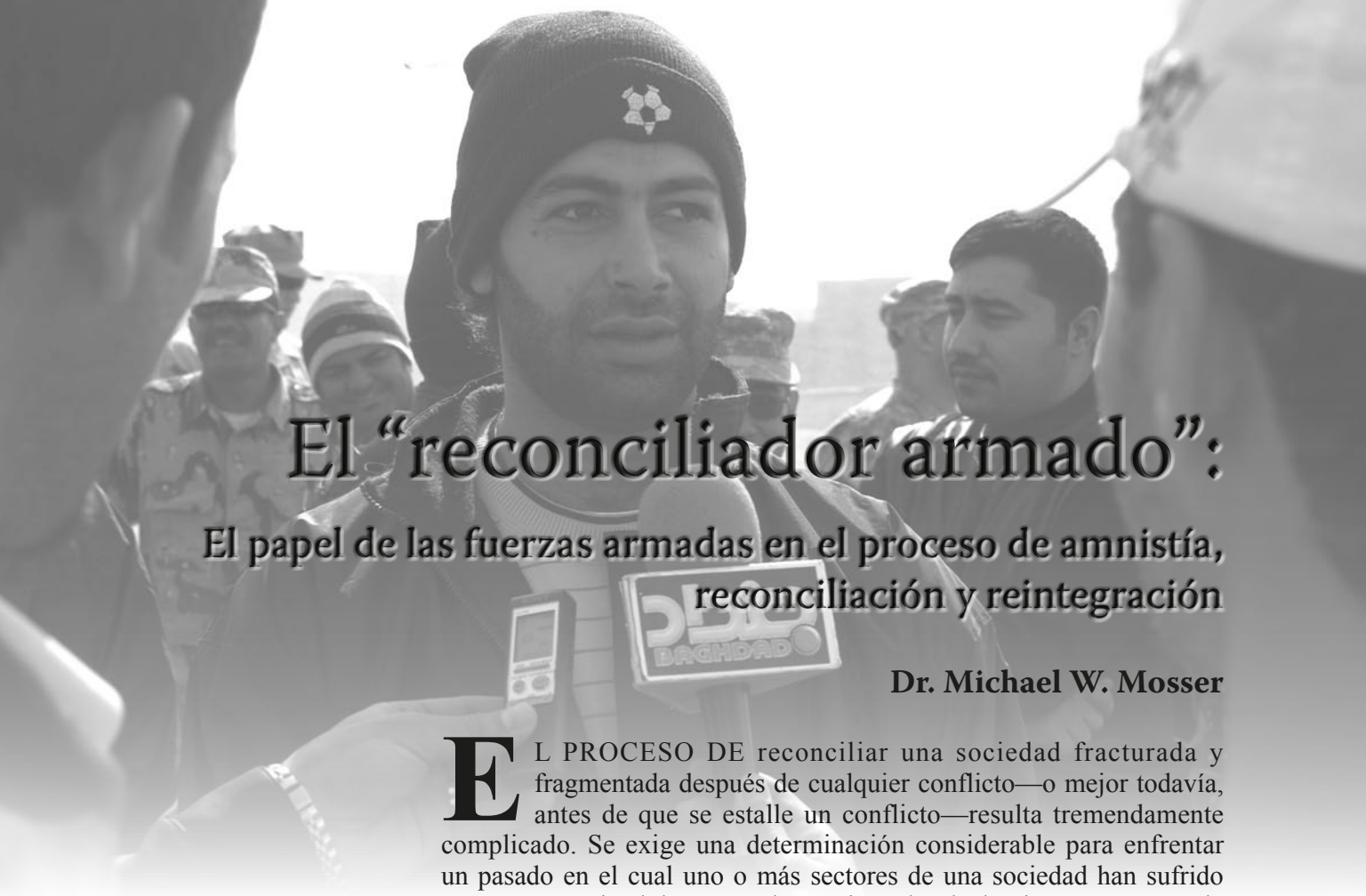




El “reconciliador armado”:

El papel de las fuerzas armadas en el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración

Dr. Michael W. Mosser

EL PROCESO DE reconciliar una sociedad fracturada y fragmentada después de cualquier conflicto—o mejor todavía, antes de que se estalle un conflicto—resulta tremendamente complicado. Se exige una determinación considerable para enfrentar un pasado en el cual uno o más sectores de una sociedad han sufrido a consecuencia del otro, y luego impulsarla hacia un proceso de reconciliación. A veces, se puede requerir el empleo de fuerza militar para llevarlo a cabo. De esta manera, cuando el gobierno de EUA se encuentre ayudando a reconstituir la estructura social de un estado fallido, un “casi estado” o algún área sin gobierno, debe considerar usar a las Fuerza Armadas (FF.AA.) como una “función impulsora” para congregar a una población agraviada.¹ Este artículo analiza esta función—las FF.AA. desempeñándose como el “reconciliador armado”, un concepto ignorado o malentendido con demasiada frecuencia. En este sentido, el artículo resalta los principios que subyacen los esfuerzos de amnistía, reconciliación y reintegración, un proceso que inevitablemente forma una parte integral de la política y doctrina nacional y plantea las vías en las cuales las FF.AA. norteamericanas, siendo instrumento de esta política, pudiesen servir como reconciliador. La discusión que se presenta aquí contribuye a la ya abundante literatura existente sobre el proceso de reconciliar a ex enemigos y reconstruir una sociedad unida, luego del caos.² La experiencia anterior, esbozada en ensayos que serán publicados próximamente en *Military Review*, proporciona la base empírica para este análisis. Este artículo señala las dinámicas interrelaciones entre los factores del proceso de amnistía, reconciliación y reintegración, planteando un modelo dimensional que se ajusta en forma holística a dicha experiencia. Investiga cómo la introducción de un reconciliador armado extranjero tiene un impacto sobre las dimensiones sociales del proceso, así como sobre la correlación entre la amnistía y, en alguna forma, la reconciliación. Como tal, este artículo pretende abrir nuevas

FOTO: Un detenido libertado habla con periodistas después de la ceremonia de libertad celebrada en el Campamento Victory en Irak, 12 de febrero de 2008.

