesos solo un 6% de las signatarias de acuerdos fueron mujeres y un 13% tuvieron la categoría de negociadoras. Por ello no es de extrañar que en solo un número reducido de acuerdos cuenten con disposiciones específicas sobre cuestiones de género, aunque la tendencia esté al alza. Según consta en los informes, entre 1995 y 2019 el porcentaje de acuerdos con disposiciones sobre igualdad de género en todo el mundo se ha incrementado hasta el 22%, lo cual resulta a todas luces insuficiente [S/2020/946].

Estas son cifras de mujeres participantes en negociaciones que están dirigidas por Naciones Unidas, en negociaciones no dirigidas por las Naciones Unidas la cifra es aún peor. No obstante, en un mismo país pueden darse situaciones contrapuestas, dependiendo de quien esté al frente de las negociaciones. Sirva de ejemplo el caso de Afganistán, donde ninguna mujer afgana participó en las conversaciones bilaterales entre los Estados Unidos de América y los talibanes celebradas en Doha; en tanto que en el diálogo entre afganos que estuvo a cargo de Alemania y Qatar también celebrado en Doha (julio de 2019), de los 67 participantes, 10 eran mujeres.

En todo caso, las bajas cifras de participación de mujeres en agendas y acuerdos de negociación de paz muestran que, pese a los múltiples requerimientos hechos, las mujeres siguen estando excluidas de los procesos de negociación de la paz. Y ello a pesar de los beneficios identificados en diversos estudios relativos a la mayor sostenibilidad de los acuerdos alcanzados cuando había participación de mujeres durante algún momento de las etapas del proceso negociador. No solo hay exclusión, como hecho pasivo, sino que también hay documentadas acciones de restricción de movilidad, coacciones y amenazas de mujeres defensoras de derechos y activistas a fin

de que no lleguen a participar, o bien que dejen de hacerlo. Muestra de ello es que en el periodo de 2015 a 2019 se registraron 1.323 asesinatos de defensores de derechos humanos, de los que 188 eran mujeres (38 de ellas asesinadas en 2019) y sabemos que 45 eran personas LGBTI+. La mayor parte de los asesinatos se produjeron en América Latina y Caribe (el 70,5%), destacando Colombia (397), Brasil (174), México (151), Honduras (73), Guatemala (65) y Perú 24). Asesinatos registrados, a pesar de que no se denuncian todas las muertes [A/HRC/46/35]. Casos en los que previamente suele existir un historial de amenazas (veladas o explícitas, individuales o colectivas) y de desprestigio personal que buscan el abandono de las tareas que ejercen estas personas.

Figura 8.3: Porcentaje de acuerdos de paz con disposiciones de igualdad de género.



Fuente: S/2020/946:9.

Además, en los procesos donde sí se ha producido esa participación y sí se han introducido disposiciones con diferenciación de género (Figura 3), la implementación de lo acordado ha resultado difícil. En este sentido, de los procesos desarrollados, posiblemente uno de los más conocidos con disposiciones específicas de género sea el de Colombia. El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (de 2016) con el objetivo de poner fin al conflicto armado entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), está considerado como un modelo de acuerdo inclusivo que tiene en cuenta las cuestiones de género. Sin embargo, algunos análisis de las 130 disposiciones relativas a las cuestiones de género de los acuerdos, incluidas aquellas centradas en la igualdad de género y los derechos de las mujeres, reflejaron que, desde junio de 2018, el 51% de dichas disposiciones no se habían iniciado aún. Asimismo, estas disposiciones se están implementando a menor ritmo en comparación con otras del mismo acuerdo, según un estudio realizado por la Instancia Especial de

Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. En este balance también se apunta que siguen sin abordarse algunas de las causas estructurales de desigualdad y violencia con especial impacto de género, afectando a las mujeres en general y particularmente a las mujeres de comunidades rurales, indígenas, afrocolombianas, entre otras, así como a las personas LGBTI+.

Estudio de caso | Inclusión de fórmulas sobre violencia sexual relacionada con el conflicto en el conflicto de Burundi (2006), el conflicto de las Montañas Nuba (2000), el acuerdo de Lusaka (1999)

Las fórmulas para prohibir la violencia sexual relacionada con los conflictos en los acuerdos de cesación del fuego pueden incluirse en las secciones siguientes de los documentos en los que se trate de la cesación del fuego:

- Preámbulo;
- Definiciones o principios de la cesación del fuego;
- Disposiciones relativas a la ocupación de nuevas posiciones sobre el terreno o el desplazamiento de fuerzas armadas y de recursos de una zona a otra;
- Secciones relativas a la libertad de circulación;
- Disposiciones relativas a la vigilancia; y
- Anexos en los que se establezca y defina la supervisión.

En el articulado se recoge explícitamente, con un texto que aporta matices diferenciales entre las circunstancias aplicables a un conflicto u otro.

BURUNDI (2006)
Acuerdo Amplio de Cesación del Fuego entre el Gobierno de la República de Burundi y el Palipehutu-FNL.
ArtículoII1.) "El Acuerdo de cesación del fuego entrañará: […] (1 .1 .5) La cesación de todos los actos de violencia contra la población civil: los actos de venganza; las ejecuciones sumarias; la tortura; el hostigamiento; la detención y persecución de civiles por causa de su origen étnico, creencias religiosas y/o afiliación política; la entrega de armas a los civiles; la utilización de niños soldados; **la violencia sexual**; el patrocinio o la promoción de ideologías terroristas o genocidas".

Montañas de Nuba (2000)
Acuerdo de cesación del Fuego de 2000
Artículo II. Principios de cesación del fuego: […] "***d***) Todos los actos de violencia y otros abusos contra la población civil, por ejemplo, las ejecuciones sumarias, la tortura, el hostigamiento, la detención arbitraria y la persecución de civiles por causa de su origen étnico, religión o afiliaciones políticas, la incitación al odio étnico, dirigido contra los civiles, la utilización de niños soldados, **la violencia sexual**, el adiestramiento de terroristas, el genocidio y el bombardeo de la población civil".

CAPÍTULO 9: DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y LA REINSERCIÓN (DDR)

SUMARIO: 1. UNA APROXIMACIÓN INTEGRADA AL DDR. 1.1. Conceptos y principios rectores del desarme, la desmovilización, la reinserción y la reintegración. 1.2. Nuevas formas de los conflictos. Nuevos enfoques de los programas de DDR. 2. EL DESARME. 2.1. Objetivos y alcance. 2.2. Procedimientos estándar, peligros y riesgos. 3. LA DESMOVILIZACIÓN, REINSERCIÓN Y REINTEGRACIÓN DE EXCOMBATIENTES. 3.1. La desmovilización. 3.2. Reinserción y reintegración.

En los procesos de paz del siglo pasado era frecuente no incluir las vías para hacer una reintegración de excombatientes a la sociedad emergente del posconflicto, entre otras cuestiones que daban lugar a situaciones de paz frágiles, no sostenibles en el tiempo. La adopción de acciones de forma disociada, sin una coordinación y planificación en el medio y largo plazo, se habían probado poco eficientes. Así quedo reflejado en el *Informe Brahimi* a principios de este siglo (véase Tema 3 del bloque II). La fragmentación y la actuación descoordinada no solo ha hecho que los procesos fueran ineficientes, lo peor es que ha habido casos donde esta ineficiencia ha sido causa del mantenimiento de altos niveles de violencia con la puesta en situación de grave vulnerabilidad a grupos de población, incluso de la vuelta a las armas de excombatientes, como sucedió en Sierra Leona o Haití.

La complejidad de los conflictos contemporáneos ha obligado a hacer una revisión de la forma de abordar también el posconflicto. Hay grupos armados que posiblemente no han participado en los acuerdos de paz y que están ahí, dentro de las comunidades afectadas por el conflicto armado. Muchos de ellos suelen participar en la economía sumergida como forma de vida, relacionándose con redes criminales transnacionales. No ofrecer alternativas de subsistencia viables a las personas excombatientes perpetúa altos niveles de violencia en las comunidades y facilita a las redes criminales y grupos terroristas su asentamiento en la zona. Esto ha forzado a un replanteamiento de los programas de desarme, desmovilización y reintegración. Este replanteamiento ha concluido que solo a través de la actuación integrada de distintas agencias, programas y fondos del sistema de Naciones Unidas en el posconflicto podrán reducirse la violencia comunitaria y facilitar entornos seguros que permitan que la paz sea sostenible e inclusiva. En esta tarea son muchos los Estados que contribuyen a la adopción de estrategias y medidas para dar apoyo a excombatientes y personas a su cargo, para asegurar la transición y la cobertura de las necesidades concretas de todas las partes, incluyendo mujeres, jóvenes, las niñas y los niños asociados con fuerzas o grupos armados que muchas veces han quedado en el olvido.

