

### Reforma al sector seguridad después de la guerra: lo que se sabe y lo que se desconoce de los casos alrededor del mundo

Ansorg, Nadine; Kurtenbach, Sabine

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ansorg, N., & Kurtenbach, S. (2022). *Reforma al sector seguridad después de la guerra: lo que se sabe y lo que se desconoce de los casos alrededor del mundo*. (Documentos de Trabajo). Bogotá: Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79688-0>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-SA Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-SA Licence (Attribution-NonCommercial-ShareAlike). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

DOCUMENTO DE TRABAJO  
5-2022

Reforma al  
sector seguridad  
después de la  
guerra: lo que se  
sabe y lo que se  
desconoce de los  
casos alrededor  
del mundo

Nadine Ansorg  
Sabine Kurtenbach

 **CAPAZ**  
Instituto Colombo-Alemán para la Paz |

**This is a  
gun-free  
zone.**

## Título original

*Security sector reform after war - the knowns and unknowns of cases worldwide*

## Autoras/investigadoras

Nadine Ansorg

Senior Lecturer en Análisis de Conflictos Internacionales de la Universidad de Kent, Reino Unido, e investigadora asociada del German Institute for Global and Area Studies, Alemania. Investiga reformas institucionales en sociedades de posguerra, sobre todo reformas del sector seguridad.

N.Ansorg@kent.ac.uk

Sabine Kurtenbach

Investigadora principal en el German Institute for Global and Area Studies y profesora honoraria en la Philipps Universität Marburg, Alemania. Su trabajo analiza transformaciones de la guerra hacia la paz, con enfoque en violencia, seguridad, instituciones y jóvenes.

Sabine.Kurtenbach@giga-hamburg.de

**Este Documento de Trabajo fue apoyado y patrocinado**  
el Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ.

## Traductor (inglés-español)

Roberto Mauricio Riveros Anzola

## Coordinación editorial

Dalilah Carreño Ricaurte

## Corrección de estilo

Lorena Iglesias Meléndez

## Diseño y diagramación

Leonardo Fernández Suárez

## Imágenes

**Cubierta:** *Entrada de una tienda en Gulu, Uganda*. Nadine Ansorg, julio de 2017.

**Contracubierta:** *Entrada del Instituto de Derechos Humanos de la UCA (Idhuca), El Salvador*. Sabine Kurtenbach, 17 de marzo 2017.

Bogotá, Colombia, abril de 2022

Periodicidad: cada dos meses

ISSN (en línea): 2711-0354

Esta obra está bajo la licencia Creative Commons  
Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0  
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

## Resumen

Reformas de las instituciones del sector seguridad (RSS) suelen ser elementos cruciales del apoyo internacional a la construcción de paz y democratización. Aunque no hay una definición general de RSS, incluye procesos de desmovilización de excombatientes, reformas de mandato y personal de la Policía, las Fuerzas Armadas y del sector judicial. Una visión integral de reformas en la gobernanza de la seguridad es importante siempre y cuando estas reformas vayan más allá de la terminación de una guerra civil y se dirijan hacia la reducción de distintas manifestaciones de violencia y hacia la seguridad ciudadana. El documento introduce al debate internacional sobre RSS, presenta experiencias de distintas regiones y promueve un enfoque nuevo –RSS en la intersección entre Estado y sociedad–. Actores externos pueden apoyar procesos de RSS, pero no deben imponer reformas de talla única. El éxito de reformas profundas depende de estrategias hechas a la medida de los contextos específicos. Esto significa incluir en ellos equivalentes funcionales (e. g. autoridades tradicionales), siempre y cuando estas se rijan por los derechos humanos. También hay que incluir minorías étnicas y mujeres, tanto en el diseño como en las instituciones mismas.

## Palabras clave

Reforma del sector seguridad; Instituciones; Relación Estado-sociedad; Gobernanza de la seguridad.

## Cómo citar este texto

Ansorg, N. y Kurtenbach, S. (2022). *Reforma al sector seguridad después de la guerra: lo que se sabe y lo que se desconoce de los casos alrededor del mundo*. (Documento de Trabajo, n.º 5). Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ.

# Contenido

Lista de siglas y acrónimos [p.2](#)

Introducción **p.3**

RSS a nivel mundial: sus incidencias,  
distribución e implementación **p.6**

Problemas y desafíos de RSS en países en  
posguerra **p.13**

Compromiso internacional y apropiación local [p.14](#)

Fortalecimiento del Estado y tendencias autoritarias [p.17](#)

Secuencia de RSS **p.20**

La política de RSS **p.22**

RSS y las relaciones Estado-sociedad **p.25**

Estrategias inclusivas: género [p.26](#)

Inclusión de minorías étnicas [p.27](#)

Las reformas judiciales como parte de una  
RSS holística **p.28**

Los desafíos para la RSS en Colombia **p.31**

Conclusión **p.34**

Referencias **p.36**

## Lista de siglas y acrónimos

ANP	Afghan National Police
CAS	Consejo Asesor de Seguridad
Cicig	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CNDD-FDD	Conseil National pour la Défense de la Démocratie - Forces de Défense de la Démocratie
DCAF	Geneva Centre for Security Sector Governance [antes Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces]
DDR	desarme, desmovilización y reintegración
DID	Department for International Development [ahora Foreign Commonwealth & Development Office]
Eupol	European Union Police
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
FMLN	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional
Funcinpec	Front uni national pour un Cambodge indépendant, neutre, pacifique, et coopératif
F-FDTL	Falintil - Forças de Defesa de Timor Leste
GIGA	German Institute for Global and Area Studies
ISF	International Stabilisation Force
MCSC	consejos de seguridad municipales y comunitarios
Monusco	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en république démocratique du Congo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAM	Peace Accord Matrix Implementation Dataset
PNTL	Policía Nacional Timor-Leste
RDC	República Democrática del Congo
RPF	Rwandan Patriotic Front
RSS	reforma al sector seguridad
UE	Unión Europea
UNMIK	United Nations Interim Administrations Mission in Kosovo
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
Untac	United Nations Transitional Authority in Cambodia
Untaet	United Nations Transitional Administration in East Timor
Usaid	us Agency of International Development
WSP	War-Torn Societies Project



Introducción

**L**a reforma al sector seguridad como piedra angular de la construcción de paz y de Estado en la posguerra es considerada una estrategia de aproximación relativamente novedosa. Las reformas al sector seguridad –principalmente en lo que concierne a su control democrático y a la separación del gobierno civil de la regencia militar– fueron sin duda alguna un elemento esencial en la tercera ola de democratización (Diamond y Plattner, 1996). Pero solo hasta finales de la década de los noventa los primeros países empiezan a reconocer la reforma al sector de la seguridad como un requisito importante para las medidas de construcción de paz en la posguerra<sup>1</sup>. El concepto *reforma al sector seguridad* (RSS) fue utilizado primeramente por el Gobierno del Reino Unido, con su Department for International Development (DFID) [Ministerio para el Desarrollo Internacional] como una de las organizaciones líderes de desarrollo que se encontraban activas en el campo (Clausen y Albrecht, 2021).

Aunque no existe una definición exacta de lo que es RSS, su objetivo general es “lograr armar un aparato de seguridad eficiente y efectivo que se pueda pagar” (Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces [DCAF], 2006, p. 3) y que esencialmente consiste en tener una fuerza de policía que funcione para lo doméstico, y una fuerza militar para la seguridad externa. Dentro de contextos posautoritarios, durante los primeros años de la “tercera ola de democratización”, el objetivo

principal de RSS se concentró en la construcción y fortalecimiento del control civil y democrático de las Fuerzas Armadas y de la Policía (Croissant y Kuehn, 2017). Aunque RSS de posguerra comparte algunos de los objetivos y patrones generales de los ambientes posautoritarios, también existen algunos desafíos adicionales, entre otros, cómo manejar a los actores armados no estatales y el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) de los grupos armados no estatales (Giustozzi, 2012; Munive y Stepputat, 2015). Nociones más amplias de *governabilidad de seguridad* o *sistema de seguridad* incluyen el fortalecimiento de la independencia del sistema judicial y del Estado de derecho (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2005; Sedra, 2017; Donais y Barbak, 2021). Por ende, RSS es un esfuerzo altamente transformador que busca (aunque sea teóricamente) aumentar la seguridad del grueso de la población y la responsabilidad de aquellos que la están prestando. En países en una situación de posguerra, RSS a menudo es asumida por un Estado junto con socios domésticos e internacionales, que buscan la mejora de la seguridad y la justicia para sus ciudadanos (Jackson y Bakrania, 2018; Andersen, 2011). La seguridad es considerada como una necesidad para la paz duradera. La orientación para cualquier reforma del sector seguridad es la mejora de la gobernabilidad del sector seguridad, cerciorándose de que las instituciones de seguridad rindan cuentas, se puedan pagar, sean efectivas y que realmente respondan a las necesidades de la gente (DCAF, 2015).

En 2005, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) creó el “Manual de la OCDE DAC sobre reforma al sistema de seguridad. Apoyar la seguridad y la justicia”, conocido por su nombre original en inglés [“OECD DAC

<sup>1</sup> Este documento se basa en los resultados y en las publicaciones del proyecto financiado por el DFG (Deutsche Forschungsgemeinschaft), denominado “SSR and the Stability of Postwar Peace” (KU1106/4-1 y AN 1181/1-1), el cual fue codirigido por las autoras en el German Institute for Global and Area Studies (GIGA) entre los años 2016 y 2019 (véase en <https://www.giga-hamburg.de/de/projekte/security-sector-reform-stability-post-war-peace/>).