(Fuerza Aérea de EUA, Sargento Michael E. Best)

perspectivas acerca de este tema, con el fin de estimular la discusión sobre los principios que aparentemente están en juego, así como la eficacia y utilidad de tales emprendimientos por parte de las FF.AA. norteamericanas.

La amnistía, reconciliación y reintegración como modelo dimensional

La amnistía, reconciliación y reintegración no es una entidad distintiva en sí misma. Como proceso, abarca tres fases distintas para la reconstrucción social después del quiebre de un estado. Estas tres fases, consideradas procesos independientes, no son agrupadas juntas por lo general, y cada una tiene una bibliografía significativa que la respalda, lo cual en muchos sentidos, presenta obstáculos conceptuales para el uso de amnistía, reconciliación y reintegración como un concepto integrado.

Entre los elementos integrantes de la amnistía, reconciliación y reintegración, el tema de amnistía, normalmente empleado en las discusiones sobre “reconciliación nacional”, es el más visible y más problemático a definir. La literatura, generalmente centrada en las Naciones Unidas (ONU) y otras organizaciones internacionales como los mayores impulsores en el proceso de reconciliación nacional, tiende a considerar la amnistía en forma instrumental, como un paso necesario para iniciar el proceso de conciliación restauración social.³ La amnistía, según el *Oxford Essential Dictionary of the U.S. Military*, es “un indulto oficial concedido a personas que fueron condenadas por haber cometido crímenes políticos”, lo cual es considerado como el mínimo indispensable para que cualquier reconciliación pueda tener lugar. De mayor importancia, la amnistía depende del contexto cultural en que ocurre. Que se llame o no “amnistía”, también puede ser importante.⁴ Sea como se llame, la manera en que se lleve a cabo y el alcance “total” o “limitado” que se persiga, son motivo de cuestionamiento que depende en gran parte de las circunstancias locales.⁵ De todas forma, una línea argumental en esta discusión es que se debe entablar algún tipo de diálogo a nivel social o político, el cual producirá una forma de amnistía en la mayor parte de los casos. En términos generales, la amnistía debe estar establecida fundacionalmente antes de que la reconciliación o reintegración puedan tener lugar.

Tanto la reconciliación como la reintegración son, según las circunstancias del caso particular, intercambiables en orden pero no en alcance ya que ambos tienen que ocurrir para que todo el proceso de la amnistía, reconciliación y reintegración pueda completarse. Imagine, por ejemplo, una sociedad posguerra civil que sea técnicamente reintegrada (en términos de traer “dentro del sistema” a los actores que anteriormente estuvieron afuera del mismo) pero que tal vez no pueda reconciliarse, especialmente si la sociedad no participó como un todo en el proceso de reintegración. De acuerdo a lo que indican los estudios empíricos, la idea de que las fases de reconciliación y reintegración del proceso de amnistía, reconciliación y reintegración son de alguna manera menos importante

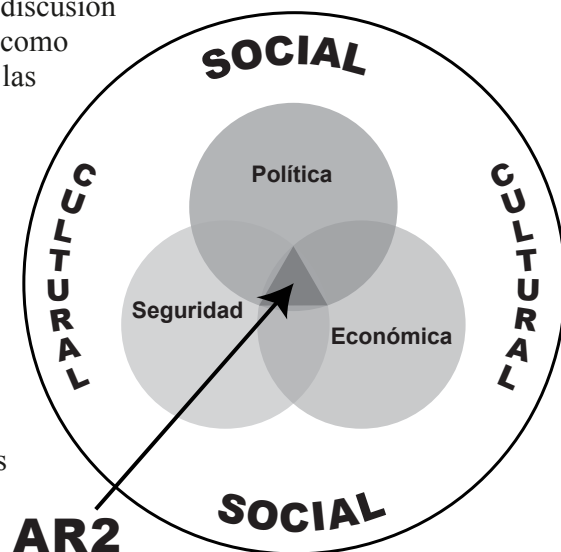


Figura 1: Dimensiones del proceso de amnistía, reconciliación y reintegración

El Dr. Michael Mosser es catedrático asistente de relaciones internacionales en la Escuela de Estudios Militares Avanzados (SAMS) de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de EUA en el Fuerte Leavenworth, estado de Kansas. Recibió su licenciatura en ciencia política e historia de la Universidad de Pittsburgh y su Maestría y Doctorado en ciencia política de la Universidad de Wisconsin en Madison. Antes de llegar a SAMS, el Dr. Mosser sirvió como el rector asistente en la Escuela de posgrado y la Oficina de Programas Internacionales en la Universidad de Kansas. Además de su interés en el papel de las FF.AA. en los procesos de amnistía y reconciliación nacional, su campo de estudio se enfoca en la teoría de las relaciones internacionales, organizaciones de seguridad europeas e internacionales y la política comparativa extranjera y nacional.

que la fase de amnistía, es completamente falso. Todo el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración es sintético y holístico.