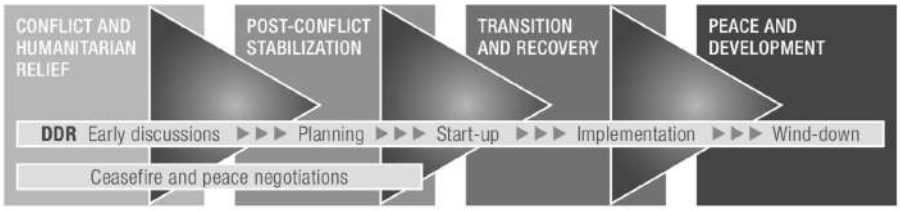
1. UNA APROXIMACIÓN INTEGRADA AL DDR

El **objetivo** del proceso denominado de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) es contribuir a la seguridad y estabilidad en la fase del posconflicto, ayudando a garantizar que la recuperación y el desarrollo del país afectado pueda dar comienzo y realizarse con éxito. Se trata de un proceso complejo con varias dimensiones que interseccionan: la política, la militar, la de seguridad, la humanitaria y la socioeconómica.

El proceso de DDR pretende abordar el problema de seguridad que se genera cuando cesa el conflicto y las personas combatientes se quedan sin redes de apoyo y sin medios de vida. Estas personas están armadas, muchas de ellas no tienen ni formación ni capacidades para encontrar trabajo para su sustento y generan desconfianza en la comunidad por su pasado. Esto puede dificultar la posterior recuperación (reconstrucción) tras el conflicto y suponer un grave riesgo para un desarrollo sostenible sin violencia. De ahí que los programas de DDR deban comenzar lo antes posible cuando se está negociando la paz. De este modo, las intervenciones de DDR pueden explorarse con las partes mientras el conflicto y la ayuda humanitaria están todavía en curso (Figura 9.1). Si bien, la mayor parte de la planificación y el diseño del DDR tendrá lugar durante el período de estabilización posterior al conflicto, mientras que la ejecución se producirá normalmente durante la transición y la recuperación. La fase de transición y recuperación terminará cuando tanto los socios

nacionales como los internacionales puedan finalmente centrarse en los objetivos de desarrollo a largo plazo.

Figura 9.1: Establecimiento del programa de DDR en un escenario óptimo.



Fuente: ONU, 2014:37.

La reintegración socioeconómica de los excombatientes y sus familias es un proceso a largo plazo. Si bien es necesario definir y acordar claramente una estrategia de salida para el DDR durante la fase de planificación y diseño, deben tomarse medidas para apoyar y supervisar la reintegración de los excombatientes y sus familias como parte del proceso más amplio de recuperación y desarrollo.

Lo primero ahora es comprender qué significa el proceso, sus partes y principios que ha de guiar su planificación.

1.1 CONCEPTOS Y PRINCIPIOS RECTORES DEL DESARME, LA DESMOBILIZACIÓN, LA REINSERCIÓN Y LA REINTEGRACIÓN

Las definiciones actuales sobre los términos desarme, desmovilización y reinserción fueron enunciadas por vez primera en 2005, al abordar las cuestiones sobre operaciones de mantenimiento de la paz [A/C.5/59/31]. Unas definiciones aprobadas poco después por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Siempre se hace referencia a tres en el acrónimo (DDR), pero hay un cuarto concepto indefectiblemente ligado: la reintegración.

> **Desarme** es la recogida, documentación, control y eliminación de armas pequeñas, municiones, explosivos, armas ligeras y pesadas de los combatientes y, a menudo, también de la población civil.

> **Desmovilización** es la baja oficial y controlada que se da a combatientes activos de las fuerzas armadas o de otros grupos armados.

> **Reinserción** es la asistencia prestada a excombatientes durante la desmovilización, pero antes del proceso a largo plazo de reintegración.

Como hemos apuntado, hay una cuarta "R" que es prolongación de la reinserción, a la que complementa:

> **Reintegración** es el proceso por el que las personas excombatientes adquieren la condición de civil y obtienen un empleo sostenible e ingresos.

Reinserción y reintegración se emplean a veces como términos equivalentes, como si fueran "una única R", aunque entre ambos hay matices importantes. La gran diferencia entre ambos conceptos radica en que mientras la reinserción es una acción a corto plazo de asistencia económica (1 año), la reintegración es esencialmente un proceso social y económico con un marco cronológico abierto, puesto que su obtención a medio o largo plazo depende de la evolución de cada país. Una adecuada reintegración de las personas excombatientes es clave para reducir los riesgos de rebrote de la violencia en la zona.

Principios rectores de la DDR

Hay 7 principios que se consideran fundamentales para guiar todo el proceso de desarme, desmovilización y reintegración.

- **Las personas como objetivo central**, el programa DDR debe atender a las necesidades concretas de los participantes y beneficiarios previstos en el programa. Los criterios de inclusión deben ser estrictos, transparentes e inequívocos y deben incluir a las mujeres (tanto las excombatientes como a aquellas que estaban a cargo o ligadas a excombatientes), así como a los menores (ya fueran "niñas/os soldado" o asociados con fuerzas y grupos armados) y a excombatientes con discapacidad.
- **Enfoque integrado**, combinando el mantenimiento de la paz y su consolidación, con la necesaria recuperación y desarrollo posterior, para evitar la repetición. Este enfoque integrado va mas allá de una mera coordinación, requiere de una planificación, programación y financiación conjuntas. De ahí que se pida el establecimiento de una unidad o departamento a nivel de país donde se aborden los distintos asuntos de forma integrada.
- **Flexibilidad**, dado que los conflictos son cada vez más complejos hay que tener un enfoque flexible y adaptado a las circunstancias y particularidades del país y su entorno. Es decir, «soluciones locales para problemas locales».
- **Con control nacional**, que es imprescindible para que se alcances los resultados planeados y que la reintegración socioeconómica de excombatientes sea sostenible. No cabe duda de que será necesaria una colaboración internacional inicial (apoyo técnico, financiero y, cuando proceda, de soporte o facilitación del

dialogo entre las partes del conflicto), pero son los actores nacionales a quienes corresponde el liderazgo del control.

- **Rendición de cuentas y transparencia**, en el control, la supervisión y la evaluación de todas las operaciones y mecanismos relacionados con el DDR, incluyendo el financiamiento. Esa transparencia requiere que la información no solo esté disponible, también que sea comprensible para todos (los beneficiarios, los socios y otras partes interesadas); solo limitada por lo razonable para proteger la privacidad y garantizar la seguridad de los partícipes.
- **Bien planeados**, aunque puede parecer una obviedad, es fundamental que están bien planificados de forma que garanticen la calidad en la prestación de los servicios comprometidos, prestando especial atención a cuestiones que se ha visto que son clave: seguridad y protección; coordinación; valoración, seguimiento y evaluación; información y sensibilización; y estrategia de transición y salida.

Participantes y beneficiarios de programas de DDR

Ser participante o ser beneficiario de un programa de DRR no es lo mismo. Cuando se está trabajando en el acuerdo de paz se establece quiénes son los actores armados enfrentados y cuáles serán reducidos o disueltos; en tanto que en el programa de DDR se tienen que determinar los criterios de elegibilidad de los beneficiarios del programa.

Los **participantes** de un programa de DDR son las personas que recibirán asistencia directa a través del proceso de DDR, incluidos los combatientes (hombres y mujeres); los asociados a las fuerzas y grupos armados (incluidas las mujeres y los menores); los discapacitados y los enfermos crónicos; los dependientes; y otras personas identificadas durante las negociaciones del marco político y la planificación programa de DDR. En tanto que los **beneficiarios** son las personas que recibirán asistencia directa a través del programa de DDR, junto con todos aquellos que indirectamente reciben algún tipo de beneficio a través de una acción del programa. Puede tratarse de toda una comunidad donde se reintegran los participantes del programa de DDR, las organizaciones de sociedad civil a las que se dota de capacidad y medios para tareas específicas, las empresas que trabajan con excombatientes, etc.

La experiencia internacional evidencia el gran desafío que supone, en algunos contextos, la determinación de quién es considerado como excombatiente y quién no lo es, así como los volúmenes de excombatientes a reinsertar socioeconómicamente como participantes de un programa. Esta es una cifra con una horquilla muy amplia que pude ir de unos cuantos miles a cientos de miles, como en el caso de la región de los Grandes lagos (casi medio millón de personas).