Handbook on security system reform. Supporting security and justice”] (2005; 2007), como principio orientador para cualquier tipo de actividades en el campo. El manual declara que RSS debe estar “centrada en la gente, local y fundamentada en normas democráticas y principios de derechos humanos y en el Estado de derecho” (OCDE, 2007). Menciona, además, que los recursos necesitan estar asociados a las capacidades y presupuestos locales y que los métodos de aproximación deben ser a largo plazo (OCDE, 2009, p. 4). Estos principios orientadores se han traducido adicionalmente en esfuerzos nacionales en RSS, por ejemplo, la estrategia interministerial del Gobierno alemán para apoyar RSS (Gobierno Federal Alemán, 2019). Aunque existen estos principios orientadores, RSS ha sido conducida y fuertemente financiada por la comunidad internacional y un sinnúmero de donantes, como el Banco Mundial, lo cual tiene implicaciones importantes para su diseño, procesamiento e implementación (OCDE, 2005; 2007). En consecuencia, estos programas fueron en gran medida jerárquicos, estaban desprovistos de apropiación local e incluyeron unas medidas bastante tecnocráticas. Simultáneamente, la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2151 sobre RSS (2014) reconoce el “derecho soberano” de los respectivos países y sus gobiernos “para determinar la estrategia de aproximación nacional y las prioridades” de este proceso. Por ende, RSS es un proceso complejo y a menudo contencioso en

el cual la pregunta por quién lidera depende muy a menudo de la voluntad política y los intereses de las élites nacionales, al igual que de los intereses económicos y geoestratégicos de la comunidad internacional y los donantes bilaterales. Afganistán es apenas el ejemplo más obvio y reciente de lo difícil que es este proceso y lo rápido que puede fracasar.

En este documento de trabajo, hacemos un balance de la reforma al sector seguridad después de la guerra a nivel mundial y discutimos aspectos conocidos y desconocidos de los casos alrededor del mundo. Primero presentamos un estudio cuantitativo basado en una muestra amplia de países, para analizar las incidencias, distribución e implementación de RSS. Luego pasamos a ejemplos de casos específicos para discutir los problemas y los desafíos, tales como las tensiones entre la participación internacional y la apropiación local; el fortalecimiento del Estado versus las tendencias autoritarias. Después tratamos la secuencia de RSS; al igual que las políticas de RSS. Seguidamente discutimos RSS y las relaciones Estado-sociedad, y en específico, estrategias inclusivas a la RSS en relación a género o etnicidad. Luego nos referimos a las reformas judiciales como parte de una RSS holística; y el papel de los actores no estatales y los equivalentes funcionales en la prestación de la seguridad. Finalmente, discutimos los desafíos de RSS en Colombia y resumimos los resultados del estudio.





**RSS a nivel  
mundial: sus  
incidencias,  
distribución e  
implementación**

Los programas RSS de la primera generación se distinguieron por estar centrados en el Estado y por ser un concepto dominado por Occidente, con una serie de estructuras fijas e inflexibles (Schroeder y Chappuis, 2014, p. 134). Con base en experiencias de reforma en Europa Occidental, el plan que se buscaba reproducir era el modelo del Estado weberiano con el monopolio del legítimo uso de la fuerza física controlado democráticamente. De manera simultánea, las operaciones RSS sobre el terreno fueron en su mayoría guiadas por una serie de consideraciones técnicas y gerenciales con muy poca contextualización del aspecto transformativo, y a menudo excluían a aquellos más afectados por la inseguridad, es decir, la gente de a pie. Las diferencias en la formación de Estado y en la constitución cultural e histórica de las sociedades objeto de RRS fueron a menudo ignoradas. Por tanto, no ha de sorprendernos que estos intentos hayan sido fuertemente criticados por un sinnúmero de académicos en ese campo (Ortiz-Ayala, 2021; Sedra, 2018; Ansorg y Gordon, 2019; Kurtenbach y Ansorg, 2020). Hay dos aspectos que son relevantes aquí (véase Ansorg y Gordon, 2019): por un lado, los programas RSS impulsados internacionalmente a menudo están guiados por un marco normativo muy específico que siempre supone el ya mencionado modelo clásico de Estado weberiano como modelo único<sup>2</sup> (Schroeder y Chappuis, 2014, p. 134) para el sector seguridad. Por otro lado, en la práctica, la implementación de estos principios normativos a menudo es víctima de la necesidad cortoplacista de lograr estabilizar un país tras una guerra devastadora (Jackson, 2018; Sedra, 2018).

2 En inglés, “classical Weberian model of statehood as an exclusive template”.

Las implicaciones de estos dos aspectos son, primero, la falta de atención a los contextos locales específicos, a las normas y modelos que a lo mejor no se adecuan a un ideal fijo del sector seguridad, pero que podrían construirse de manera diferente en un contexto diferente. Segundo, priorizar la estabilización por encima del cambio nos obliga a usar conceptos tradicionales de seguridad, como aquellos centrados en el Estado, mientras ignoramos los aspectos de seguridad humana (Call y Stanley, 2001).

Una “diferencia contextual-conceptual” entre los marcos de RSS y las realidades específicas en países afectados por una guerra ya se identificó en 2002 (Chanaa, 2002). Existen numerosos estudios de caso sobre programas importantes de RSS alrededor del mundo que evidencian este problema: los hallazgos de países como Sierra Leona (e. g. Albrecht y Jackson, 2014a; 2014b), Liberia (e. g. Podder, 2013), Kosovo (e. g. Lemay-Hébert, 2013; Holohan, 2016), Bosnia y Herzegovina (e. g. Marijan, 2017; Klopfer et ál., 2012), Afganistán (e. g. Sedra, 2014; 2007; Ayub et ál., 2009) o Irak (e. g. Rathmell, 2005; Sedra, 2007) han demostrado que, en la práctica, la RSS a menudo se reduce a un ejercicio técnico que se enfoca en construir la capacidad de las instituciones del sector seguridad. Simultáneamente, muchos esfuerzos de reforma internacional previos carecen de una estrategia integral y coordinada para desarrollar instituciones locales que tengan la aceptación y confianza de la población. Esto eventualmente conduce a la ya mencionada diferencia entre las políticas de RSS y las realidades en el terreno (Gordon, 2014; Albrecht y Jackson, 2014b; Jackson, 2018; Sedra, 2018). A ello se añade el dilema entre priorizar la estabilidad en el corto plazo o construir la paz y desarrollar las instituciones, a largo plazo. Por tanto, las élites



dominantes socavaron reformas de fondo en el periodo posterior a la guerra, como se evidencia en los casos de El Salvador o Guatemala (Pearce, 2010; Kurtenbach, 2013).

En la última década, aproximadamente, se han seguido desarrollando los conceptos y la implementación de RSS aún más: las críticas a los modelos centrados en el Estado motivaron un cambio en la forma de pensar entre quienes diseñan las políticas. La crítica normativa en la literatura sobre RSS puede asociarse a un debate más amplio sobre los desafíos para la construcción de Estado y la construcción de la paz. Un debate que discuta ampliamente la agenda de paz a nivel internacional y exija mejor inclusión y reconocimiento de la agencia y las necesidades locales de seguridad en la búsqueda de paz en la posguerra. En especial, académicos de la escuela crítica de construcción de paz, como Richmond (2011), MacGinty (2014; 2011), Autesserre (2017; 2010) y Paffenholz (2010), han señalado la importancia de una mayor inclusión de la sociedad civil, autoridades locales y otros grupos marginados tales como las mujeres o las juventudes. También señalaron la necesidad de ir más allá del nivel del Estado y usar el potencial de los sistemas de gobernanza híbrida para la estabilidad y una paz duradera.

Existe también una segunda generación de RSS, en la cual se reconoce la apropiación de los actores domésticos, y los actores locales no estatales están más involucrados en los esfuerzos constructores de paz y seguridad. Investigaciones recientes han recopilado una gran cantidad de evidencia sobre nuevos enfoques de RSS y sus implicaciones en terreno, tales como modelos híbridos del sector seguridad en África y en otros lugares (véanse Bagayoko et ál., 2016; Schroeder et ál., 2014). Los donantes internacionales, en parte como respuesta a los académicos de RSS, han empezado a incluir a otros actores, además de los actores del Estado, en las políticas y principios orientadores de RSS (e. g. Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2014).

No obstante, aunque existe un cambio general en los conceptos y en el diseño de RSS y este se reconoce en los círculos de política internacional al igual que en las investigaciones más recientes sobre la materia, sigue abierto el carácter político y las implicaciones de RSS; además de una visión amplia y la implementación de esta en un ambiente volátil y dinámico de posguerra. Especialmente, hace falta una exploración de los patrones de variaciones que pueden ocurrir dentro de esta

nueva o segunda generación de reforma al sector seguridad (Jackson, 2018); hace falta explorar la agencia de las comunidades locales y la gente en el terreno en el proceso de reforma y en las resultantes instituciones de seguridad. Investigaciones previas (véanse Ansorg y Gordon, 2019; Ansorg y Haastrup, 2018; Ansorg y Kurtenbach, 2017) han demostrado que persiste una desconexión entre los procesos de reforma y las instituciones de seguridad que son reformadas, por un lado, y las necesidades de seguridad y orden local de la comunidad, por el otro.