Con el propósito de ser breve y claro, considero como un hecho reconocido el que los elementos de amnistía, reconciliación y reintegración forman un proceso cohesionado y que el mismo está integrado en un contexto cultural específico. Acepto decididamente que las diferencias culturales desempeñan un rol importante para establecer las condiciones para llevar a cabo una integración social (p. ej. la forma en que las instituciones de reconciliación nacional se perciben, o la manera en que las mismas pueden ser puestas en peligro, o hasta que punto la sociedad acepta la presencia de un mediador internacional). Además, se debe tomar en consideración las preocupaciones culturales e idiosincrasias cuando se trata de desarrollar cualquier proceso de amnistía, reconciliación y reintegración desde el exterior, especialmente en el conocimiento y entendimiento adecuado de la historia cultural, a través de la cual las partes agraviadas pueden enmarcar su capacidad de reconciliación. No obstante, con el propósito de describir los principios básicos de amnistía, reconciliación y reintegración, el marco elaborado en esto emplea solo condicionalmente esta conceptualización antropológica de la historia. Da a entender que, aunque los factores culturalmente significativos pueden determinar el grado en que cada uno de los elementos integrantes puede ser alcanzado (o incluso el orden en que ocurren), el propio proceso es el factor unificador entre todos los casos. Es decir, el proceso se mantiene igual en todas las culturas analizadas en los estudios. Los resultados de un análisis elaborado recientemente en el Ejercicio *Unified Quest* y la Escuela de Estudios Militares Avanzados del Ejército de EUA en el Fuerte Leavenworth, respaldan esta conclusión. Ese trabajo también ha comenzado a tomar en consideración las historias culturales particulares explícitas.⁶

En cualquier concepción general, un proceso integrado de amnistía, reconciliación y reintegración exige la incorporación completa y substancial del contexto sociocultural de tres dimensiones interrelacionadas de un estado en crisis: la política, económica y seguridad. Una asimilación incompleta de estas, en el

mejor de los casos, dará como resultado la reconstrucción a medias de un estado fracturado y, en el peor de los casos, sembrará las semillas para el resurgimiento de las condiciones que produjeron inicialmente el conflicto. Este proceso multifacético y multidimensional es común en todas las experiencias empíricas de reconciliación y reintegración de poblaciones desafectas. El diagrama de Venn en la Figura 1 muestra un resumen de este proceso multidimensional.

En este artículo, tomo como modelo el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración basado en las dimensiones ya manifestadas. De hecho, existía un proceso de amnistía, reconciliación y reintegración en cada caso empírico consultado. En cada caso, todos los elementos constituyentes del proceso estaban presentes. No analizo, sin embargo, cada elemento integrante en detalle. El aspecto más interesante de los casos estudiados es la manera en que la relación dinámica de las dimensiones políticas, de seguridad y la situación económica de la sociedad en la cual tuvo lugar el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración, afecta el ritmo, profundidad y nivel de resistencia del resultado final. El proceso en conjunto solamente puede ser exitoso cuando estas tres dimensiones integrantes de la sociedad están en equilibrio.⁷

En los términos más simples, las tres dimensiones del modelo de amnistía, reconciliación y reintegración reproducen las divisiones halladas dentro de cualquier sociedad contemporánea. Defino a la dimensión política como cualquier actividad política que se lleva a cabo dentro de estructuras oficiales del gobierno a cualquier nivel de una sociedad. Ejemplos de una sociedad política varían desde las municipalidades locales hasta las organizaciones de gobierno a nivel de estado/provincia o nación. La sociedad política, por lo tanto, es todo lo contrario de la sociedad civil—la cual es definida normalmente en términos de asociaciones voluntarias, redes u otras organizaciones no políticas o no gubernamentales.⁸ La dimensión económica de una sociedad es aquella en la cual la actividad económica tiene lugar; no hago ninguna distinción entre los sectores económicos oficiales y extraoficiales. Finalmente, la dimensión de seguridad de la sociedad es aquella donde los problemas que enfrentan a la sociedad se abordan con la mayor

eficacia al emplear medios de la policía, el sistema judicial y/o la fuerza militar (según sea el caso, p. ej. apoyo a las autoridades civiles durante un desastre nacional).

El proceso de amnistía, reconciliación y reintegración se ha llevado a efecto en lugares y momentos diversos e inconexos, pero en cada caso se han manifestado las mismas cualidades que lo distinguen. Cada situación también presentó los elementos esenciales para desarrollar un proceso de amnistía, reconciliación y reintegración completo y exitoso. En algunos casos, estos elementos abundaron y el proceso pareció haber estado estable y recuperado. En los demás, dichos elementos son más difíciles de descubrir o han estado en desequilibrio, provocando la duda respecto de la posibilidad o no de que una completa reconciliación o reintegración pueda ocurrir.