Los criterios para poder acogerse a estos programas han de definirse estrictamente y tener especial precaución de no generar expectativas que no puedan alcanzarse y para

evitar la percepción de que se está favoreciendo o victimizando a un grupo en particular. Esto ya nos da idea de lo compleja que resulta la tarea, por las distintas sensibilidades y los intereses o demandas de las partes interesadas. Durante los momentos en los que se aborda el cese de hostilidades, se les suele pedir a las partes que incorporen una declaración con las fuerzas que tienen (personas combatientes), así como información sobre otras personas que puedan estar vinculadas, incluyendo personas retenidas contra su voluntad. Esta es una información que se pide desglosada. En este sentido, la Res. 1325 (Tema 1 del bloque I), ya alentó a los Estados a tener presente dos cuestiones: por un lado, que las mujeres también pueden ser actoras del conflicto como combatientes; por otro que mujeres y niñas, con frecuencia acompañaban a excombatientes, fuerzas y grupos armados y habían quedado excluidas de los programas de DDR. Esta primera información solicitada a las partes facilitará que, posteriormente, se pueda establecer el número de personas declarado que se espera participen en el programa de DRR. También los debates sobre la retirada de las tropas pueden proporcionar información sobre el lugar en el que es probable que tenga lugar el proceso de desarme, así como sobre el número de personas implicadas, los tipos y cantidades de armas y municiones, etc., cuestiones a tener presente en el programa.

De forma genérica, podemos agrupar en 5 apartados las personas que en un conflicto pueden pasar a ser participes o beneficiarios de un programa de DDR:

Grupo 1: miembros de fuerzas armadas y de grupos armados. La mayoría de los participantes de estos programas son hombres y mujeres miembros de las fuerzas armadas y de grupos armados que sirvieron en combate o tenían funciones de apoyo. Recordemos que las fuerzas armadas son la organización militar de un Estado (con base legal); en tanto que los grupos armados son aquellos que emplean las armas y en el uso de la fuerza para lograr objetivos políticos, ideológicos o económicos, pero no están dentro de las estructuras militares o de seguridad del Estado.

Grupo 2: personas secuestradas o reclutadas forzosamente. El secuestro o reclutamiento forzoso es un fenómeno ampliamente practicado, pero no siempre reconocido. Puede darse tanto por parte de las fuerzas armadas como por parte de grupos armados, grupos delictivos y terroristas presentes en el conflicto. Se trata de personas obligadas a participar en funciones de combate (también en actos terroristas) que suelen estar expuestas a una violencia extrema y prolongada.

Grupo 3: dependientes. Se trata de civiles que dependen de los combatientes para su subsistencia. Por ser civiles, no participan directamente en el proceso de DDR, pero se debe hacer un esfuerzo por extender la asistencia para la reintegración a todos los dependientes. Cuando los dependientes hayan acompañado a las fuerzas o grupos

armados durante el conflicto armado, la unidad familiar deberá ser respetada durante todo el proceso de DDR. En relación con las personas a cargo, los profesionales del DDR deberán desarrollar criterios para establecer la condición de dependiente de acuerdo con los contextos locales y las normas sociales; proporcionar a las personas dependientes acceso a la información y al asesoramiento; incluir a los dependientes en los planes de retorno/transporte a las comunidades de origen; atender a las necesidades de los dependientes vulnerables como los menores, viudas/viudos, huérfanos, discapacitados o enfermos crónicos (por ejemplo de VIH/SIDA); y asegurar la localización para aquellos que han sido separados de otros miembros de su familia.

Grupo 4: retornados civiles. Algunos excombatientes (autodesmobilizados) pueden encontrarse entre poblaciones de refugiados y retornados. Estas personas tras su identificación (en consulta con la población local en general, ACNUR, el comité de refugiados/desplazados internos) pueden solicitar que se determine si son elegibles para entrar en el programa de DDR o no.

Grupo 5: comunidades. Aunque el enfoque inicial de los programas de DDR en los grupos anteriores, las comunidades también se benefician a menudo del proceso. Por ejemplo, se vuelven más seguras cuando los excombatientes son desarmados, desmovilizados y ayudados a convertirse en miembros productivos de la sociedad. También se benefician de los programas que se establecen para mejorar la capacidad de las comunidades para acoger a los excombatientes y sus familias. Por el contrario, un DDR mal planificado y ejecutado puede ser una amenaza para las comunidades receptoras. Los programas de DDR deben garantizar que la ayuda a la reintegración de los excombatientes centrada en el individuo (formación, empleo, servicios sanitarios, etc.) sea limitada en el tiempo y en su alcance, y que se preste a través de mecanismos comunitarios en la medida de lo posible. Las comunidades son importantes beneficiarios indirectos de la asistencia para la reintegración y, por lo tanto, se les debe permitir participar en la planificación y ejecución de los programas de reintegración dentro de los procesos de DDR.

Participantes y beneficiarios especiales

Como hemos mencionado, hay cuatro categorías de beneficiarios especiales: mujeres, jóvenes, menores y personas con discapacidad o enfermedad crónica. Estas categorías especiales se apuntan por la especial vulnerabilidad de estas personas.

Las mujeres de las fuerzas y grupos armados que participaron en el conflicto armado, tanto en funciones de combate como de apoyo, no deben quedar fuera de los procesos formales de DDR. En el pasado, a menudo se "autodesmovilizaban" y al no estar en el programa experimentaban dificultades y estigmatización durante su

reintegración a la vida civil. Cuando se les incluía en los programas de DDR, a menudo se ignoraban sus necesidades especiales. El hecho de que las mujeres no se reintegren con seguridad, también socava la seguridad general de las comunidades y puede desestabilizar todo el programa de DDR. Como abordamos en el Tema anterior, las mujeres han sido mayoritariamente excluidas de las conversaciones de paz y/o no estaban representadas en las negociaciones del programa de DDR, ni en otros órganos de toma de decisiones. Esto ha tenido como consecuencia la falta de perspectiva de género en otros programas subsecuentes a la paz, como el DDR. Ello a pesar de que en algunos conflictos armados, como los de El Salvador o Nicaragua, sus niveles de participación como combatientes era de las mas altas (más del 20% de los combatientes).

Hay que evaluar y crear las acciones para reintegrar a los menores de edad, niñas y niños menores de 18 años, que son reclutados forzosamente y a los jóvenes. Por debajo de los 15 años este tipo de acción es catalogada de crimen de guerra, pero hay un amplio grupo de personas con edad entre los 15 y los 24 años que han sido excombatientes, pero que no fueron desmovilizados hasta ser jóvenes adultos.

El otro grupo o categoría es el de excombatientes con discapacidades, enfermedades crónicas o adicción a sustancias. Estas personas no podrán ser excluidos de los programas DDR, pero tampoco podrán ser reintegrados a través de la incorporación en las nuevas fuerzas de seguridad por su salud. Necesitarán asistencia especializada, como en los casos anteriores, como la formación y capacitación, apoyo médico y psicosocial, etc.

1.2 NUEVAS FORMAS DE CONFLICTO, NUEVOS ENFOQUES DE LOS PROGRAMAS DE DDR

En la medida en la que se iba teniendo experiencia sobre la efectividad y los problemas que se detectaban en los programas de DDR, los procesos, prácticas han ido evolucionando. En base a esta evolución, hay profesionales y académicos que han diferenciado varias generaciones de programas de DDR.

Los clasificados como DDR de "primera generación" hacen referencia a los primeros procesos, cuando los conflictos armados eran de "corte tradicional" entre Estados o dentro de un Estado. Estos procesos y parámetros legales del programa solían estar incluidos dentro del acuerdo de paz firmado por las partes. En estos programas se ponía el peso en los actos de desarme y desmovilización, aunque había casos donde la parte de desmovilización tenían poco detalle. En estos programas de DDR la parte relativa a la reinserción, la principal modalidad era la de incorporar a excombatientes a una fuerza de seguridad, para incorporarse a sociedad civil se ofrecían oportunidades de empleabilidad "modestas".

Ante los cambios en las características de los conflictos armados y como resultado de la evaluación de los procesos de DDR participados por Naciones Unidas, se da paso a un nuevo enfoque. Se observa que las llamadas prácticas "tradicionales" de DDR resultaban insuficientes para conseguir una reintegración sostenible de los excombatientes (para que no volvieran a empuñar las armas) y lograr que la paz se mantuviera. Entre las lecciones aprendidas destacamos:

- Que el DDR no pueden realizarse a espaldas de un proceso más amplio de consolidación de la paz y la recuperación, por lo que deben coordinarse con marcos más amplios para la transición y desarrollo (enfoques integrados); ayudando a las autoridades nacionales para que sean capaces de llevar a términos adecuadamente los compromisos contraídos una vez que la misión de paz se retira.
- Dado que todo depende de la "voluntad política", cuanto más detalladas sean las disposiciones sobre compromisos contraídos, más probabilidades de éxito.
- Que las descoordinaciones observadas entre quienes llevaban a cabo tareas de desarme y desmovilización, con quienes llevan la reintegración, programas de desarrollo, etc., necesitaban de corrección. No se trata de mejorar la coordinación, sino de hacer enfoque holísticos integradores, creando unidades y procedimientos administrativos y financieros integrados.
- El DDR debe planificarse en estrecha coordinación con los procesos de transición destinados a revisar y reformar los sectores del orden público y de la seguridad, con particular atención a las medidas para controlar y reducir la proliferación de las armas pequeñas.
- Cuando las financiaciones para la reintegración sostenible de excombatientes eran y la planificación era deficiente se ponía en riesgo la consolidación de la paz obtenida. El incumplimiento de las promesas por falta de financiación segura podría provocar violencia, el reclutamiento en conflictos locales o regionales de personas que habían entregado las armas y la destrucción del proceso de paz.
- Que era necesario dar cumplimiento a los compromisos contraídos en materia de mujeres y menores. Por un lado, introduciendo la perspectiva de género *de facto*; por otro, atender al imperativo de atender a la DDR de menores asociados a fuerzas y grupos armados, asegurándose de que esta DDR de menores no depende de la DDR de establecida para las personas adultas.
- También la necesidad, a la luz de las nuevas situaciones detectadas en los conflictos, de tener en consideración a la inclusión de aquellas personas (hombres, mujeres, niñas y niños) incorporados a los grupos armados de forma voluntaria o forzada como no combatientes.
- La atención a cuestiones convergentes en los conflictos como son el VIH/SIDA y la violencia sexual y basada en el género que se manifiestan de forma generalizada en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos; así como los movimientos forzados de personas y movimientos transfronterizos de combatientes y armas.