Adicionalmente, mientras que los esfuerzos que en su mayoría son conducidos localmente, tales como en Sudáfrica después del Apartheid (Africa, 2011), pueden ser deseables, existe una dificultad, particularmente, en casos de conflictos más graves: debido a años de desconfianza y violencia entre las partes en guerra, no siempre se logra la cooperación inmediata de los antiguos adversarios. En estos casos, los actores internacionales pueden fungir como terceros garantes contra nuevos brotes de violencia y apoyar cualquier esfuerzo de reforma al sector seguridad (Walter, 2002). Investigaciones previas hallaron que las intervenciones de terceros, como las fuerzas de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pueden, de hecho, facilitar el diálogo local entre los grupos, lo cual disminuye la violencia (Smidt, 2020). Otros argumentan que no es la construcción de paz lo que constituye el problema *per se*, sino más bien la falta de financiamiento y el tipo de mandatos: si la ONU hubiese invertido más fondos en las operaciones de construcción de paz con mandatos más fuertes, entonces el conflicto armado más preponderante se hubiese logrado reducir (Hegre et ál., 2019). Esto nos señala un aspecto importante que aparece una y otra vez en las discusiones con los actores locales de construcción de paz y de reforma al sector seguridad: si bien en algunos casos se necesita participación internacional, las sociedades en posguerra a menudo sufren de una falta de inversión para implementar ideas radicales o creativas que no estén alineadas con las agendas de los grandes donantes internacionales. Y aunque los procesos conducidos localmente, como en Sudáfrica, son generalmente percibidos como “exitosos” por los observadores, con el pasar del tiempo también son percibidos cada vez de forma más crítica debido a los altos niveles de corrupción y a la politización del sector de seguridad (Cawthra, 2019).

Ciertos aspectos de la reforma al sector seguridad a menudo son acordados durante un



proceso de paz en una negociación y luego son formalizados en un acuerdo de paz, el cual es firmado por las partes beligerantes involucradas. Algunos aspectos solo podrán ser decididos más tarde, pero es en el acuerdo de paz donde se prepara el escenario para el periodo de posguerra y la construcción de paz.

Hemos revisado acuerdos de paz y su implementación alrededor del mundo con la ayuda de los datos obtenidos por la base de datos de la Matriz de Acuerdos de Paz y su Implementación [Peace Accord Matrix Implementation Dataset (PAM)] (Joshi et ál., 2015). Esta base de datos contiene informaciones sobre el grado en el cual las disposiciones halladas dentro de acuerdos de paz intraestatales generales terminan siendo implementadas en la década posterior a la firma de un acuerdo de paz. Estamos específicamente interesadas en disposiciones relacionadas con el sector seguridad y escogimos las siguientes variables: desmovilización, desarme, reintegración, reforma militar, reforma policial, reforma judicial y grupos paramilitares.

Esta base de datos viene con una variable binaria si cualquiera de estas áreas es mencionada dentro del acuerdo de paz. También incluye datos sobre la implementación de las disposiciones, que se califica con una escala que va de 0 a 3, donde una calificación de 0 indica que no hubo implementación, 1 indica una implementación mínima, 2 que hay una implementación intermedia, y una calificación de 3 indica que hay una implementación plena de una disposición particular en la década posterior a la firma del acuerdo de paz. La PAM comienza definiendo los puntos de referencia que se van a emplear para la implementación y luego usa narrativas cualitativas para codificar la implementación en un año en particular (Joshi et ál., 2015). Mientras que esto por lo menos permite algún tipo de monitoreo de las disposiciones de los acuerdos de paz después de la guerra, la operatividad es muy minimalista y está abierta a varias interpretaciones. Adicionalmente, el umbral entre las categorías no siempre es muy claro de detectar, e. g., ¿cuáles son los indicadores que nos señalan si la implementación pasa de mínima a intermedia? Hay que tener presentes estas deficiencias al examinar los datos.

La tabla 1 nos muestra una visión general de las distintas disposiciones de RSS y su implementación. Como era de esperarse, las áreas de mayor interés para las antiguas partes beligerantes, como la desmovilización (72 %), desarme (81 %),

reintegración (78 %), o la reforma militar (75 %), son mencionadas en la mayoría de acuerdos de paz. La reforma a la Policía es un tema menos prominente, pero aun así continúa apareciendo con cierta frecuencia (69 % de los acuerdos de paz). Los temas menos mencionados en los acuerdos de paz son la reforma al sistema judicial y grupos paramilitares (46 %, respectivamente).

**Tabla 1.** Disposiciones sobre RSS dentro de acuerdos de paz amplios y su implementación, 1989-2012

Área	Disposiciones dentro de acuerdos de paz	Implementación de estas disposiciones		
		0 - no se implementaron	36 %	
Desmovilización	72 %	1	13 %	
		2	19 %	
		3 - totalmente implementadas		32 %
		0	29 %	
Desarme	81 %	1	21 %	
		2	26 %	
		3	24 %	
		0	34 %	
Reintegración	78 %	1	14 %	
		2	29 %	
		3	23 %	
		0	32 %	
Reforma militar	75 %	1	14 %	
		2	29 %	
		3	25 %	
		0	47 %	
Reforma policial	69 %	1	7 %	
		2	25 %	
		3	21 %	
		0	63 %	
Reformas al sistema judicial	46 %	1	6 %	
		2	14 %	
		3	13 %	
		0	56 %	
Grupos paramilitares	46 %	1	4 %	
		2	18 %	
		3	22 %	
		0	56 %	



La tabla 1 también incluye información sobre la implementación de disposiciones mencionadas en acuerdos de paz. De nuevo, para las áreas como la desmovilización, el desarme, la reintegración o la reforma militar, podemos ver un amplio rango de implementación; vemos que, por lo general, un cuarto de las disposiciones mencionadas también han sido implementadas en su totalidad. La situación cambia cuando pasamos a otras áreas, como la reforma policial, la reforma judicial o los grupos paramilitares. Aquí, la mayor parte de las disposiciones en los acuerdos de paz no son implementadas en lo absoluto, con un 47 % de disposiciones sobre reforma a la Policía, 63 % de disposiciones sobre reforma al sistema judicial y un 56 % de disposiciones sobre los grupos paramilitares, que no han sido implementadas.

Los datos que existen en cuanto a las disposiciones sobre RSS dentro de acuerdos de paz, al igual que su respectiva implementación, muestran claramente que ha habido una priorización de ciertos aspectos sobre otros. Esto representa un problema para muchos países que están en posguerra, particularmente unos cuantos años después de la firma de un acuerdo de paz, cuando los grupos armados ya han sido desmovilizados, desarmados y reintegrados, y las Fuerzas Militares han sido reformadas, pero no ha acontecido una reforma holística al sector seguridad. Esta situación a menudo conduce a impunidad y violencia generalizadas por parte de las fuerzas de seguridad, acompañadas casi siempre de una actividad paramilitar bastante generalizada (Trejo et ál., 2018).

El Salvador es un caso que vale la pena resaltar aquí, ya que la RSS fue un tema central en el Acuerdo de Paz de Chapultepec de 1992, el cual formuló las disposiciones más importantes:

- El desarme, desmovilización y la reintegración de los combatientes del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN).
- Creación de una institución de policía civil totalmente nueva cuyos miembros provinieran de la antigua policía (personal militar) y del FMLN (30 por ciento de cada uno) y un 40 por ciento sin ningún antecedente institucional. Se exigió que todos los miembros tuvieran que pasar por una academia de policía nueva que promueva un pénsum académico civil y democrático.
- Un mandato nuevo a las Fuerzas Armadas que se limite a prestar seguridad externa.

- Aumentar la independencia del sistema judicial.
- Una comisión de la verdad con un mandato fuerte.

De conformidad con dichas disposiciones, El Salvador se convirtió en el modelo para la agenda de construcción de paz de las Naciones Unidas. No obstante, las reformas profundas se vieron afectadas por un discurso del Gobierno acerca del peligro del aumento de la violencia, lo cual condujo a que las Fuerzas Armadas continuaran teniendo un papel en la seguridad pública. Una amnistía general para todos los crímenes de guerra sentó las bases para la impunidad por la violencia pasada y la presente. Las recomendaciones de la Comisión de la Verdad fueron rechazadas, por lo que las relaciones de poder tradicionales prevalecieron. Incluso cuando el partido derechista Arena perdió las elecciones frente al FMLN en el 2009, este no pudo o no estuvo dispuesto a introducir cambios significativos<sup>3</sup>.

¿Será que la implementación de disposiciones de policía y judiciales es más probable si vemos que también se están implementando otras disposiciones? La tabla 2 nos muestra los resultados de una regresión múltiple con la implementación de la reforma al sistema judicial (columna 2) o la reforma policial (columna 3) como variables dependientes (resultado). Según los resultados estadísticos, la implementación de las disposiciones de la reforma judicial es más probable en tanto también se vea la aplicación de las disposiciones policiales. Esto es muy significativo desde el punto de vista estadístico. La implementación de disposiciones en lo que respecta a reforma militar también se traduce en un papel positivo para la reforma judicial, a pesar de que a nivel estadístico su proporción no es tan preponderante. Llama la atención que las disposiciones sobre apoyo de donantes dentro de un acuerdo de paz y su respectiva implementación sí se traducen en una contribución significativa a la implementación de disposiciones de reforma al sistema judicial. El año en que se celebra el acuerdo de paz tiene un papel negativo notable: acuerdos de paz más recientes están menos correlacionados con una implementación de disposiciones judiciales.