Para colmo, existen múltiples niveles de las tres dimensiones en las cuales una sociedad debe reconciliarse. El primer nivel se relaciona con la receptividad que manifiesta una sociedad para la reconciliación. Para que una sociedad pueda reconciliarse, las partes interesadas deben estar dispuestas a aceptar la reconciliación. El nivel de receptividad de una sociedad para el proceso de reconciliación varía según el tiempo y lugar (la figura muestra, hipotéticamente, el área localizada como—“el punto ideal”—en el centro de las dimensiones políticas, económicas y de seguridad). Se puede evaluar los niveles de receptividad a través de mediciones obtenidas de las tres dimensiones del modelo. Por ejemplo, podemos considerar una sociedad dispuesta a aceptar, en términos políticos, la reconciliación y reintegración cuando se ha adherido a un sistema de gobierno democrático, cuando el mismo representa justa y adecuadamente los intereses de todas las facciones y cuando un gobierno cede el poder de manera pacífica al siguiente.⁹ De la misma forma, una sociedad receptiva en el sentido económico podría ser aquella que tiene como parte de sus objetivos el de abordar la desigualdad económica o llevar a cabo una reforma agraria. Finalmente, una sociedad dispuesta a aceptar la reconciliación en la dimensión de seguridad podría ser aquella que considera a las fuerzas policíacas como protectoras de la población en lugar de su enemigo y donde las fuerzas militares

sirven como garantes del gobierno democrático en vez de administradores de justicia. Aumentar el nivel de receptividad en cualquier dimensión puede promover un aumento de receptividad en las demás.

En cada una de las tres dimensiones de una sociedad que realiza el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración existe un protagonista clave dedicado a balancear esta dimensión con las demás y de esta forma ampliar el “punto ideal” del proceso en el centro del diagrama. Un actor apolítico e imparcial—un mediador desinteresado—debe participar en la dimensión de seguridad, contrapesando así las dimensiones políticas y económicas, para forjar el camino, en términos políticos, tanto para promover algún tipo de gobierno democrático como para aumentar la capacidad económica que permita hacer frente al escenario posconflicto. La policía, el sistema judicial y/o las FF.AA. normalmente jugarán el rol principal en el mantenimiento del orden y administración de la justicia. Idealmente, este papel sería y debería ser llevado a cabo por las fuerzas de seguridad interna; sin embargo, donde resulte imposible efectuar esta función (debido quizás a dificultades reales o percibidas de convertir al sector de seguridad en un ente apolítico e imparcial), un protagonista externo debe estar dispuesto a intervenir, desempeñándose como el reconciliador armado.

Lo que es importante también es el peso de cada dimensión en relación con las demás. Trazar las dimensiones en una escala relativa puede brindar al analista un mejor entendimiento, aunque simplificado, de donde se debe concentrar los esfuerzos en el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración. Este entendimiento se torna sumamente importante en determinar que rol debe asumir el reconciliador armado para fomentar cambios y estimular a una sociedad hacia una mayor participación en la amnistía, reconciliación y reintegración. Si, por ejemplo, las partes perjudicadas ven el problema más en términos económicos que de seguridad, el rol de las FF.AA. como parte de su función impulsora, puede consistir en proporcionar la seguridad necesaria para permitir que los actores económicos locales puedan generar reformas económicas en beneficio de todos. Aquéllos que elaboran planes deben tener presente el hecho

de que trazar las dimensiones provee una visión general y resumida del proceso en un momento dado y que en las etapas posteriores un caso de reconciliación nacional puede ser evaluado de modo distinto en comparación a su situación original.

Las FF.AA. en el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración

La amnistía, reconciliación y reintegración, con su enfoque en las FF.AA. como el reconciliador armado, es un proceso que yace en la doctrina y política de EUA así como del nivel general de prácticas y experiencia internacional (véase la Figura 2).

Las FF.AA. han sido y continúan siendo el instrumento más visible del poder nacional de EUA. Como tal, tienen mayor posibilidad de aparecer en los titulares no solamente cuando llevan a cabo operaciones letales en apoyo de la política y estratégica norteamericana, sino también de ser un valioso colaborador en la realización de operaciones de estabilidad. Mientras opera alrededor del mundo llevando a efecto la Guerra contra el Terrorismo, las FF.AA., a falta de otra opción viable, han llegado a ser el elemento responsable de establecer las condiciones para lograr ambientes estables y viables en períodos de posconflicto. Según el Manual de Campaña (*FM* 3-0, *Operations*, del Ejército de EUA, si las FF.AA. participaran en esfuerzos de reconciliación social, lo harían solamente como parte de una operación de “estabilidad”, donde “la presencia de la fuerza del Ejército promueve el desarrollo de un ambiente estable”.¹⁰ Aunque el *FM* 3-0 no lo indica en forma explícita, podemos suponer lógicamente que las operaciones de estabilidad se mantienen hasta que la sociedad pueda valerse por sí sola—por lo tanto, de ahí se deduce que las FF.AA. asumen el papel de reconciliador armado.

Las operaciones de estabilidad juegan un rol importante en los esfuerzos de reconstrucción posconflicto, especialmente para las organizaciones internacionales. En la literatura relacionada con la reconstrucción posconflicto, y particularmente en cuanto a la reforma del sector de seguridad, tradicionalmente se ha considerado el rol de las FF.AA. sólo en términos de seguridad interna; es decir, la mayor atención se ha concentrado en qué hacer con los restos de las FF.AA. e infraestructura de seguridad del antiguo régimen.¹¹ Tal enfoque, aunque valioso, resulta restrictivo y no toma en consideración el rol crucial que las FF.AA. norteamericanas pueden desempeñar como mediador desinteresado para llevar a cabo un programa de amnistía, reconciliación y reintegración cuidadoso, bien planeado y aplicado universalmente en un país que necesita urgentemente reconciliarse.