Con toda esta información, los programas de DDR pasan a ir incorporando estas cuestiones, adoptando un enfoque más holístico e inclusivo, implicando a comunidades enteras en lo que será el proceso de retorno y reintegración de excombatientes y otras personas elegidas por las partes como participes del programa. Son los llamados "programas DDR de segunda generación", con los que se trata de mejorar la eficacia de los programas para disminuir el riesgo de retorno de las situaciones de violencia y mejorar la capacidad de protección de las comunidades y colectivos en riesgo. Este nuevo enfoque, aumenta el número de posibles beneficiarios de los programas de DDR, fomenta una mayor confianza y la reconciliación, generando un entorno más propicio para la reintegración y que la paz sea sostenible.

Pese a los cambios introducidos en 2006, el hecho de que en los actuales conflictos cada vez tengan una mayor presencia de actores no estatales (incluyendo grupos terroristas y redes de delincuencia) que siguen empleando la violencia para sus fines; y que las acciones de DDR se realizan en contextos donde el Estado es muy frágil, han conducido a la necesidad de introducir cambios. Son los llamados "programas DDR de tercera generación", basados en los anteriores y pone aun más énfasis en el fortalecimiento de la comunidad donde se produce la reintegración, para eliminar los factores que pueden ser explotados por los grupos armados para reclutar, dando alternativas económicas, sociales y políticas. Se trata de hacer un mejor abordaje de cuestiones que afectan a los niveles de aceptación, a los niveles de violencia y la generación de opciones de "seguridad humana" a largo plazo. Así pues, los actuales procesos DDR están:

a) planificados de forma integrada y coordinados con las otras actuaciones relativas al proceso de paz (incluyendo el financiamiento de las acciones);
b) se encuentran particularmente vinculados a cuestiones de seguridad más amplias, como son la reordenación de las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad, en lo que se refiere a la reforma del sector de la seguridad (Tema 3);
c) muestran un enfoque global de desarme y de control de armas, pero también de creación de capacidades para permitir a las personas su incorporación al proceso de reconstrucción y desarrollo del país;
d) son más flexibles y adaptados a las necesidades específicas de cada país, abordando las causas profundas del conflicto para evitar que la violencia en la comunidad vuelva a surgir.

Respecto de este último punto, la reducción de los niveles de violencia, en los programas integrados de DDR (que a veces podremos encontrarlos en la literatura como IDDR), cada vez es más frecuente ver la referencia dentro del DDR a elementos para "**reducción de la violencia comunitaria**" (RVC, CVR por las siglas en inglés). Este elemento permitirá al programa de DDR contribuir en mayor medida al ODS

16.1, de reducir considerablemente todas las formas de violencia y las muertes conexas en todo el mundo. Se trata de una herramienta relacionada con el DDR de última generación que se diseña para promover la seguridad y la estabilidad tanto en los contextos de una misión de mantenimiento de la paz, como fuera de ella.

Esta herramienta de RVC puede llevarse a cabo antes, durante y después de proceder al DDR, incluyendo las situaciones donde todavía no se dan garantías de que finalmente vaya a desarrollarse un programa de DDR (a los que puede sustituir en entornos locales muy concretos). En cualquier caso, nunca se contempla la opción de proporcionar asistencia material y financiera a miembros activos de grupos armados bajo este paraguas, que busca crear entornos más propicios para procesos de paz nacionales o locales. La RVC se puede emplear con diversos fines que van desde la prevención del (re)reclutamiento, hasta la mejora de capacidades de las comunidades para absorber a excombatientes y personas asociadas. La RVC también puede utilizarse como ayuda provisional para la reinserción a nivel comunitario, mientras la reintegración se encuentra todavía en la fase de planificación y/o movilización de recursos; o complementar otras herramientas relacionadas con el DDR, como la gestión transitoria de armas y municiones, por poner un par de ejemplos.

A modo de epílogo, los procesos de DDR forman parte de un proceso de paz más amplio que busca la solución permanente del conflicto y facilitar la transición hacia un modelo de desarrollo sostenible en el tiempo. En cada conflicto se diseña un programa de DDR que estará limitado en el tiempo. De los procesos comprendidos en el programa, bien la parte que atañe al proceso de reintegración socioeconómica de los excombatientes y personas que han sido movilizadas por el conflicto es la más larga y costosa. Se trata de procesos complejos en entornos difíciles. Lo que se llama el posconflicto no es un estado de paz, sino un momento de transición hacia ella lleno de incertidumbres y desafíos para la seguridad personal, la seguridad de la comunidad y la seguridad nacional. Cuando los conflictos son de larga duración, la destrucción del tejido social suele ser profunda, se han generado cambios de roles entre los géneros y en los repartos de poder, el gobierno suele estar debilitado y las instituciones han de ser regeneradas o reconstruidas, los niveles de violencia suelen persistir altos y la desconfianza es grande.

Procesos en curso

En estos momentos hay varios procesos de DDR en curso bajo la supervisión de Naciones Unidas, a través del equipo de la Sección de Desarme, Desmovilización y Reintegración de la Oficina del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad. En 2019-2020 han prestado apoyo a los procesos de DDR en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Darfur (Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur, UNAMID), Mali (Misión

Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali, MINUSMA), la República Centroafricana (Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana, MINUSCA), la República Democrática del Congo (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, MONUSCO) y Sudán del Sur (Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur, UNMISS)).

Esta Sección de Desarme, Desmovilización y Reintegración también apoya la misión política especial en Burundi (Oficina del Asesor Especial del Secretario General sobre Burundi, OSASG-B), Colombia (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, UNVMC), Etiopía (Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana, UNOAU), los Grandes Lagos (Oficina del Enviado Especial del Secretario General para la Región de los Grandes Lagos, OSESG-GL), Haití (Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití, BINUH), el Iraq (Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq, UNAMI), Libia (Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia, UNSMIL), Somalia (Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia, UNSOM) y el Yemen (Oficina del Enviado Especial del Secretario General para el Yemen, OEESGY), así como entornos ajenos a las misiones, por ejemplo, Burkina Faso, el Camerún, la cuenca del lago Chad, Costa de Marfil, Etiopía, Mozambique, la República del Congo y Sierra Leona.

2. EL DESARME

La primera fase del programa de DDR es el desarme, no solo es un acto altamente simbólico para dar por terminado el conflicto armado y poner fin al papel activo de una persona como combatiente, es considerado una condición imprescindible para poder seguir avanzando en la consecución de un entorno seguro en el que poder desarrollar la desmovilización y la reintegración social. El desarme es el acto de reducir o eliminar las armas, la entrega voluntaria de armas, municiones y explosivos. Además de la entrega de todo tipo de armamento, el desarme también incluye la elaboración de programas de gestión responsable de las armas.

El hecho de reducir las armas (particularmente las armas pequeñas, como una pistola o un rifle, y armas ligeras, como una ametralladora o un lanzagranadas), se considera que juega un papel importante en la prevención de la delincuencia, la violencia basada en género y la violencia sexual. Las operaciones de desarme se llevan a cabo cada vez más en contextos caracterizados por una violencia armada aguda, fuerzas y grupos armados complejos y variados, así como por la prevalencia de una amplia gama de armamento y explosivos.

El componente de desarme de un programa de DDR se suele dividir en 4 fases:

1) planificación operativa;
2) operaciones de recogida de armas;
3) gestión de arsenales;
4) eliminación del material recogido.

Estas operaciones de desarme han de tener en cuenta el contexto regional y subregional (movimientos transnacionales de armas), le marco jurídico que es de aplicación, incluyendo los compromisos de ser diseñadas e implementadas de forma inclusiva y sensible a las cuestiones de género y, según contexto, a otras situaciones de vulnerabilidad inducida como sucede en zonas donde hay enfrentamientos ocasionados por motivos religiosos, étnicos o de otros grupos o colectivos minoritarios. El desarme se hace para refuerzo de la seguridad de toda la población sin discriminación, de la comunidad y de todo el país.