3 Para obtener los textos de los Acuerdos de Paz, véase United Nations Security Council, 1992; sobre las RSS de posguerra, véanse Stanley, 1999; Call, 2007; Kurtenbach, 2019; Kurtenbach y Reder, 2021.

**Tabla 2.** Probabilidad de implementar disposiciones sobre reforma policial o judicial

	Implementación de reforma judicial	Implementación de reforma a la Policía
Implementación de reforma militar	0.226* (0.128)	0.325** (0.128)
Implementación de reforma policial	0.380*** (0.124)	
Implementación de reforma judicial		0.555*** (0.135)
DDR	-0.013 (0.058)	0.139** (0.054)
Año	-0.076*** (0.028)	0.069** (0.030)
Implementación de una línea de tiempo detallada	0.218 (0.309)	1.212*** (0.311)
Implementación de apoyo de los donantes	0.295*** (0.101)	0.134 (0.111)
Implementación de fuerza regional para mantener la paz	0.163 (0.118)	-0.367*** (0.128)
Constante	150.000*** (56.367)	-141.544** (59.404)
N	323	323
Probabilidad de registro ( <i>Log Likelihood</i> )	-188.807	-170.869
***p<.01, **p<.05, * p<.1		

En cuanto a la implementación de disposiciones sobre reforma policial, el panorama es bastante similar, ya que se correlaciona con la implementación de reforma judicial y militar. En el caso de la implementación de la reforma policial, es interesante que la implementación de disposiciones en cuanto al DDR y una línea de tiempo detallada para el acuerdo de paz también tienen un papel preponderante. El año del acuerdo de paz, en cambio, tiene un efecto opuesto cuando se trata de la implementación de la reforma policial: acuerdos de paz más recientes implican una mayor implementación de reforma policial.

La figura 1 muestra la distribución regional de la implementación de las disposiciones de RSS, promediadas por país<sup>4</sup>. Como era de esperarse, encontramos el mayor número de acuerdos de paz

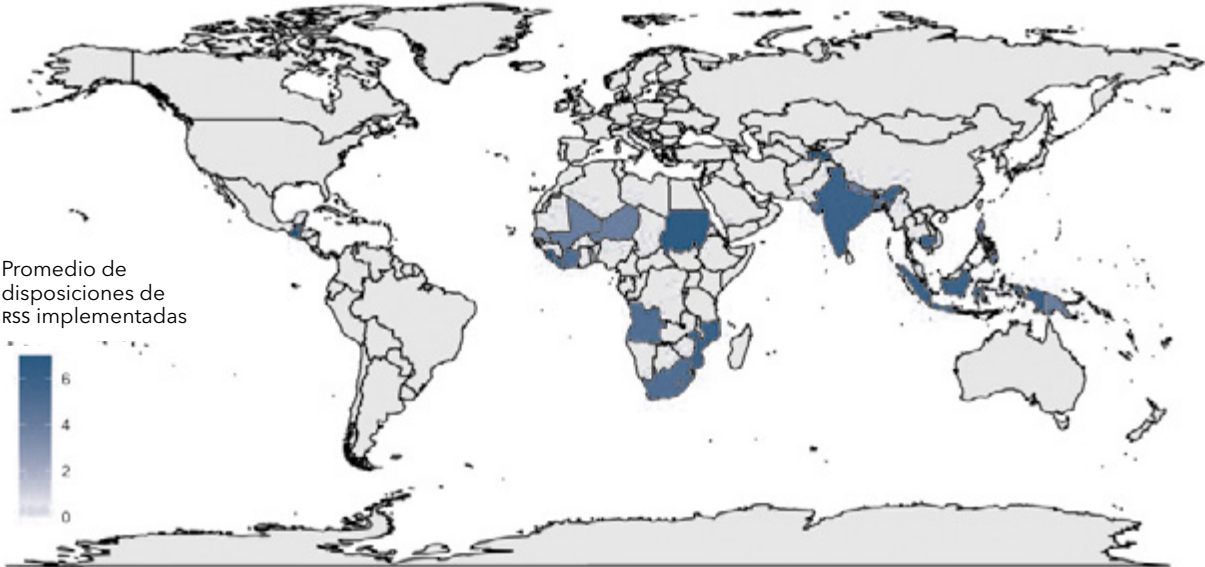
en la región del África subsahariana y en el sureste asiático. El promedio más alto de disposiciones de RSS implementadas se encuentra, de hecho, en El Salvador y en Guatemala –en América Latina–; en Burundi y en Sudán –en África– y en Tayikistán –en Asia Central–; estas son regiones que en promedio tienen 7 disposiciones implementadas. Luego les siguen las regiones que en promedio tienen 6 disposiciones implementadas, es decir, Angola, Congo-Brazzaville, Liberia, Mozambique y Ruanda –en África–; Camboya, India e Indonesia –en Asia–; y el Reino Unido (Irlanda del Norte) –en Europa–. Guinea-Bisáu tiene un acuerdo de paz, pero, a la fecha, no ha implementado disposiciones sobre RSS.

La verdadera y real implementación de disposiciones de RSS depende de una serie de distintos factores, y típicamente es un tema bastante debatido en países en posguerra. En la sección siguiente vamos a discutir los problemas y desafíos de RSS, ilustrándolos con estudios de caso de todo el mundo.


4 Ya que puede haber varios acuerdos de paz en un solo país, optamos por promediar el número de disposiciones que tienen sobre RSS y su respectiva implementación, para que se nos facilitara poder mostrarlo en un mapa mundial.



Figura 1. Distribución regional de la implementación de disposiciones de RSS



Fuente: elaboración propia empleando la base de datos de la PAM (Joshi et ál., 2015).



Problemas y  
desafíos de RSS  
en países en  
posguerra



**D**espués de la guerra, cuando la confianza entre las partes en conflicto es baja y la inseguridad en el país es alta, se vuelve un imperativo hacer una reforma al sector seguridad, pero esto suele implicar múltiples desafíos. En esta sección, vamos a explorar aquellos que ejercen mayor presión: la cuestión del compromiso internacional y apropiación local; el dilema entre fortalecer el Estado y las tendencias autoritarias. Estos desafíos difieren bajo distintos contextos, y muy a menudo se ven determinados por la existencia de un acuerdo de paz en el cual las reformas al sector seguridad han quedado explícitamente acordadas. Por lo menos a nivel teórico, RSS debe ser algo mucho más directo con un mínimo consenso, aunque ello no signifique que esté libre de desafíos.

### **Compromiso internacional y apropiación local**

Si bien crece el reconocimiento de la necesidad de desarrollar la “apropiación local” –la integración y el control de las élites nacionales y las comunidades locales para la construcción de paz y, específicamente, la RSS (Baker y Scheye, 2007; Oosterveld y Galand, 2012)–, los contextos y actores locales no suelen estar sistemáticamente involucrados en el desarrollo o en la implementación de estrategias relacionadas. En cambio, estos procesos a menudo son dirigidos por organismos internacionales y donantes bilaterales. Esto se debe primordialmente a la naturaleza misma de los procesos de paz: a que las partes en guerra casi nunca confían una en la otra, y a que, sin el compromiso de la comunidad internacional o de un tercero externo, por lo general estas ni siquiera inician las conversaciones de

paz (véase Walter, 2002). Otro aspecto relevante para tener en cuenta es la financiación: países en posguerra no cuentan con los fondos suficientes para implementar programas de paz integrales, así que dependen de la ayuda externa.

Sin embargo, esta ayuda nunca viene sin condiciones. Los organismos internacionales y los financiadores bilaterales provenientes del norte global, en particular, tienen en mente un objetivo claro de reforma: a pesar de que el paradigma de la paz liberal ha sido criticado con frecuencia por la comunidad académica, aún es muy prevalente en cuanto a estrategias y planes de la comunidad internacional (Finkenbusch, 2021). Cuando se trata de programas de RSS, se impone un prototipo occidental, muy centrado en el Estado que busca (re)establecer el monopolio de la fuerza en manos del Estado. Esto implica la expectativa de que el Estado sea fortalecido y reformado, que las instituciones sean (re)construidas y que, con el paso del tiempo, se logren (re)introducir elementos democráticos.

No obstante, estas estrategias del norte global no siempre funcionan en ambientes que son naturalmente diferentes en lo económico, histórico y cultural en el sur global (Schroeder y Chappuis, 2014). La evidencia empírica nos muestra una brecha muy clara entre la política de los donantes poderosos y la praxis de RSS en contextos frágiles en el sur global que persiste hasta nuestros días (Albrecht y Jackson, 2014b; Jackson, 2018; Sedra, 2018).

El caso de Afganistán es el ejemplo más reciente: el proceso de RSS y de construcción de paz fue dirigido en buena medida por fuerzas externas y en realidad nunca fue enteramente aceptado por gran parte de la sociedad afgana (Sedra, 2014). A ello se suma la complejidad de la misión, en la que intervinieron varios países, con objetivos y



pretensiones a veces divergentes. Mientras los EE. UU. favorecían la solución militar para enfrentar las amenazas a la seguridad en las provincias afganas, otros países, como Alemania e Italia, trabajaron en la inclusión de la sociedad civil, en especial en el campo de reformas a la Policía y al Poder Judicial<sup>5</sup>. La participación de la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Afganistán creó dificultades adicionales en la coordinación de los esfuerzos de reforma. Afganistán es el ejemplo de un modelo de RSS que no toma en cuenta los diferentes contextos culturales, históricos y económicos existentes en el sur global, y que más bien les dio prioridad a los intereses de los donantes internacionales sobre las preocupaciones locales. Este caso también nos muestra cómo un enfoque centrado fuertemente en lo militar no funciona sin la aceptación de las comunidades locales.