Las operaciones de estabilidad están consignadas en la Directriz 3000.05 del Departamento de Defensa (*DOD*) y constituyen una misión relativamente nueva de las FF.AA.¹² Los párrafos 4.1, 4.2 y 4.3 de esa directriz son especialmente pertinentes aquí:

4.1: Las operaciones de estabilidad constituyen una misión central de las FF.AA. norteamericanas que el Departamento de Defensa estará preparado

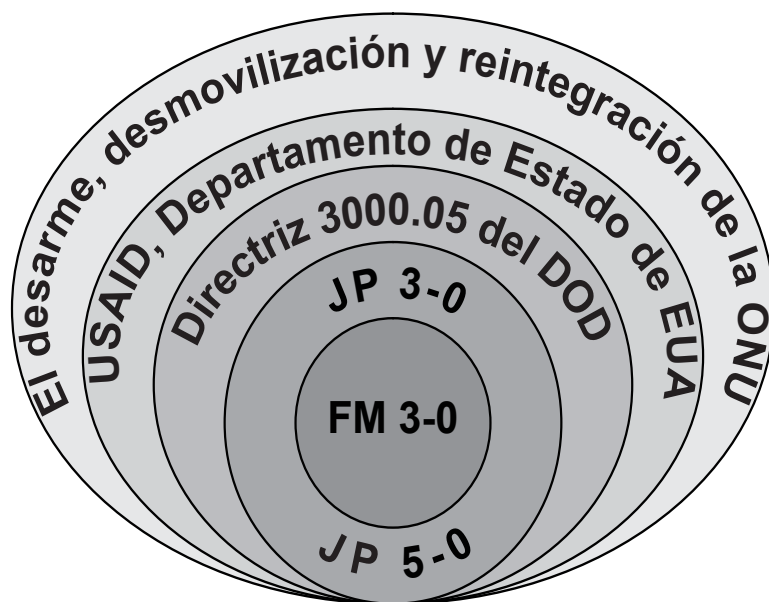


Figura 2: La amnistía, reconciliación y reintegración como proceso incorporado

para conducir y apoyar. Se les debe asignar el mismo nivel de prioridad que a las operaciones de combate y deben ser abordadas en forma precisa e incorporadas a todas las actividades del *DOD* incluyendo la doctrina, organización, adiestramiento, sistemas de educación, ejercicios, pertrechos, liderazgo, personal, instalaciones y planificación.

4.2: Las operaciones de estabilidad se conducen para ayudar a instituir el orden que contribuya a los intereses y valores de EUA. El objetivo inmediato con frecuencia es el de brindar a la población local un nivel de seguridad, reestablecer servicios esenciales y satisfacer las necesidades humanitarias. La meta a largo plazo es la de ayudar a desarrollar la capacidad local para proteger los servicios esenciales, una economía de mercado viable, el imperio de la ley, las instituciones democráticas y una sólida sociedad civil.

4.3: Muchas tareas de operaciones de estabilidad son realizadas en mejor forma por profesionales locales, extranjeros o civiles norteamericanos. No obstante, las fuerzas militares norteamericanas deben estar preparadas para realizar todas las tareas necesarias para establecer o mantener el orden cuando los civiles no pueden hacerlo. La realización exitosa de estas tareas puede ayudar a asegurar una paz duradera y facilitar el repliegue oportuno de fuerzas norteamericanas y extranjeras.¹³

Las operaciones de estabilidad, en esta nueva forma de pensar, se convierten en parte integral del proceso de desarrollo interno de un país anfitrión, desde el conflicto hasta la reconciliación nacional. Con demasiada frecuencia, sin embargo, los estadistas, formuladores de política o militares concentran su mayor atención en este proceso y no entienden los problemas complejos que conllevan reconstruir una sociedad en la cual grupos podrían haber sido privados de sus derechos por mucho tiempo o completamente marginados de cualquier acuerdo de gobierno. Ellos consideran la reconciliación nacional en términos lineales y teleológicos, donde el éxito general se determina más por la eficacia del proceso en sí mismo en vez de la formación de un gobierno y sociedad unificada. En otras palabras, los medios se convierten en los fines. No reconocer el hecho de que la reconciliación nacional es sólo parte de un proceso mayor, y que se debe buscar

en coherencia con los dos pasos igualmente importantes de amnistía y reintegración, es una receta infalible para una catástrofe.

No entender el rol que pueden jugar las FF.AA. en ayudar a hacer que el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración sea eficaz es otro problema potencial. Y así, tal como sostiene este artículo, se debe entablar un diálogo más explícito con respecto a lo que ocurre cuando las FF.AA. asumen la función de reconciliador armado a medida que se distancian de la conducción de operaciones de estabilidad.

¿Cuál es el papel preciso que deben desempeñar las FF.AA. para que una sociedad sea impulsada hacia la reconciliación nacional? ¿Debería una nación poner a sus fuerzas armadas en esta difícil situación, especialmente una nación que ha empleado recientemente a sus FF.AA. para imponer un cambio de régimen por la fuerza? Para EUA, la respuesta es sí: puede y debe emplear a sus FF.AA. como un reconciliador armado debido a la necesidad crucial de un nivel de imparcialidad en el proceso de reconciliación. Casos de estudio indican que una fuerza militar extranjera puede servir con eficacia como un mediador honesto durante negociaciones sociales. Cabe destacar la frase “mediador honesto” a diferencia de términos como “árbitro neutral” o “intermediario”; esta selección deliberada de palabras reconoce la relación práctica de los hechos en terreno, en una situación posconflicto. “Imparcial” no significa neutral y “apolítico” no significa no político, sino más bien existe la expectativa de que las FF.AA. ayudarán, dondequiera y cuando sea posible, a reunir a las facciones en guerra para emprender un proceso de reconciliación. La manera en que se lleva a cabo puede ser hallado en lo que la doctrina militar de EUA denomina los criterios para el “cese de conflicto”.