2.1 OBJETIVOS Y ALCANCE

Los procesos de DDR incluyen dos componentes básicos relativos al control de armas: por un lado, el propio desarme como parte de un programa de DDR; por otro, la gestión transitoria de las armas y municiones entregadas. El desarme comprende todos los sistemas de armas, municiones y explosivos. Además de las armas convencionales, incluye las nucleares, radiológicas, químicas y biológicas. Esta acción se llevará a cabo en las zonas y condiciones acordadas en las negociaciones de paz. Allí las armas serán confiscadas, marcadas, registradas y almacenadas en lugar seguro a la espera de proceder a su desactivación, eliminación o entrega a las autoridades nacionales para que puedan ser empleadas por las fuerzas y cuerpos de seguridad nacional. Se acordará qué hacer con esas armas: mantenerlas para uso legítimo, desactivarlas, eliminarlas o destruirlas. Un arma desactivada es aquella que ha sido incapacitada para realizar su función sin que pueda ser fácilmente restaurada. La "eliminación" de las armas, municiones y explosivos de un arsenal, no es equivalente al término "destrucción". La destrucción es la eliminación permanente de las armas, sus piezas, componentes o municiones; en tanto que la eliminación se entiende que puede hacerse no solo destruyéndolas, también mediante su venta para uso legítimo, su regalo, su uso sólo con fines de entrenamiento, siendo tiradas al mar o rellenadas de tierra.

EL objetivo general del desarme en un programa de DDR es controlar y reducir las armas, municiones y explosivos en poder de los combatientes antes de dar el paso de la desmovilización. Se trata de fomentar la confianza en el proceso de paz, aumentar

la seguridad y evitar que se vuelva a reproducir el conflicto. Junto a este objetivo genérico han de establecerse objetivos operativos claros, como son:

- Una reducción de la violencia armada real o de la amenaza de esta.
- Un óptimo de cero, o a lo sumo mínimo, de víctimas durante el componente de desarme.
- Una mejora en la percepción de la "seguridad humana" por parte de hombres, mujeres, niñas, niños y jóvenes dentro de las comunidades.
- Una conexión pública entre la disponibilidad de armas y la violencia armada en la sociedad.
- El desarrollo de la conciencia comunitaria del problema y, por tanto, de la solidaridad comunitaria.
- La reducción y la interrupción del comercio ilícito de armas dentro de la zona de operaciones de la DDR.
- Una reducción de la visibilidad de las armas en la comunidad.
- Una reducción de los delitos cometidos con armas, como la violencia sexual relacionada con el conflicto.
- El desarrollo de normas contra el uso ilegal de las armas.

El éxito del desarme dependerá de varias cuestiones como, por ejemplo, las circunstancias del conflicto, la disciplina existente entre los miembros del grupo armado, el grado de percepción de seguridad en la zona o el grado en el cual las armas sirven como medio de subsistencia. Siempre hay un cierto grado de resistencia a la entrega de las armas y es frecuente que una parte de las armas y municiones no sean entregadas, sino que son escondidas (fruto de la desconfianza, como sucedió en El Salvador, Libia o Sudán del Sur). Hay que tratar de obtener la información sin forzar la situación, porque ello podría tener un efecto muy negativo en procesos de transición, incluso en la restauración de la confianza en las autoridades. Si se retiran las armas por la fuerza, también se podría crear un peligroso vacío de seguridad. En algunos procesos de paz, las facciones concebían el concepto de desarme como equivalente al de rendición y no podían aceptarlo. Esas situaciones requirieron una nueva forma de expresar la idea de dejar atrás las armas para poder proceder al desarme, trasmitiéndola idea de que tarde o temprano se deberá producir el desarme, ya sea por medio de un programa de DDR o de un programa subsiguiente de control de armas pequeñas y armas ligeras (APAL). También puede ocurrir, en especial en sociedades armadas, que desarmar a los combatientes de hecho los ponga en peligro. En tales circunstancias, permitir que algunos combatientes permanezcan armados mientras se realiza la desmovilización y reintegración ha resultado favorable para alcanzar la paz.

Las actividades de desarme no deben introducir distinciones basadas en el sexo, la raza, la etnia, la religión u otros criterios arbitrarios que puedan crear o exacerbar vulnerabilidades y desequilibrios de poder. Todas las etapas de las iniciativas de desarme o de otro tipo de control de armas deben integrar consideraciones de género y de edad, incluyendo los diferentes impactos y percepciones de tales procesos en mujeres, hombres, niños y niñas. Este enfoque requiere conocimientos especializados en materia de género, análisis de género, la recopilación de datos desglosados por sexo y edad, y la participación significativa de las mujeres y las niñas en cada etapa del proceso. Un programa de DDR que transforme la perspectiva de género debe reconocer, incorporar y abordar los mensajes sobre las masculinidades y la violencia, incluido el vínculo entre las masculinidades y la posesión de armas. Los programas de DDR transformadores del género también deben garantizar que haya personal militar de la ONU, tanto masculino como femenino, en funciones de liderazgo en los puntos de recogida y en los lugares de desarme móvil, y que participen en la destrucción de las armas. También se tomarán todas las precauciones para evitar que se refuercen o generen desigualdades de género.

2.2 PROCEDIMIENTOS ESTANDAR, PELIGROS Y RIESGOS

Dependiendo del contexto y del contenido del acuerdo de alto el fuego se van a introducir criterios de elegibilidad no solo para personas (partícipes y beneficiarias), también para las armas, municiones y explosivos a entregar. Los arsenales varían mucho en tamaño, calidad y tipo de armas. Estos criterios incluyen el tipo y el estado (utilizable o no utilizable) de las armas o la cantidad de munición que debe llevar un combatiente para ser inscrito en el programa. Según el contexto, la proporción de armas y munición de cada combatiente puede variar y puede incluir tanto armas pequeñas como pesadas y munición. Con ello se trata de intentar que se inscriban como participes en el programa personas que no son realmente miembros de fuerzas y grupos armados, al tiempo que se intenta evitar el fraude recurrente de entregar material de baja calidad, mientras que el material armamentístico útil está escondido o sigue en circulación. También se incluyen las pautas legales de la entrega voluntaria de armamento, para facilitar la operación de desarme, como la no penalización de tenencia ilícita.

Las partes aprobarán unos procedimientos operativos estándar, que no son otra cosa que un conjunto de instrucciones obligatorias que guían a los profesionales que ejecutan el desarme. Vienen a incluir las instrucciones para la gestión de municiones y explosivos, por un lado; por otro para los sistemas de armas. En todo caso se deben cubrir las siguientes cuestiones:

1) Recepción de armas y/o municiones y explosivos en el desarme estático o móvil.
2) Cumplimiento de los criterios de elegibilidad relacionados con las armas y las municiones (por ejemplo, ¿qué se considera un arma utilizable?).
3) Gestión del almacenamiento de armas.
4) Gestión del almacenamiento de municiones y explosivos.
5) Contabilidad/registro de las armas y la munición.
6) Transporte de armas y transporte de municiones.
7) Controles de almacenamiento.
8) Notificación e investigación de pérdidas o robos.
9) Destrucción de las armas (u otros métodos apropiados de eliminación y marcado potencial) y destrucción de la munición (u otros métodos adecuados de eliminación).
10) Gestión el desarme espontáneo (incluso antes de un proceso formal de DDR).

El desarme estático hace alusión a la utilización de emplazamientos fijos específicamente diseñados para ello. A veces se establecen puntos de recogida para que los combatientes (y personas asociadas) puedan concentrarse en ese lugar antes de ser trasladados de forma controlada y supervisada hasta los lugares de desarme designados. En algunas circunstancias, el establecimiento de puntos fijos/estáticos puede resultar inadecuado, por ejemplo, cuando los combatientes están muy dispersos o son particularmente vulnerables (por ser menores, estar heridos o discapacitados). En estos casos, se despliegan vehículos acondicionados para acudir allí donde están y destruir/inhabilitar el armamento in situ. Esto dará paso a lo que se conoce como "gestión de las existencias" (*stockpile management*), que se integra por los procedimientos y actividades de contabilización, registro, almacenamiento y manipulación segura de las armas, municiones y explosivos entregados), como paso intermedio para llegar a la destrucción y/o eliminación.

Durante el momento del desarme hay una serie de peligros, no solo por estar en presencia de personal que está armado y es un momento estresante, también los asociados a la manipulación de esas armas, municiones. Esto requiere de personal experto para disminuir los riesgos de sucesos negativos. Hay una serie de lecciones aprendidas en las operaciones de desarme. Así, antes se "compraban" las armas, por así decir, pero los programas de recompra de armas se ha demostrado que son ineficientes incluso contraproducentes, ya que tienden a promover flujos de armas nacionales y con las zonas limítrofes; y también porque pueden ser percibidos como una "recompensa a combatientes" y aumentar las diferencias de género en la zona. Además, en contextos de conflicto donde hay altos niveles de delincuencia organizada y/o grupos terroristas, este proceso de desarme requiere de las más altas garantías de

seguridad. Tampoco se puede olvidar que en muchos conflictos actuales hay un elevado número de combatientes extranjeros armados. Muchas de estas personas tratarán de marcharse sin entregar el armamento. Los procesos de desarme deben ir parejos a los de la reforma del sector de la seguridad (Tema 3), garantizando que el desarme de los contendientes no facilite que otros grupos insurgentes, de delincuentes o terroristas aprovechen para "ocupar" esos espacios.