El principio de contextualización en reformas al sector seguridad y el llamado a insertarlas en la historia, cultura y tradición de un país en posguerra está muy vinculado a la cuestión de la apropiación local (Sedra, 2007, p. 9). Si queremos rechazar los modelos de RSS universales, una perspectiva más crítica con respecto a la seguridad nos exige una mejor comprensión de estrategias locales para construir la seguridad y la paz, de modo que aumenten la legitimidad y la aceptación entre el público. En sociedades de posguerra con una alta participación de actores internacionales, ello puede significar crear modelos híbridos de seguridad perfilados mediante la combinación de modelos domésticos e internacionales, por ejemplo, por parte de la ONU y los actores locales de seguridad, o combinar instituciones de seguridad formales e informales (Krause, 2012; MacGinty, 2011; Schroeder et ál., 2014). Los estudios críticos en seguridad sostienen que instituciones informales no estatales, como grupos vecinales de seguridad pueden ser prestadores de seguridad mucho más eficientes que instituciones estatales débiles, en las cuales no hay confianza (Denney, 2014). Por ende, algunos

investigadores afirman que RSS debe integrar disposiciones informales de seguridad como un mecanismo transicional (Sedra, 2010).

Aunque distintas investigaciones indican que los actores externos deben involucrarse y participar junto con los proyectos existentes iniciados localmente, muy frecuentemente la energía y la voluntad política son muy limitadas para profundizar la comprensión de los aciertos y desaciertos de las reformas de seguridad conducidas localmente (Chanaa, 2002). Los efectos son mixtos: en ocasiones estas reformas conducen a una situación mucho más pacífica; a veces exacerbaban la relación conflictiva que ya existía entre las partes en guerra. Además, no todos los aspectos de contextualización pueden tener un efecto positivo en la paz de posguerra: en ocasiones, puede ser necesario reformar las instituciones defectuosas del preconflicto. En los casos en que se demostró que las instituciones de preconflicto eran disfuncionales y estas se reemplazaron con otras instituciones mucho más incluyentes, la recurrencia de la violencia puede ser menos probable (Ansorg y Kurtenbach, 2017). En otros casos, las instituciones preconflicto que funcionaban bien pueden ser necesarias para la cohesión en la sociedad, y una reforma podría ponerla en peligro y conducir a un conflicto nuevo. Por tanto, el efecto causal que una contextualización de RSS tenga en el establecimiento de la paz depende de las circunstancias y el efecto de las instituciones de preguerra y posguerra.

En la República Democrática del Congo (RDC), la misión de la ONU, denominada Monusco (y a partir del año 2010, denominada 1998-2010: Monuc), es recordada negativamente por distanciarse de las comunidades locales. Se consideró que falló en su intento de construir un sector de seguridad funcional (Autesserre, 2010). Aunque, con más de 22 000 tropas, fue la mayor misión de la ONU en su tiempo, no fue capaz de controlar o de manejar la inseguridad generada por grupos rebeldes en un país tan grande como toda Europa occidental, y sobre un terreno prácticamente inaccesible. A todo lo anterior se suman décadas de devastadora explotación colonial, seguidas por el sistema neopatrimonial y cleptocrático del líder autoritario Mobutu Sese Seko. La población siempre ha confiado poco en el Estado, especialmente en el sector seguridad, y este no ha hecho más que deteriorarse por las violaciones a los derechos humanos por parte del Ejército y de la Policía congoleesa en los últimos años (Baaz y Stern, 2017). Los esfuerzos de la ONU y la UE para

5 Aunque existían los objetivos normativos de las intervenciones externas, durante la intervención internacional de 20 años en la RSS en Afganistán (2001-2021), la mayor parte de los recursos se destinó al Ejército, y solo se destinó una parte mucho más pequeña para el Poder Judicial y la sociedad civil. El Gobierno alemán informó en octubre de 2021 que la mayor parte se destinó a la cooperación militar y fue de 17 300 millones de euros, mientras que solo se destinaron 2500 millones de euros a la cooperación para el desarrollo, y otros 2500 millones de euros a proyectos políticos del Ministerio de Asuntos Exteriores [Auswärtiges Amt] (<https://www.zdf.de/nachrichten/politik/afghanistan-einsatz-kosten-milliarden-100.html>).



reformular el aparato militar y a la Policía estuvieron guiados por un marco estructural occidental para un sistema de seguridad, sin considerar ni adaptarse al contexto específico que representa la RDC. Existe una desconexión fundamental entre la construcción de paz y los esfuerzos locales en comunidades afectadas por la violencia étnica y la guerra, por un lado, y los esfuerzos adelantados por parte de la comunidad internacional para armar un Estado funcional, por otro.

En algunos de los casos más prominentes de la posguerra y del posacuerdo, tales como Bosnia, Kosovo o Timor Oriental, hubo una participación internacional considerable en el proceso de RSS que sirvió como garante y estabilizador para el ambiente inmediato de guerra. Sin embargo, mientras que este alto control del proceso de reforma por parte de la comunidad internacional pudo haber tenido un primer efecto estabilizador, este conlleva el riesgo de que, eventualmente, las instituciones creadas no sean aceptadas por las sociedades locales –esto es algo que los estudios críticos sobre seguridad y de paz han señalado reiteradamente (Paffenholz, 2010; MacGinty y Richmond, 2013). Aunque instituciones de seguridad tales como la Policía y el Ejército se configuraron relativamente rápido, como nos muestran los casos de Bosnia, Kosovo o Liberia, el proceso carece de la creación real de instituciones que sean aceptadas por grandes porciones de la sociedad (véase Ottaway, 2002). Adicionalmente, puede que el país se logre estabilizar, pero persistan tensiones subyacentes.

La crisis actual en Bosnia-Herzegovina nos sirve como ejemplo de la fragilidad de reformas conducidas desde el exterior, incluso treinta años después del fin de la guerra (International Crisis Group, 2021b). Las tensiones subyacentes entre la parte bosnia y la parte serbia del Estado jamás fueron resueltas, y en cambio se perpetuaron por el acuerdo de paz de Dayton de 1995. Mientras que la repartición del poder territorial entre la Federación de Bosnia y Herzegovina y la República Srpska [República Serbia de Bosnia] fue un requisito necesario para poder llevar a las partes en guerra a la mesa negociadora, este afianzó las divisiones dentro del país por años, y abrió la puerta al conflicto continuado con la Federación de Bosnia y Herzegovina. La República Srpska mantiene a su propia policía y sistema de cortes, y hasta el 2006 también mantenía su ejército. Sin embargo, el ejército de esa entidad fue abolido como una precondición de la OTAN para que Bosnia fuera admitida al programa Asociación para la Paz

[Partnership for Peace]. La República Srpska aún tiene el apoyo del Gobierno serbio, el cual respalda específicamente la reforma de la Policía y de otras instituciones de seguridad. Esta separación territorial y de seguridad puso las bases para que continúe el conflicto entre las dos entidades.

El fortalecimiento del sector seguridad en Kosovo mostró ser incluso más desafiante. La misión de la ONU en Kosovo fue una de las primeras misiones integrales que unió la construcción de la paz con el establecimiento de estructuras de gobernabilidad y una reforma integral del sector seguridad. Después de la guerra 1998-1999, cuando Kosovo se separó de Serbia y Montenegro, Kosovo no era una entidad gubernamental funcional. La Misión Interina de la ONU para administrar Kosovo (UNMIK) fue creada con el fin de brindar una administración interina bajo la cual el pueblo de Kosovo pudiese gozar de una autonomía sustancial. El proceso de reforma al sector seguridad y la misión se vieron fuertemente impulsados por la agenda internacional, con muy poca retroalimentación por parte de los representantes del gobierno de Kosovo o de la sociedad civil (Blease y Qehaja, 2013, p. 7). Se acompañaron de una campaña de discurso público que supuestamente aumentaría la transparencia y la comprensión en la sociedad de Kosovo. No obstante, la multitud de actores en el sector seguridad creó más confusión respecto a quién era el responsable de generar seguridad y orden (Blease y Qehaja, 2013).