Criterios para el término del conflicto

Para que las FF.AA. sirvan como mediador honesto y cumplan la “función impulsora” en una sociedad que necesita ser reconciliada, los comandantes deben entender los criterios para la adopción de medidas en situaciones de transición. Los criterios para el cese de conflicto son esenciales para establecer hitos medibles que las FF.AA. pueden usar para determinar



El Vicepresidente de Irak Tariq al-Hashemi recibe a ex detenidos durante la celebración de una ceremonia de libertad de detenidos en el Centro de Adiestramiento Ramadi, en Ramadi, Irak, 18 de septiembre de 2007.

la prioridad de sus esfuerzos y cómo debiera transitarse desde un rol de organización apoyada a una de apoyo, durante un conflicto.¹⁴ Los criterios para el término de un conflicto, si son elaborados en forma apropiada, también debieran plantear las condiciones mediante las cuales las FF.AA. norteamericanas puedan impulsar a una sociedad hacia la reconciliación.

Los criterios para el término de conflicto se elaboran durante el proceso de planificación de una campaña y estos criterios bien definidos son cruciales para determinar cuándo y cómo una operación de combate cambia hacia una de mantenimiento de la paz o de estabilidad posconflicto. La doctrina conjunta de EUA reconoce esto. Concretamente, una sección titulada el “Término de Operaciones” en la Publicación Conjunta (*Joint Publication - JP*) 3-0, *Joint Operations*, destaca que “las operaciones militares continuarán generalmente tras la conclusión de operaciones sostenidas de combate”.¹⁵ La *JP 5-0, Doctrine for Planning Joint Operations*, considera el cese de conflicto entre los “principios de los planes de campaña” y sostiene que un plan de campaña eficaz “sirve de fundamento para un planeamiento subordinado y define claramente lo

que es considerado éxito, incluyendo los objetivos del cese de conflicto y las actividades posconflictos posibles”.¹⁶ En otras palabras, la planificación para el estado futuro de la sociedad posconflicto debe ser elaborada simultáneamente con la planificación para la acción militar.¹⁷

Elaborar criterios para el cese de conflicto precisos y bien definidos es probablemente una condición necesaria pero no suficiente para un proceso de amnistía, reconciliación y reintegración sólido. Aunque la amnistía, reconciliación y reintegración pueden llevarse a cabo en el ambiente semi-permisivo inmediatamente después de las operaciones de combate de gran escala, o durante operaciones de contrainsurgencia, esta es una de las “actividades posconflictos” señaladas por la *JP 5-0* que deben ser previstas durante operaciones de combate. De

hecho, conceptualizar las condiciones a través de las cuales la amnistía, reconciliación y reintegración pueden ser ejecutadas debería constituir un elemento clave de cualquier planificación de término de conflicto. La amnistía, reconciliación y reintegración debe insertarse en la planificación para el término del conflicto y esta a su vez incorporada en la planificación de la campaña.

La amnistía, reconciliación y reintegración así como el desarme, desmovilización y reintegración

Los esfuerzos de amnistía, reconciliación y reintegración respaldados por las FF.AA. no son sólo una cuestión conjunta. Puesto que la amnistía, reconciliación y reintegración es semejante al proceso de desarme, desmovilización y reintegración de la ONU, las comunidades interagenciales y multilaterales pueden considerarlo una alternativa; sin embargo, existen algunas diferencias importantes entre la amnistía, reconciliación y reintegración y el desarme, desmovilización y reintegración.

El desarme, desmovilización y reintegración, como son definidos por la ONU, contribuyen

a la seguridad y estabilidad en ambientes posconflictos para que se puedan iniciar los esfuerzos de recuperación y desarrollo. El proceso de desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes es complejo, contemplando dimensiones políticas, militares, de seguridad, humanitarias y socioeconómicas. Tiene como objetivo el de tratar los problemas de seguridad que surgen cuando los ex combatientes quedan sin sustento económico o redes de apoyo, salvo el de sus ex camaradas, durante el período crucial de transición del conflicto al de la paz y desarrollo. El proceso de desarme, desmovilización y reintegración persigue apoyar a los excombatientes de tal manera que puedan transformarse en participantes productivos en el proceso de la paz, mediante el desarme y el alejamiento de su estructura militar para luego asistirlos en su integración social y económica en la sociedad.¹⁸

El proceso de desarme, desmovilización y reintegración de la ONU destaca el rol que juegan los observadores internacionales imparciales en una situación posconflicto semi-permisiva, lo que es de esperar, dado el mandato y misión de la ONU. El punto donde la amnistía, reconciliación y reintegración difiere del desarme, desmovilización y reintegración es que el anterior reconoce el hecho de que hasta los ambientes no permisivos pueden generar oportunidades de reconciliación. Sin embargo, con demasiada frecuencia los ambientes no permisivos han sido considerados demasiados peligrosos para cualquier aplicación de poder nacional más allá del uso de fuerza militar letal y las eventuales oportunidades para poner en marcha el proceso de reconciliación han sido socavadas.

Conclusión: ¿Puede existir una amnistía, reconciliación y reintegración generalizable?