En lo que se refiere a las cuestiones de género, hay riesgos asociados a la falta de perspectiva en un programa de DDR. Si las mujeres no han sido integradas adecuadamente en los programas de DDR y en particular en las operaciones de desarme, pueden reforzarse los estereotipos de género de la masculinidad asociada a la violencia y la feminidad disociada del poder y la toma de decisiones. Además, el desarme probablemente aumentará el sentimiento de vulnerabilidad de un combatiente ya que las armas no solo proporcionan protección física, en contexto de violencia las armas suelen considerarse símbolos importantes de poder y estatus. No solo hay un peligro de ahondar la brecha de género, hay un riesgo alto de brotes de violencia basada en género que debe ser atendido. Por un lado, los hombres pueden experimentar la acción del desarme como una pérdida simbólica de hombría y estatus. Las masculinidades debilitadas en todas las edades pueden conducir a profundos sentimientos de frustración y desempoderamiento. En tanto que para las mujeres, el desarme puede amenazar la igualdad de género y el respeto que pueden haber obtenido por la posesión de un arma y el rol desempeñado mientras formaban parte de una fuerza o grupo armado. Un desarme sin perspectiva de género dará lugar a tensiones y aumento de los desequilibros de género, en tanto que si se implementa tras un análisis de género ayudará a reducir riesgos de violencia basada en género al tiempo que evidenciará el papel constructivo de las mujeres en la transición del conflicto hacia una paz sostenible.

***

Así pues, hemos visto que el desarme tiene varias dimensiones. Por un lado, hay una dimensión estratégica que se evidencia en los momentos de negociación; una dimensión simbólica, con la que se evidencia el cierre de una etapa y la transición a otra de paz; y una dimensión funcional, para reducir la violencia y tratar de evitar el resurgimiento del conflicto.

3. LA DESMOBILIZACIÓN, LA REINTEGRACIÓN Y LA REINSERCIÓN DE EXCOMBATIENTES

La desmovilización, reinserción y reintegración no constituyen fases bien diferenciadas, sino más bien una transición gradual de la vida militar a la vida civil productiva. Esto supone un gran cambio, hay una separación física, mental y emocional respecto de lo que se ha estado realizando durante años. En la mayoría de los casos es una ruptura que requiere de un reajuste psicológico y social. Recordemos que la desmovilización es la baja oficial y controlada que se da a combatientes activos de las fuerzas armadas o de grupos armados.

Esta baja "oficial y controlada" se hace por etapas. La primera etapa de la desmovilización puede extenderse desde el procesamiento de los combatientes individuales en centros temporales hasta la concentración de tropas en campamentos designados con este fin (lugares de acantonamiento, campamentos, zonas de concentración o cuarteles). La segunda etapa de la desmovilización comprende el conjunto de actividades para apoyar a los desmovilizados, que se denomina reinserción.

3.1. SOBRE LA DESMOVILIZACIÓN

Como parte del proceso de DDR, la desmovilización es el componente que viene a certificar oficialmente que hay un cambio de estatus del ámbito militar al civil. Es un proceso más largo que el del desarme pues sienta las bases de lo que viene a continuación, la reintegración y reinserción. Y no exento de riesgos, empezando por el de la seguridad personal, por lo que hay que:

- Respetar los compromisos contraídos sobre los paquetes preparados para las acciones posteriores a la desmovilización.
- Aunar esfuerzos, hace falta una cooperación entre los distintos actores (gubernamentales, militares, ONG, instituciones internacionales y representantes de la comunidad).
- Debe prestarse atención a que no haya trato discriminatorio, garantizando un trato justo e igualitario a mujeres, jóvenes, niñas y niños, ya hayan sido excombatientes o ligados a los grupos armados.
- Debe señalarse claramente qué medidas habrá para garantizar la seguridad de las personas desmovilizadas y las comunidades receptoras.

Los puntos de desmovilización, campos de desmovilización o internamiento, deben ser fácilmente accesibles a las distintas facciones, controlados y protegidos por

fuerzas neutrales (como cascos azules). Cuando hay grupos armados o fuerzas de guerrilla que operan desde países limítrofes, se puede pactar con esos países que el desarme y desmovilización se haga allí.

El tamaño y la capacidad de los campamentos de desmovilización vienen determinados por el número de excombatientes que se van a dar de baja y el tiempo necesario para procesarlos. Se recomienda que, en la medida de lo posible, se consideren campamentos para un número pequeño de excombatientes, ya que son más fáciles de administrar, controlar y asegurar. Sin embargo, tener muchos campamentos pequeños a la vez también puede dar lugar a una gran dispersión de los recursos y a problemas logísticos y de apoyo difíciles. Se recomiendan los campamentos modulares diseñados para alojar a un máximo de 600 personas, atendiendo a las distintas necesidades y vulnerabilidades de mujeres, hombres, jóvenes y menores. Según la experiencia, la prolongación de esta etapa tiene varios riesgos. Se puede producir la urbanización de estos campamentos, el no retorno de los desmovilizados a sus hogares, el retraso de las actividades de reintegración social y económica etc.; dando lugar todo ello a desconfianza del Estado, frustración y ansiedad entre los excombatientes y mayor riesgo de que aparezca violencia y/o actos delictivos. Por ejemplo, en el caso de Colombia, los excombatientes del FMLN estuvieron concentrados durante aproximadamente seis meses y se hizo utilizando 15 centros regionales, con cobertura en todo el territorio. Allí se prestó la "atención de emergencia" con viviendas temporales, alimentación, avituallamiento básico y atención médica unas 7.000 personas. Esa atención de emergencia debe incluir asistencia psicológica, tal y como patente en conflictos como el de El Salvador, donde se evidenció que la mayoría de los desmovilizados enfrentaban estrés postraumático por la guerra, al afrontar la pérdida de familiares, amigos y seres queridos, a sentir que sus propias vidas están en peligro, que han sido causantes de las muertes de otras personas, además de la angustia e incertidumbre hasta encontrar sentido a la nueva etapa de vida. Este tipo de traumas entorpecen las relaciones familiares, sociales y laborales.

También la experiencia de desmovilizaciones sin perspectiva de género ha evidenciado cómo estas mujeres han resultado "invisibles". Muchas de ellas han sido víctimas de violencia durante su estancia en las guerrillas (desde violaciones a los abortos forzados) y luego, fuera de los programas de DDR han sido estigmatizadas y quedado desprotegidas. Esto puede generar graves situaciones, como las vividas por excombatientes de Sierra Leona, a las que no se incluyó en el proceso y al regresar a sus comunidades tuvieron que afrontar situaciones de degradación social y extrema pobreza. Allí se adoptó un criterio de elegibilidad completamente erróneo, denominado "un hombre una pistola", que no tuvo en consideración varios hechos: que muchas mujeres no poseían un arma de fuego, unas por emplear armas rudimentarias (como machetes), otras porque las compartían en las tareas defensivas,

otras por desempeñar otras tareas de apoyo. Por cuestiones culturales y de estereotipación, las mujeres no eran consideradas verdaderas soldados, por lo que a pesar de haber combatido fueron clasificadas como "mujeres relacionadas con las fuerzas armadas". En este sentido, no podemos obviar el hecho de que la propia definición de excombatiente que daba Naciones Unidas no definía a las mujeres como como combatientes. Cuando al final del proceso de DDR en Sierra Leona, se empezó a incluir a mujeres, el temor a ser estigmatizadas y rechazadas por sus familiares y comunidades hizo que algunas no quisieran presentarse. En los informes de Naciones Unidas sobre Sierra Leona se recogió cómo las instalaciones de desmovilización no estaban preparadas para recibir de forma segura a mujeres y niñas Las pobres medidas de seguridad pusieron a las mujeres excombatientes en situación de extrema vulnerabilidad, siendo víctimas de violencia continuada, abusos y violaciones.

3.2. REINSERCIÓN Y REINTEGRACIÓN

La **reinserción** es el penúltimo paso de la desmovilización que tiene por objetivo ayudar a proporcional al combatiente el apoyo hasta que pueda entrar en un programa formal de reintegración. Como ya referimos, es una forma de asistencia transitoria para ayudar a cubrir las necesidades básicas de los excombatientes y sus familias y puede incluir el pago de subsidios con carácter transitorio, alimentos, ropa, vivienda, servicios médicos, educación a corto plazo, capacitación, empleo y herramientas. Son esas asistencias básicas que se ofrecen una vez la persona se desmoviliza.