Una situación algo diferente aconteció en Timor Oriental, que logró su independencia de Indonesia en 2002. En 1999, la Administración Transicional de la ONU [UN Transitional Administration in East Timor (Untaet)] se creó con el objetivo de administrar el territorio y hacerles seguimiento a los preparativos para su plena independencia. Una parte de ese proceso también fue crear un sector de seguridad funcional, en cooperación con el liderazgo de Timor Oriental. Sin embargo, el grupo Falintil - Forças de Defesa de Timor Leste (F-FDTL) enfrentó un sinnúmero de desafíos asociados a la transición de pasar de ser una fuerza guerrillera a un ejército regular, al igual que rivalidades regionales y políticas dentro de la fuerza. La crisis escaló en el 2006, cuando los soldados de la guerrilla F-FDTL y sus seguidores se tomaron las calles. La Policía Nacional de Timor Oriental [Policía Nacional Timor-Leste (PNTL)] no pudo contener la protesta, lo cual llevó al primer ministro Alkatiri a convocar al ejército, que no tenía experiencia en control de multitudes. La lucha aconteció entre las distintas

facciones de las fuerzas de seguridad, sus seguidores, al igual que civiles armados (Kocak, 2018). Tres manifestantes y nueve policías desarmados fueron asesinados. La crisis condujo al regreso de la Fuerza de Estabilización Internacional [International Stabilisation Force (ISF)] dirigida por Australia y al desmantelamiento de la mayor parte de la Policía y del Ejército. La situación solo se calmó con la renuncia del primer ministro Alkatiri, y el canciller Ramos-Horta fue nombrado como primer ministro de un gobierno de transición. En el 2008, hubo otro brote de violencia dirigido por antiguos soldados. Ambas crisis evidencian la profunda desconfianza y tensiones dentro de facciones del sector seguridad, las cuales requerían que existiesen fronteras legales claramente definidas, que se crearan mandatos y misiones y la supervisión y apoyo por parte de la comunidad internacional.

### **Desafíos para un método participativo: El Proyecto de Sociedades Destruídas por la Guerra [The War-Torn Societies Project] y la RSS de Guatemala**

En 1994, el Instituto de Investigaciones de la ONU para el Desarrollo Social (UNRISD) empezó “El Proyecto de Sociedades destruidas por la Guerra” [“War-torn Societies Project” (WSP)], un proyecto de investigación participativa encargado de investigar las necesidades de las sociedades locales para su reconstrucción. En una primera etapa se efectuaron estudios piloto en Somalia, Eritrea, Guatemala y Mozambique. Con respecto a la RSS, Guatemala es un caso interesante, ya que nos demuestra la relación muy compleja que existe entre los actores externos, las élites locales y la sociedad civil en el proceso de reforma (Torres-Rivas y Arévalo de León, 1999): dentro del documento base del año 1997 (el primer año después de que la guerra terminó), los actores participantes identificaron que la administración de justicia y la seguridad ciudadana era uno de los temas principales que necesitaban abordarse para construir la paz. La propuesta para seguridad pública y participación pedía un mayor acceso a la justicia en las áreas rurales y una transformación de las instituciones de seguridad pública, tales como la Policía, la Procuraduría y el Poder Judicial. Estas propuestas eran complementarias al enfoque principal a la RSS en el acuerdo de paz; este –como en la experiencia

salvadoreña– imaginaba una nueva policía civil, la reducción de las Fuerzas Armadas y un nuevo mandato con la responsabilidad exclusiva de proteger las fronteras, en adición a la DDR de los grupos guerrilleros pequeños remanentes y un fortalecimiento del Poder Judicial (De León y Sagone, 2005). Con el apoyo de donantes internacionales, las organizaciones de la sociedad civil conformaron una junta asesora para políticas de seguridad (Consejo Asesor de Seguridad, CAS). La influencia del CAS dependía de la voluntad del gobierno de turno de tomarse en serio a esa junta y de la presión de los donantes internacionales, respectivamente. A pesar de la considerable asimetría de poder, la cooperación entre estos actores locales e internacionales condujo a la creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig, como se le conoce en español), en 2008. Durante los años posteriores se efectuaron reformas considerables a la Procuraduría y al Poder Judicial. Pero cuando estas reformas condujeron a acusaciones formales en contra de las aún poderosas élites políticas, castrenses y económicas, no se prolongó el mandato de la Cicig, el personal tuvo que abandonar el país y los actores locales que favorecían la reforma se fueron al exilio (Gutiérrez, 2016; Open Society Justice Initiative, 2016).

### **Fortalecimiento del Estado y tendencias autoritarias**

Los fondos para construir la paz y específicamente los fondos de RSS abrumadoramente van de forma directa al Gobierno central o, por lo menos, son canalizados a través de este para fortalecer su capacidad de prestar seguridad. Un estudio reciente de la Universidad de la ONU [United Nations University] (Day et ál., 2021) resalta que dicho manejo de los fondos puede –de forma no intencional– apoyar tendencias autoritarias y, por ende, poner en peligro los esfuerzos de construcción de paz, en la medida en que los Gobiernos tienden a expandir el poder ejecutivo a costillas de la rendición de cuentas. Este problema es aún más grave en países sin un acuerdo de paz, donde el Gobierno terminó la guerra con una paz de los vencedores y sin necesidad de negociar la inclusión de cualquiera de las fuerzas opositoras.



Por ejemplo, Uganda había sido por mucho tiempo la “consentida” de la comunidad internacional: los Gobiernos de todo el mundo aplaudían su postura de darle cabida a millones de refugiados provenientes de países vecinos que estaban en conflicto (véase Whitfield y Fraser, 2009). Para asegurar el orden y la seguridad, países donantes como el Reino Unido, Alemania o Irlanda apoyaron al Gobierno de Uganda en su esfuerzo de reforma y capacitación de la Policía. Este país a menudo había sido evaluado cautelosamente de forma positiva como beneficiario de ayuda internacional para el sector seguridad<sup>6</sup>, y al mismo tiempo era fuertemente criticado por partidos opositores en casa. Aunque existe la profesionalización y capacitación de la Policía, esta es percibida a menudo como una herramienta del régimen para asegurar su propia supervivencia, pero no para prestar seguridad y orden en general (Kagoro, 2018).

En Burundi, el Acuerdo de Arusha en el año 2000 incluyó bastantes disposiciones sobre RSS: este estipulaba una representación equilibrada entre los hutus y los tutsis, la profesionalización de las instituciones de seguridad y de justicia, la creación de un nuevo servicio nacional de policía y la desmovilización de decenas de miles de combatientes. Aunque así se dispuso, la guerra civil sí continuó, porque uno de los principales grupos rebeldes, el grupo CNDD-FDD (Conseil National pour la Défense de la Démocratie - Forces de Défense de la Démocratie) de los hutus no formó parte de las negociaciones. El Gobierno interino firmó un cese al fuego con el CNDD-FDD en 2003, y fueron implementadas las primeras pocas disposiciones de RSS del Acuerdo de Arusha, tales como la formación de un nuevo ejército y fuerza policial. Con las elecciones del 2005, llegó al poder el CNDD-FDD, pero las tensiones con el grupo rebelde hutu Palipehutu-FNL y las luchas por el poder dentro del CNDD-FDD continuaron y detuvieron los esfuerzos de RSS. En los años siguientes, el CNDD-FDD, con el presidente Nkurunziza, alejó al país de la senda democrática pactada en los acuerdos de Arusha y lo condujo hacia un mayor autoritarismo y un gobierno unipartidista. Comenzó entonces una crisis política que persiste hasta hoy, marcada por protestas multitudinarias y excesiva violencia por parte de las fuerzas de seguridad en contra de los manifestantes; pero también un intento de golpe de Estado en contra de Nkurunziza en el 2015. El

acuerdo de paz de Arusha no trajo la paz deseada para el país. Las disposiciones políticas y de seguridad no se implementaron, y el faccionalismo entre los distintos partidos continuó y provocó años de agitación política.

En el vecino Ruanda, la situación era ligeramente diferente. Allí la RSS fue sobre todo impulsada por el gobierno liderado por los tutsis de Ruanda. Después del genocidio en 1994, y de la caída de las principales instituciones estatales, el Frente Patriótico Ruandés, conocido en inglés con el nombre de Rwandan Patriotic Front (RPF) llegó al poder y se dispuso a fortalecer el sector seguridad del Estado. Todas las áreas principales de seguridad estatal, Policía, Ejército y Poder Judicial fueron o bien destruidas o consideradas no aptas para funcionar, ya que todas ellas habían estado fuertemente involucradas en el genocidio mismo. Debido a la fallida respuesta por parte de la comunidad internacional durante el genocidio, el RPF optó por rechazar la mayor parte de la ayuda internacional en el proceso posgenocidio de RSS –excepto aquella proveniente de los donantes bilaterales, tales como los EE. UU., el Reino Unido o Alemania– (SSR Resource Centre, 2014). Mientras que dicha disposición logró una alta apropiación a nivel local y un proceso de RSS exclusivamente en manos del nuevo gobierno del RPF, los acontecimientos de los últimos años apuntan a un riesgo que subyace a esta estrategia: el país se volvió mucho más autoritario, y la posibilidad de oponerse o de criticar las políticas gubernamentales es restringida.