Los estudios de casos que continuaran ampliando este tema en los números futuros de *Military Review* mostrarán cómo la amnistía, reconciliación y reintegración resultaron ser eficaces (o no) en determinadas oportunidades, aun cuando no únicas. Cada caso ilumina sobre las complejidades y variaciones sutiles que deben tomarse en cuenta para cualquier proceso generalizado de amnistía, reconciliación y reintegración; sin embargo, tomadas ellas en

conjunto, manifiestan los principios centrales del proceso como un todo. Estos principios se pueden resumir de la siguiente manera:

- Primordialmente, el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración debe crear una historia compartida que sea aceptada por todas las partes.
- El estado final de la amnistía, reconciliación y reintegración debe ser previsto durante el proceso de planeamiento como parte del plan posconflicto de reconstrucción y estabilización.
- No se debe considerar la amnistía un proceso independiente, sino más bien los inicios de un proceso que debe producir la reconciliación nacional. Además, se debe tomar en consideración los aspectos culturales acerca de cómo esta amnistía será desarrollada y puesta en práctica.
- Cualquier amnistía necesita ser reconocida por todas las partes, es decir, todas las partes deben estar dispuestas a aceptarla. La amnistía debe ser ofrecida y aceptada por todos los participantes en el conflicto.
- En el proceso de reconciliación, la justicia debe ser restaurativa en vez de castigadora ya que la última (“la de los vencedores”) sólo sirve para sembrar las semillas de reivindicaciones futuras mientras que la anterior toma en cuenta los sentimientos manifestados por todas las partes (perjudicadas o no).
- Un proceso integral de amnistía, reconciliación y reintegración debe ser arbitrado por un tercero que sea visto como imparcial o por algún tipo de mediador desinteresado que posea la capacidad de tomar decisiones.
- Puede ser posible encargar a un tercero para que desempeñe el rol de facilitador de la amnistía, reconciliación y reintegración; sin embargo, concederle demasiado poder (postura del peleón) o un nivel insuficiente de poder (postura de monitor) puede resultar ser contraproducente.
- La reconciliación económica y política necesita iniciarse, incluso mientras las FF.AA. hacen el esfuerzo de crear un ambiente seguro. Establecer las condiciones de largo plazo para el proceso de la amnistía, reconciliación y reintegración debe ser llevado a cabo idealmente por medios civiles en lugar de militares.
- Cuanto más pronto se pueda entregar el proceso a las autoridades civiles (p. ej. alguna normalización de la sociedad) mejor.

- Cuanto más tiempo se dedica a crear un ambiente completamente permisivo, menor la oportunidad de estabilizar la sociedad.

Estos principios fueron deducidos de la hipótesis de que cualquier sociedad posconflicto necesitará la ayuda de un mediador desinteresado y siguen inductivamente del análisis empírico de seis casos distintos. Conjuntamente con los preceptos generales marcados anteriormente en este artículo acerca de qué constituye la amnistía, reconciliación y reintegración, así como los fundamentos doctrinarios con respecto a cuándo las FF.AA. norteamericanas pueden

participar legítimamente en el proceso, se puede discernir los principios generales. La pregunta que permanece planteada es: ¿Hasta qué punto una sociedad necesita hacer sus propios esfuerzos para llegar a la reconciliación? ¿Cuándo, en otras palabras, puede terminar la función impulsora? Las respuestas a estas preguntas, en un mundo en el cual proliferan las áreas sin gobierno y donde las sociedades están fragmentándose en vez de reconciliarse, probablemente provendrán de un nuevo enorme compromiso de efectivos y fondos de EUA, aun cuando en el rol de reconciliador armado.**MR**

NOTAS

1. Hay mucha discusión en materia de estados fallidos en la literatura tanto académica como práctica. En el lado académico, véase Robert Jackson, *Quasi-states: Sovereignty, International Relations, and the Third World* (Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1993), y también Robert I. Rotberg, *When States Fail: Causes and Consequences* (Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 2003). En una línea más aplicada, véase el Coronel Thomas Dempsey, "Counterterrorism in African Failed States: Challenges and Potential Solutions", monografía publicada en *Strategic Studies Institute*, abril de 2006, Disponible en la Internet: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=649>. *Foreign Policy* también publica su índice anual "Failed States Index", disponible en: <http://www.foreignpolicy.com/failedstates>. En cuanto a las aplicaciones prácticas en lidiar con lugares sin gobierno, véase Thomas P. M. Barnett, *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-first Century* (Nueva York: Putnam Adult, 2004).

2. Para leer una muestra representativa, tanto geográfica como conceptualmente, véase Richard Ashby Wilson, "Anthropological Studies of National Reconciliation Processes", *Anthropological Theory*, tomo 3, número 3, págs. 367-87 y también *Reconciliation, Justice, and Coexistence: Theory and Practice* (Lanham, Maryland: Lexington Books, 2001); Roland Bleiker, *Divided Korea: Toward a Culture of Reconciliation* (Minneapolis, Minnesota: University of Minnesota Press, 2005). Amy B. Brown y Karen Poremski, *Roads to Reconciliation: Conflict and Dialogue in the Twenty-first Century* (Armonk, Nueva York: M.E. Sharpe, 2005); Rohan Gunaratna, *International Dimension of the Sri Lankan Conflict: Threat and Response* (Colombo, Sri Lanka: Marga Institute, 2001); Ussama S. Makdisi y Paul A. Silverstein, *Memory and Violence in the Middle East and North Africa* (Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 2006); Gi-Wook Shin, Soon-Won Park y Daqing Yang, *Rethinking Historical Injustice and Reconciliation in Northeast Asia: The Korean Experience* (Nueva York: Routledge, 2006) y Trevor Wilson, *Myanmar's Long Road to National Reconciliation* (Singapur; Canberra, Australia: Institute of Southeast Asian Studies, Asia Pacific Press, Australian National University, 2006).