El último paso es la **reintegración**, un largo proceso de desarrollo personal, social y económico para formar parte de la sociedad civil y tener capacidad de "automantenerse" o "autosustentarse" dentro de la comunidad, participar en la vida política, cultural y social del país. Para ello, los excombatientes y otras personas dentro del programa de DRR (refugiados, desplazados internos…) reciben un trato diferenciado durante un periodo de tiempo. Forma parte del desarrollo general del país que sale del conflicto y, aunque constituye una responsabilidad nacional, a menudo necesita la asistencia exterior en el largo plazo.

Hay factores que inciden notablemente en la facilidad/dificultad para la reintegración, como son: la naturaleza del conflicto (las cuestiones identitarias presentan mayores dificultades que las ideológicas, como sucede con los conflictos ocasionados por acceso a recursos), la duración del conflicto, la naturaleza de la paz alcanzada (si ha sido por una derrota militar, si ha sido negociada), la capacidad de gobernanza del Estado al terminar el conflicto (capacidad institucional y legitimidad), así como el modo de participación de la DDR, la reforma del sector de la seguridad (RSS) y la justicia transicional (por la confianza/desconfianza que genera, lo que a su vez incide en la cohesión social).

En esta parte es muy importante considerar los aspectos relativos al género y a la edad. Además, las lecciones aprendidas de los fracasos o ineficiencias de procesos anteriores muestran que las necesidades a atender para la reintegración tienen un componente individual (capacidades/necesidades específicas), pero también familiar y de comunidad. Cuando se enfocaba exclusivamente en el plano individual de los excombatientes, frecuentemente se producían situaciones de hostilidad o resentimiento por parte del resto de los miembros de la comunidad. Esto generaba a su vez barreras para dificultar la reinserción social de esos excombatientes a los que la comunidad veía como privilegiados y de los que la comunidad desconfiaba. Por ello los programas de desarrollo local deben servir para cohesionar, haciendo que los excombatientes se incorporen, pero atendiendo también las necesidades de toda la comunidad. En ello tanto la comunidad, como los excombatientes pueden aportar soluciones compartidas donde ganen todos (o que nadie se sienta excluido o perjudicado). Hay que evitar problemas de falta de aceptación de excombatientes tanto por lo que han sido, como por los cambios de roles que se han producido y que pueden generar situaciones de tensión y riesgo si no se garantiza que las actuaciones que se vayan a promover no refuerzan estereotipos de género negativos.

Tanto los excombatientes hombres como las excombatientes mujeres deben tener oportunidades de independencia económica. Un error ya clásico en algunos programas de DDR era considerar las acciones bajo el supuesto de que solo los hombres son el "sostén de la familia" (*breadwinner*). Esto dejaba desprotegidas a las mujeres que ejercían ese rol durante el conflicto y a las que ahora se trata de imponer nuevos roles de género para imponer la presión jerárquica masculina. Al tiempo que hacía que algunos hombres tuvieran ese comportamiento jerárquico impositivo con aumento de agresividad y violencia en el hogar; en tanto que otros se autopercibían como "castrados", por ver que mujeres parecían tener más éxito que ellos, generándose una frustración que habitualmente se canalizaba a través de la violencia. Así pues, aunque las cuestiones socioculturales han de ser tenidas en consideración, también en estos programas hay que hacer un esfuerzo de transformación social para que las mujeres y niñas que salen del conflicto no pierdan las habilidades adquiridas durante el tiempo del conflicto y caigan en "trabajos femeninos tradicionales" en el posconflicto, de baja cualificación y mal pagados. Deben tener las mismas oportunidades de formación y capacitación, de acceso a recursos sociales y financieros para poder así generar oportunidades de auto subsistencia. Esas mismas oportunidades significa la necesidad de adaptación. Así, en ciertos entornos, las mujeres suelen tener más dificultades para acceder a los créditos, especialmente a los de mayor cuantía necesarios para entrar en los sectores formales de la economía. Con pocas oportunidades de trabajo, sobre todo dentro del sector formal, las mujeres y las niñas tienen opciones limitadas de éxito económico si no se buscan vías. Esto, a su vez, tiene implicaciones cuando son las principales proveedoras de sus dependientes (familias monomarentales). La carga de los cuidados que soportan muchas mujeres y jóvenes/niñas hace que tengan menos

capacidad "real" para aprovechar las oportunidades de formación y capacitación que podrían ofrecerles mejores oportunidades de autosuficiencia económica, salvo que se haya previsto cómo ayudar en sus necesidades (por ejemplo, los servicios de guardería u otros cuidados, facilitar transporte, etc.). Otro de los problemas frecuentes es el de la dificultad cultural de acceso a la tierra y a la vivienda, por ello es importante que excombatientes solteras o viudas sean reconocidas como "cabezas de familia" y se les permita/facilite poseer y alquilar las viviendas y tierras existentes, tener igualdad de acceso a los aperos de labranza y a los equipos de bombeo de agua de propiedad comunal, y tener derecho a poseerlos, por poner unos ejemplos. Esto es particularmente relevante en los casos de reinserción en entornos rurales. Es frecuente que una parte de los excombatientes sea empleada en cuerpos de seguridad, ya sea policía o seguridad privada. En estos casos, el hecho de que el número de mujeres uniformadas sea bajo abre una oportunidad a aquellas mujeres que han entrado en programas de reintegración. Es una oportunidad personal, pero también del cumplimiento del compromiso del país contraído con la Agenda MPS.

Finalmente señalar una cuestión relevante, el hecho de estar incluido en un programa de DDR no exime a una persona excombatiente de asumir las responsabilidades por delitos cometidos durante el conflicto.

Lecturas recomendadas y/o para el debate

- ONU. (2020). *IDDR framework* Versión on line disponible en https://unddr.org
- ONU. (2018). *Gestión Efectiva de Armas y municiones en un contexto cambiante de DDR*.
- Nzekani, P. (2013). Las ventajas e inconvenientes de los programas de Desarme, Desmobilización y Reinserción en África", *Cuadernos de Seguridad de África,* Nº 24 (enero 2013), en https://africacenter.org/wp-content/uploads/2016/06/ASB24ES-Las-ventajas-e-inconvenientes-de-los-programas-de-Desarme-Desmovilización-y-Reinserción-en-África.pdf
- Zirion, I. (2012). Los procesos de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes desde la perspectiva de género. *Cuadernos de Trabajo Hegoa, 58.* https://ojs.ehu.eus/index.php/hegoa/article/viewFile/10321/9527

Videos

- Pintando el Futuro, la perspectiva del capacitador, Colombia, agosto de 2020 (en español, con subtítulos en español): https://www.youtube.com/watch?v=mC0UK73H-10
- Alejar a los jóvenes de Al-Shabaah en Somalia como parte del DDR, UNSOM, 2015 (subtítulos en inglés): https://vimeo.com/154614674

CAPÍTULO 10: LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD (RSS)

SUMARIO: 1. LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD. 1.1. Qué es la RSS. 1.2. La importancia del "género inclusivo" en la RSS. 2. LA JUSTICIA TRANSICIONAL. 2.1. Los pilares de la Justicia transicional. 2.2. La perspectiva de género en los procesos de justicia transicional.

En el bloque de temas anterior vimos cómo desde los años 90 frente a la idea tradicional de la "seguridad de estado", se han ido posicionando de forma complementaria la seguridad de las personas, la "seguridad humana". Un concepto amplio que abarca tanto la seguridad frente a cualquier tipo de violencia de las personas y sus comunidades, como de la seguridad referida a la cobertura de las necesidades básicas. El PNUD, en su informe "Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana" (1994), introdujo la idea de que la seguridad se ha de orientar a proteger a la ciudadanía frente a la aparición de conflictos armados, a la delincuencia, la pobreza, la propagación de enfermedades (entonces de VIH/SIDA, ahora también pandemias como la del coronavirus COVID-19), el deterioro medioambiental, etc. Como muchos años antes sintetizó Edward Stettinius, Secretario de Estado estadounidense en la Conferencia de San Francisco de 1945, y que recoge el informe:

««La batalla de la paz debe librarse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, en el que la victoria significa libertad respecto del miedo. El segundo frente es el económico y social, en el que la victoria significa libertad respecto de la miseria [la necesidad]. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurar al mundo una paz duradera [versión española, p.3-4].

«The battle of peace has to be fought on two fronts. The first is the security front where victory spells **freedom from fear**. The second is the economic and social front where victory means **freedom from want**. Only victory on both fronts can assure the world of an enduring peace« [version oficial en inglés, p.3].

No puede mantenerse la paz en aquellos lugares donde no hay seguridad, como tampoco es duradera la paz cuando no hay justicia.

1. LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD

Tras el alto el fuego en un conflicto armado, las labores de mantenimiento de la paz alcanzada comprenden varias cuestiones, incluida la relativa a garantizar a toda la población la seguridad, empezando por la que hace referencia a una vida libre de toda forma de violencia. Esta es una cuestión particularmente delicada, particularmente en Estados frágiles y allí donde los conflictos armados son recurrentes. En este siglo se trabaja en la idea de que un sistema de seguridad eficaz, administrado democráticamente y responsable contribuye a reducir el riesgo de conflicto y crea un entorno propicio para el desarrollo. Esto supone hacer frente a tres grandes retos interrelacionados a los que han de enfrentarse los Estados que salen de un conflicto armado: la reconstrucción o construcción del marco institucional que integre las políticas de seguridad y desarrollo incluyendo a todos los actores competentes; el fortalecimiento de la gobernanza de las instituciones encargadas de mantener la seguridad; y el desarrollo de fuerzas de seguridad competentes y profesionalmente responsables ante las autoridades civiles.

En este proceso de ir reformando los elementos integrantes del sistema de seguridad, o de crearlos, la comunidad internacional presta asistencia si así se requiere. La experiencia de los acuerdos de paz alcanzados en el siglo XX, como los casos de Uganda o Sierra Leona, no dejaban lugar a dudas respecto de la importancia de enfrentar los problemas de seguridad que se generan en el posconflicto. Cuando no se adoptaban de forma temprana, las lagunas en seguridad podían dar al traste con los logros.

1.1 QUÉ ES LA RSS

La Reforma del Sistema de Seguridad (RSS) fue definida en el informe "Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad" (2008) como:

> «[…] un proceso de evaluación, examen y aplicación, así como vigilancia y evaluación, realizado por las autoridades nacionales, que tiene por objeto la promoción de una seguridad eficaz y responsable para el Estado y sus pueblos sin discriminación y con pleno respeto de los derechos humanos y el estado de derecho» [A/62/659-S/2008/39, párr. 17].

Podemos decir que la RSS es el proceso político y técnico de mejora de la seguridad estatal y la seguridad humana, haciendo más eficiente y responsable la dotación, la gestión y la supervisión de la seguridad (del sistema de seguridad) dentro de un marco de control civil democrático, de Estado de derecho y con respeto por los derechos humanos. Esta RSS debe ayudar a crear un entorno seguro que sea propicio para el desarrollo de los diferentes ámbitos: políticos, económicos, sociales y ambientales; reduciendo la violencia armada y la delincuencia (y ciberdelincuencia), incluyendo el extremismo violento y el terrorismo, así como otras amenazas para la seguridad (Figura 10.1). Siendo la meta de toda RSS aplicar los principios de la buena gobernanza al sector de la justicia y de la seguridad. Es por todo ello, por lo que la RSS suele incluir una amplia gama de actividades para tratar de cubrir todos los aspectos políticos, técnicos, sociales y económicos que interactúan en la seguridad humana. Estas acciones van, desde la formulación de políticas e iniciativas legislativas, hasta la formación y capacitación del personal de seguridad, pasando por las necesarias campañas de información y sensibilización social sobre lo que se está haciendo.

En esta tarea, el país suele pedir colaboración y ayuda internacional, acudiendo a organizaciones internacionales, regionales o multilaterales tales como la ONU, la OSCE, la Unión Africana y la Unión Europea. Esta colaboración tiene una serie de obstáculos recurrentes como son: la alta rotación del personal de la misión, la falta del conocimiento contextual del personal desplegado, barreras culturales e idiomáticas (entre la misión, los representantes institucionales y la población); la falta de autoridad otorgada a a las personas cuya tarea es implementar la RSS; la baja transversalización de las cuestiones de género y las resistencias activas/pasivas a las cuestiones de género (en muchos de esos países las discriminaciones y desequilibrios de género de todo tipo son grandes, incluyendo los legales).

La resolución 2151 (2014), del Consejo de Seguridad, nos ofrece las pautas de una RSS. Como no podía ser de otra manera, esta resolución pone en evidencia los anteriores compromisos contraídos que deben ser tenidos en consideración a la hora

de diseñar e implementar la RSS. Es el caso de la Agenda MPS (Res. 1325 (2000) y conexas), así como otros compromisos en materia de protección de civiles y sobre los niños en los conflictos armados. De la importancia de que los Estados tengan en cuenta la protección de los menores (niñas y niños) —por ejemplo, estableciendo unidades de protección de los niños en las fuerzas nacionales de seguridad y medidas para proteger de ataques a las escuelas–, nos dan idea los ataques de Boko Haram en África. Unos ataques con una marcada diferenciación de género, ya que el fundamentalismo religioso de este grupo terrorista segrega claramente los roles. Así, en abril de 2014 secuestraron a 276 alumnas de una escuela (Chibok, Nigeria) para convertirlas en esclavas sexuales puesto que las entregaron a los combatientes para "matrimonios forzados" (aún hoy 112 permanecen en paradero desconocido). Y en diciembre de 2020 atacaron otra escuela (Kankara, Nigeria), secuestrando a 520 niños, de los cuales han sido liberados 344 y el resto está desaparecido (como en el caso anterior, se sabe que algunos han muerto, pero no se conoce la cifra exacta).

Figura 10.1: Diferentes dimensiones sobre las que actuar en una RSS.

Fuente: EP.

Principios de la RSS

Hay una serie de principios básicos que han de guiarla RSS tanto para mejorar en su eficacia, como para generar la confianza de aquellos organismos internacionales y donantes estatales que van a apoyar el proceso. Estos son:

-Centrada en la población y la apropiación local, basándose en normas democráticas, en los derechos humanos y el Estado de derecho, tratando de

proporcionar libertad frente al miedo y una reducción perceptible de la violencia armada y de la delincuencia. Siendo un marco articulador de las opiniones recabadas sobre cómo han de afrontarse los retos que ha de encarar el Estado y toda su población, con políticas de seguridad integrales, con una mayor **implicación y control civil.**

-Apoyada en actividades con estrategias multisectoriales, basadas en la evaluación de las necesidades de la población, incluyendo los grupos de población tradicionalmente discriminados y más vulnerables (como sucede con minorías étnicas, mujeres, personas LGBTI+, etc.), incluyendo sus necesidades en materia de seguridad y acceso a la justicia.

-Desarrollada **cumpliendo los principios básicos de la gobernabilidad democrática** como son la transparencia y la responsabilidad. Y ejecutada mediante políticas encaminadas a fortalecer la capacidad institucional e individual necesarias para que la política de seguridad funcione eficazmente para todos y la justicia se imparta con equidad y sin sesgos discriminatorios.

Qué es una aproximación holística en la RSS

Son múltiples las dimensiones que tiene la RSS cuando se aborda desde la perspectiva de la "seguridad humana", como también son múltiples los actores o grupos de interés que deben participar en ella. No debemos pensar en la RSS como algo que atañe exclusivamente a cuestiones militares o policiales. Atañe a otros sectores con los que interactúa de forma relevante, como la justicia (Figura 10.2).

No obstante, hay quien establece subsistemas dentro del sistema de seguridad con fines prácticos a la hora de establecer acciones:

Sistema de justicia criminal (servicios de policía, poder judicial, fiscalía, abogacía, encargados de vigilar a quienes están en libertad condicional, instituciones de vigilancia, responsables de la administración de justicia de la comunidad).

Sistema de inteligencia (policía, servicios de información, organizaciones de análisis estratégicos, ejército, instituciones de vigilancia).

Sistema de seguridad del Estado (servicios de policía, de seguridad e inteligencia, el ejército, servicios de protección de fronteras, instituciones de vigilancia).

Figura 10.2: Enfoque holístico de la RSS: actores del proceso y subsectores.

Fuente: DCAF, 2020.

Entre los actores, estatales y no estatales, también podemos hacer una agrupación no exhaustiva de todos aquellos con intereses en la prestación de servicios de seguridad y justicia, con fines pragmáticos:

Núcleo del sector de seguridad: fuerzas armadas, policía, gendarmería, fuerzas paramilitares, guardias presidenciales, servicios de inteligencia y de seguridad (tanto militares como civiles), guardacostas, servicios de protección de fronteras, autoridades de aduanas, y unidades de seguridad en la reserva y civiles (fuerzas civiles de defensa, guardia nacional, milicias).

Cuerpos de gestión y de vigilancia: poder ejecutivo, cuerpos consultivos sobre seguridad nacional, poder legislativo y comisiones elegidas por el legislativo, Ministerios de Defensa, de Interior y de Asuntos Exteriores, autoridades consuetudinarias y tradicionales, cuerpos de gestión financiera (Ministerios de Economía, agentes presupuestarios, unidades de auditorías financieras y planificación), y las organizaciones de la sociedad civil (consejos civiles de control y comisiones públicas de reclamación).

Justicia y Estado de derecho: Ministerios del poder judicial y de justicia, sistema penitenciario, servicios de investigación de delitos y fiscales, comisiones de derechos humanos y defensores del pueblo, sistemas de justicia consuetudinaria y tradicional.