Otro ejemplo de una reacción autoritaria aunque medie un acuerdo durante el proceso de paz es Camboya (Hendrickson, 2000). El acuerdo de Paz de París, suscrito en 1991, creó una Administración Interina de la ONU (Untac) e inició un proceso de transformación hacia una democracia liberal. Sin embargo, el Khmer Rouge se rehusó a desmovilizarse, regresaron a la lucha armada y se replegaron a la frontera tailandesa. La ONU impuso sanciones, pero a la vez siguieron con la preparación de las primeras elecciones de posguerra (París, 2004, pp. 79-90; Peou, 2002). En las primeras elecciones después de la guerra, en 1993, los monarquistas obtuvieron la más alta votación, seguidos del partido CPP (Cambodian People's Party). Para mitigar el conflicto, el príncipe Sihanouk creó un acuerdo para compartir el poder con dos coprimeros ministros: Hun Sen, del CPP; y Norodom Ranariddh, del Frente Unido Nacional por una Camboya Independiente, Neutra, Pacífica y Cooperativa (Funcinpec). Y como el

6 Véase, por ejemplo, la Asociación OTAN de Canadá [NATO Association of Canada], <http://natoassociation.ca/ugandas-defence-reforms-in-review/>

CPP controlaba ya la mayoría del aparato estatal, cogobernar fue difícil. El conflicto político por el control del Estado no desapareció, sino que se intensificó nuevamente para las elecciones de 1998. El partido político CPP “resolvió” el conflicto en 1997 por medio de un golpe de Estado y un giro hacia el autoritarismo. Aunque en Camboya hay elecciones, estas no son libres ni justas. Durante los años siguientes el régimen liderado por el CPP impulsó una estrategia de pacificación, que incluyó elementos integracionistas y represivos a la vez, y dejó claro que el monopolio de la fuerza quedaba en manos del Estado. El eje central del poder (y del conflicto) es la red de clientelismo que se creó alrededor del primer ministro Hun Sen y del CPP.

Croacia se destaca como un ejemplo positivo de RSS con un alto grado de participación local y un desarrollo democrático positivo en los años de posguerra. Con la ayuda de donantes (principalmente la UE) y el prospecto de democratización como parte de los requisitos para acceder como

miembro a la UE, en Croacia reformaron su sector de seguridad y atacaron los principales problemas de la posguerra (Alexander, 2008). Georgia es otro Estado de Europa Oriental que logró reformar su Policía para que pasase de ser una organización corrupta y criminal a ser una institución altamente eficiente y digna de confianza (Kakachia y O’Shea, 2012). Sin embargo, el Estado de Georgia sigue sufriendo la amenaza externa de Rusia y continúa el conflicto con las repúblicas separatistas de Abjasia y Osetia del Sur, hechos que opacan el éxito de la reforma a la Policía de Georgia.

Existe una delgada línea entre la democratización y la reacción autoritaria, y el proceso no es lineal. A menudo el panorama político en países en posguerra está fraccionado, y algunos partidos son proclives a acumular el poder una vez elegidos. Es importante asegurar que la democratización no se quede solamente en el acuerdo de paz, sino que su efectiva implementación sea monitoreada con la ayuda de distintos actores de la sociedad civil.





Secuencia  
de RSS

**L**a RSS sigue una secuencia temporal: primero, DDR; segundo, las reformas a las Fuerzas Armadas y a la Policía; y, en tercer lugar, si acaso, la reforma judicial (más allá de la justicia transicional). Esto prioriza la gestión de los efectos directos de la guerra y de la violencia y carece de un carácter abarcador que promueva la transformación a gran escala de la sociedad. Cambiar el mandato y la estructura de las Fuerzas Armadas y la Policía, al igual que introducir mecanismos de supervisión puede incrementar la eficiencia, pero no necesariamente la legitimidad de esas instituciones.

El Salvador es la mejor muestra de estas limitaciones. Allí el proceso de desmovilización transcurrió bastante bien –excepto por el hallazgo de armamento del FMLN, en 1993, escondido en Nicaragua, lo que debilitó la posición que tenía el FMLN con los actores internacionales–. Las demás reformas diseñadas dentro del Acuerdo de Paz de Chapultepec de 1992 pretendían un cambio fundamental al sistema represivo del pasado mediante la evaluación de comportamientos del pasado y el despido de aquellos individuos responsables de violaciones a los derechos humanos, cambios en el mandato y la independencia judicial. La reducción en el pie de fuerza del Ejército y la reforma a su mandato, al igual que la creación de una nueva institución de policía civil tomaron más tiempo y fueron socavadas por el “pánico moral” difundido

por los gobiernos de derecha con respecto a la seguridad pública y por la inserción del Ejército en las operaciones de seguridad pública (Kurtenbach y Reder, 2021). La reforma judicial no era una prioridad para el gobierno del partido Arena y se tornó difícil en virtud de la segunda ley de amnistía, que dejó inútiles las recomendaciones de la Comisión de la Verdad –como la de investigar a los magistrados de las altas cortes–. No obstante, organizaciones locales e internacionales de derechos humanos abogaron por el cambio y estuvieron en contra de la impunidad por las atrocidades del pasado y mantuvieron el tema en la agenda política. El apoyo tanto técnico como financiero para las reformas judiciales provino de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE. UU. [US Agency of International Development (Usaid)], con un fuerte enfoque en capacitar para aumentar las aptitudes y profesionalizar a jueces y a otros funcionarios judiciales, al igual que modernizar los códigos penal y civil. El cambio gradual en el Poder Judicial inició en el año 2009 con la elección de cinco jueces independientes, cuatro de los cuales se convirtieron en miembros de la Corte Constitucional. En 2016 pareció que estos esfuerzos dieron frutos, cuando la Corte Constitucional declaró inconstitucional la ley de amnistía de 1993, y trajo nuevamente ante las cortes algunos casos paradigmáticos, como el de la masacre de El Mozote (Kurtenbach, 2019; Cerqueira y Arteaga, 2016).







La política  
de RSS

**R**SS es un proceso bastante político en el que confluyen intereses económicos, políticos y castrenses y en el que las capacidades de las élites locales y nacionales son factores principales que van formando los resultados. Guatemala es un caso obvio de cómo se logra minar un proceso de RSS en un acuerdo de paz integral para mantener la influencia y el poder.

#### **Redes entre el Ejército, la Policía y el crimen organizado: los poderes no tan ocultos en Guatemala**

Aunque las divisiones étnicas y sociales son significativas en Guatemala, el mayor propulsor de la violencia era la codicia, tanto de las élites existentes como de las emergentes, para mantener y enriquecer el modelo de desarrollo basado en mano de obra barata proveída por comunidades indígenas y su exclusión política y social durante la mayor parte de la historia de Guatemala. El Ejército controló el aparato estatal y empleó la guerra contra la insurgencia para asegurar e incrementar su control sobre la tierra y la mano de obra. La segunda columna sobre la cual se construyó el enriquecimiento económico fue el control fronterizo, que hasta los años ochenta había sido bastante poroso y permitía la migración por temporadas, primordialmente desde México hacia Guatemala. Sin embargo, la importancia de estas fronteras (y su control) aumentó cuando más de 100 000 indígenas huyeron de la violencia por la frontera con Chiapas, en México. Además de servir una función de contrainsurgencia, el control fronterizo también permitió la exportación de bienes legales e ilegales, tales como maderas finas,

aceites, vehículos, y apropiarse de las finanzas relacionadas con estas actividades. Aunque el enriquecimiento de individuos de las Fuerzas Armadas y de la institución en general ya se han discutido (Brenes y Casas, 1998), las élites militares de Guatemala crearon una economía de guerra que no financió a la guerrilla insurgente, sino a las Fuerzas Armadas, usando recursos ilícitos para financiar su lucha y para enriquecerse.

Debido a esta creciente independencia económica, el Ejército se convirtió en un actor cada vez más importante y autónomo. De todas formas, esto a su vez provocó fracturas dentro del Ejército, entre el Ejército y las élites económicas, al igual que entre las distintas y cambiantes coaliciones. Si bien compartían intereses económicos similares, la oligarquía tradicional de Guatemala y el Ejército estaban en desacuerdo respecto al nivel de violencia. Un golpe militar sacó del poder al régimen del general Ríos Montt en 1983 y con eso inició un proceso de apertura política bajo control militar. Se redactó una Constitución nueva, se hicieron elecciones y se instaló un gobierno civil en 1985. No obstante, el Ejército siguió siendo un jugador importante con un poder de veto considerable. Cuando la guerra terminó con un acuerdo de paz integral en 1996, los militares formalmente quedaron por fuera de las instituciones del Estado, pero conservaron un enorme poder de veto y potencial detractor, sobre todo, en lo concerniente a la RSS, debido a su poderío económico y militar. Hubo ciertos cambios en el tamaño del Ejército y en sus altos mandos, pero su poder económico (como institución, pero también de los individuos retirados) no se vio afectado. Al mismo



tiempo, muchos oficiales, tanto de rango como de las bases, hicieron su transición hacia la política o se involucraron directamente en el crimen organizado (Kading, 1999; Keen, 2003; Schirmer, 1999).

La experiencia de Guatemala nos ofrece la evidencia sobre la necesidad de: 1) analizar la economía política de los procesos de RSS para identificar los obstáculos más grandes que no pueden ser resueltos por medio de cambios técnicos o procedimentales; 2) implementar rápidamente reformas profundas, siempre y cuando exista el impulso para hacerlo. En Guatemala el referéndum sobre reformas constitucionales que se perdió en 1999 fue un punto de giro muy importante que cerró la pequeña ventana de oportunidad que se abrió después de finalizar la guerra; y 3) responsabilizar a los autores directos, pero también a los políticos, de las atrocidades de la guerra, ya que, de lo contrario, podrían recuperar influencia y poder por medios legales e ilegales. La amenaza abierta de un golpe de Estado por el presidente Jimmy Morales en 2018 es un ejemplo claro de esto.