3. Una pequeña muestra de una obra reciente en esta área incluye la de Mark R. Amstutz, *The Healing of Nations: The Promise and Limits of Political Forgiveness* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2005); Mark Freeman, *Truth Commissions and Procedural Fairness* (Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 2006); Pierre Hazan, *Morocco: Betting on a Truth and Reconciliation Commission* (Washington, DC: U.S. Institute of Peace, 2006); Daniel Philpott, *The Politics of Past Evil: Religion, Reconciliation, and the Dilemmas of Transitional Justice*, Serie de obras en materia de la religión, conflicto y fomento de la paz del Instituto Kroc (South Bend, Indiana: University of Notre Dame Press, 2006); Rosalind Shaw, *Rethinking Truth and Reconciliation Commissions: Lessons from Sierra Leone* (Washington, DC: U.S. Institute of Peace, 2005); Alta Comisión de la ONU para los Derechos Humanos, *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Truth Commissions* (Nueva York; Ginebra, Suiza: ONU, 2006). Véase también James Dobbins, Seth Jones, Keith Crane y Beth Cole Degrasse, *The Beginner's Guide to Nation-Building* (Santa Mónica, California: RAND, 2007).

4. En Sudáfrica, por ejemplo, no había condenas para ofensas políticas. La amnistía tenía como objetivo el de fomentar a aquellos acusados de crímenes políticos que se comparezcan y levanten testimonio oficial. La Comisión de Verdad y Reconciliación entendió que se precisaba establecer una amnistía no castigadora para que el proceso de reconciliación nacional pudiera ser eficaz.

5. Se entablan muchos debates acerca de que si se requiere una amnistía general para el proceso de reintegración o reconciliación. Para clarificar, algunos comenzaron a hacer una distinción entre la amnistía a nivel nacional y a nivel local, o entre la "amnistía" e "inmunidad": "Lo que ha surgido [en Irak] es lo que se puede llamar una "inmunidad condicional". —El General David Petraeus, comentarios ante los

Comités combinados de Fuerzas Armadas y Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes del Congreso de EUA, 10 de septiembre de 2007.

6. Gracias al Dr. Marc Tyrell y al Coronel (R) Tom Odom por haber mencionado la naturaleza esencial e integral de la cultura en el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración en la revista *Small Wars Journal*, disponible en: <http://www.smallwarsjournal.com>.

7. Cabe destacar que el término "equilibrada" no tiene que necesariamente significar "igual". Una forma apropiada de pensar en el sistema en que se lleva a cabo la amnistía, reconciliación y reintegración es uno de equilibrio, en el cual una o más de las dimensiones independientes puede ser mayor (más importante) que la otra, pero en donde el sistema en sí mismo se encuentra equilibrado. Cada caso tendrá su propia forma bien específica de distribución, manifestada aquí como el sistema general de la amnistía, reconciliación y reintegración.

8. La sociedad civil es difícil de especificar, en términos de su definición. Los autores representativos cuyas obras tratan del tema de la sociedad civil incluyen Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (Nueva York: Simon and Schuster, 2001) y Francis Fukuyama, "Social Capital and Civil Society", comunicación preparada para distribución en la Jornada de las reformas de segunda generación del Fondo Monetario Internacional (FMI), 1 de octubre de 1999, disponible en la Internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/fukuyama.htm>, accedido el 20 de septiembre de 2007.

9. Gran parte de estas medidas de desempeño puede ser captada bajo la rubrica de la "cultura cívica". Otra forma de manifestar que la sociedad es políticamente receptiva a la reconciliación es decir que la misma tiene una cultura cívica bien desarrollada. Para leer sobre el concepto general de la cultura cívica, véase Almond y Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1963) y la revisión titulada *The Civic Culture Revisited: An Analytic Study* (Boston: Little, Brown & Co., 1980).

10. El Manual de Campaña del Ejército de EUA 3-0, *Operations* (Washington, DC: Oficina de Imprenta Federal [Government Printing Office - GPO]), pág. 1-16.

11. Véase, entre otros ejemplos, Albrecht Schnabel y Hans-Georg Ehrhart, "Post-conflict Societies and the Military: Challenges and Problems of Security Sector Reform", en *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*, editores Schnabel e Ehrhart (Tokio, Nueva York, París: United Nations University Press, 2006).

12. La Directiva 3000.05 del Departamento de Defensa de EUA (DOD), "Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations", 28 de noviembre de 2005.

13. La Directiva 3000.05 del DOD, párrafos 4.1-4.3.

14. Véase William Flavin, "Planning for Conflict Termination and Post-Conflict Success", *Parameters* (otoño de 2003): pág. 95. Existe mucha literatura sobre el cese de conflicto, variando desde las obras clásicas como la de Fred Charles Ikle, *Every War Must End* (Nueva York: Columbia University Press, 1971) hasta los artículos más recientes como el de K.R. Soreff's "War Termination", *Defence Studies* 1, número 1 (primavera de 2001), págs. 49-74. Para leer una bibliografía más extensa y actualizada en la Internet, véase <http://www.au.af.mil/au/au/bibs/conflict07.htm>.

15. La Publicación Conjunta (JP) 3-0, *Joint Operations* (Washington, DC: GPO, 17 de noviembre de 2006), pág. xii.

16. La JP 5-0, *Doctrine for Planning Joint Operations* (Washington, DC: GPO, 26 de diciembre de 2006).

17. La JP 3-0, pág. xii.

18. "What is DDR?" Sitio cibernético de la ONU, disponible en la Internet: <http://www.unddr.org/whatisddr.php>, 12 de septiembre de 2007.