En la RDC, al igual que en muchos países latinoamericanos y africanos, siempre ha existido un fuerte vínculo entre las élites políticas y las castrenses. El exdictador Mobutu llegó al poder por medio de un golpe de Estado en 1960, y siempre instrumentalizó a las Fuerzas Armadas para mantener el control sobre todo el país y para poder explotar los ricos recursos naturales de la RDC (Zaire, en ese entonces). Se pretendía que las Fuerzas Militares fuesen reformadas como parte del proceso de paz tras el final de la guerra en el 2003. El apoyo para este proceso provino de la fuerza de paz internacional Monusco, al igual que de donantes bilaterales. No obstante, el Ejército continúa siendo actor activo en el sinnúmero de conflictos del país: son perpetradores de violencia a gran escala contra los civiles, incluida violencia sexual y graves violaciones a los derechos humanos, y explota los vastos recursos naturales del país. El expresidente Kabila vio en el Ejército congolés a su mayor aliado para mantenerse en el poder. Como nuevo presidente, Félix Tshisekedi se propuso adelantar una gran reforma para todo el país, pero los resultados están por verse (Ntung, 2019).



RSS y las  
relaciones  
Estado-sociedad

**A**unque el debate sobre una estrategia desde arriba hacia abajo y desde abajo hacia arriba para la reforma al sector seguridad nos ha dado varias e importantes luces, el enfoque en las relaciones Estado-sociedad en RSS es poco común, aunque sí existe un debate emergente sobre la necesidad de incluir la perspectiva de género y a las minorías étnicas en el diseño e implementación de RSS.

### Estrategias inclusivas: género

Las instituciones del sector seguridad tienden a estar muy enfocadas en las distinciones de género y usualmente se caracterizan por la dominancia de los hombres y el respaldo del patriarcado (True, 2013). Esto es aún más típico en sociedades de posguerra que a menudo se enfrentan a ideas de masculinidad tóxica para el reclutamiento de combatientes, y a la violencia generalizada desplegada contra grandes porciones de la población. Para contrarrestar estas condiciones tóxicas en el sector seguridad, la inclusión de la perspectiva de género en los procesos de reforma al sector seguridad se ve cada vez más como algo de suma importancia por parte de actores internacionales y domésticos.

Hay una variedad de estrategias para incluir la perspectiva de género en el sector seguridad (véase True y Parisi, 2013): empezando por contratar a mujeres en los campos típicamente ocupados por hombres, revaluando a la mujer y la feminidad al tiempo que se promueven las contribuciones distintivas que ellas han hecho y reconociendo la complejidad de las relaciones de género, fijándose en la interseccionalidad con otros factores sociales, como la etnicidad, hasta, inclusive, un

desafío radical al marco existente y el objetivo de lograr transformar estructuras patriarcales. Dada la mencionada trayectoria de dependencia de las instituciones de seguridad en las sociedades de posguerra, la integración de la perspectiva de género casi nunca es radical ni revierte por completo las estructuras patriarcales existentes. Por el contrario, el cambio suele producirse en pequeños pasos y tampoco es lineal.

En ningún otro lugar se hace esto más evidente que con los esfuerzos por reformar la Policía en Afganistán, que fueron apoyados ampliamente por la misión de policía de la Unión Europea en Afganistán [Eupol Afghanistan mission]. La participación más activa de las mujeres en el sector de la seguridad fue prioritaria al inicio de la misión internacional, ya que había una falta de representación de las mujeres en todos los ámbitos (Ansorg y Haastrup, 2018, p. 1136). Por eso, el enfoque de género quedó insertado en el diseño y la conceptualización de la misión. Aunque es cierto que la Eupol obtuvo algunos éxitos, por ejemplo, al ayudarlo al Gobierno afgano a crear las Unidades de Respuesta para Familias (Family Response Units) dentro de la Policía Nacional de Afganistán (ANP), la inclusión de mujeres en la fuerza policial avanzó muy lentamente. Una auditoria efectuada a los siete años de haberse hecho la misión halló que tan solo el 2 % de la nueva fuerza policial eran mujeres (European Court of Auditors, 2015). Desde el retiro de las fuerzas internacionales y la retoma del poder por parte de los talibanes, casi todos los logros de la misión en cuanto a la perspectiva de género y la inclusión femenina se han revertido. Aunque ya son dos décadas de fuerte intervención internacional, las normas sociales dominantes se reforzaron de la noche a la mañana.



La integración de la perspectiva de género en el sector de la seguridad en Ucrania, por el contrario, fue impulsada en gran medida por actores feministas de la sociedad. Aunque el género no ocupaba una alta posición en la agenda de la misión de la UE en Ucrania, fue el nombramiento de la Dra. Ekaterine Zguladze como la primera ministra encargada de asuntos internos de Ucrania lo que hizo cambiar fundamentalmente las prácticas de género dentro de la fuerza de policía de Ucrania (Ansorg y Haastrup, 2018, p. 1135). Ella hizo de la integración de la perspectiva de género una de las principales prioridades de su mandato y consiguió que una cuarta parte del nuevo cuerpo de patrullas de la Policía fueran mujeres. Uno de los resultados de esta mayor representación femenina fue que delitos basados en género, como la violencia doméstica, se denunciaron más que antes.

### **Inclusión de minorías étnicas**

En especial en sociedades profundamente divididas con quiebres étnicos complejos o superpuestos, RSS a menudo tiende a reflejar a la sociedad con el fin de integrar a todos los grupos sociales o étnicos en las fuerzas de seguridad reformadas, a menudo con el auspicio de una fuerza de paz internacional. El Acuerdo de Arusha que se firmó en Burundi definió una cuota del 50 % de hutus y tutsis en las fuerzas de Policía y del Ejército (Rumin, 2012). Esta fórmula no implica una representación exacta de todos los grupos étnicos acorde con su representación en la sociedad (la cual es, a grandes rasgos, 85 % hutus, 14 % tutsis y 1 % twas); pero lo que sí logró fue cambiar las relaciones de poder, pues los tutsis habían controlado al Ejército de Burundi por décadas. Sin embargo, el rebrote de violencia en este país apunta a otros asuntos de la posguerra, por ejemplo, la polarización entre


el Gobierno y la oposición y la falta de control democrático del Gobierno.

En Bosnia, la administración de la ONU introdujo el sistema de cuotas étnicas para así asegurar que los tres grupos minoritarios tuvieran representación en las fuerzas de seguridad (Collantes-Celador, 2006, p. 60). Esto condujo, no obstante, a antagonismos o discriminación ocasional por parte de los nuevos colegas, o a que algunos cargos permanecieron vacantes al no poder hallar a ningún funcionario u oficial del grupo étnico requerido para una región en particular (Collantes-Celador, 2006, p. 63).

Una representación étnica equitativa puede hacer una diferencia fundamental en la forma como se percibe la seguridad en países en posguerra. Por ejemplo, en Kosovo, el haber incluido a las minorías étnicas dentro de la Policía, el Poder Judicial y los llamados consejos de seguridad municipales y comunitarios (MCSC) aumentó la percepción de seguridad entre los encuestados en los distintos municipios (Gray y Strasheim, 2016). Sin embargo, los datos nos muestran que no se trata solamente de contratar a minorías étnicas. Hay factores como la educación, la capacitación, el idioma, los prejuicios y el coste que pueden ser desafíos potenciales para la inclusión de grupos étnicos minoritarios en el sector seguridad (Gray y Strasheim, 2016, p. 352).

La representación de minorías étnicas, o inclusive de los excombatientes que son considerados adversarios del Gobierno, es de suma importancia en un país en posguerra, y lo mismo cerciorarse de que exista representación de todos los grupos sociales en el sector seguridad. Simultáneamente, este se convierte en uno de los temas más álgidos, ya que a menudo implica tener que invitar al antagonista al núcleo de los servicios de seguridad, y, por ende, este proceso debe venir acompañado de capacitación cuidadosa y medidas educativas.





Las reformas  
judiciales como  
parte de una RSS  
holística

Las reformas judiciales en la mayoría de las sociedades de posguerra se reducen al tema de afrontar las atrocidades del pasado, que es importante. Aunque este puede tener un aspecto preventivo al deslegitimar el uso de la violencia (Kim y Sikkink, 2010), son necesarias políticas más amplias para promover la responsabilidad y el Estado de derecho, ya que estas sirven como marco central para las relaciones Estado-sociedad (Donais y Barbak, 2021) y son cruciales para otras reformas de posguerra. Sin un poder judicial eficaz y la voluntad política de llevar a los responsables dentro de la institución a los tribunales, la impunidad prevalecerá y socavará otras reformas. La creación de un sistema judicial independiente como un elemento de RSS de posguerra puede servir de ayuda para promover el respeto por el Estado de derecho entre los actores de seguridad y disminuir aún más la probabilidad de que se involucren en manifestaciones no legales de violencia (Testa et ál., 2017). Adicionalmente, un Poder Judicial eficiente a lo mejor garantice la cohesión social, puede salvaguardar la implementación de acuerdos de paz o la compatibilidad con la Constitución, evitar que actores individuales acumulen poder o monitorear a la Policía y al Ejército (Rose-Ackerman, 2008). Por ende, una reforma amplia al Poder Judicial puede contribuir a la estabilidad de la paz. De igual forma, los actores internacionales involucrados en la construcción de la paz a menudo consideran esencial la reforma o la creación de un sistema judicial independiente, no solo para la construcción de la paz, sino también para el desarrollo económico y democrático (Messick, 1999; Lorenzani y Lucidi, 2014).

El Salvador es un caso paradigmático que nos muestra cómo una falta de reformas al Poder Judicial pone en riesgo la paz social y, como podemos

observar en el presente, también la democracia (Kurtenbach, 2019). La erosión de la confianza en el sistema bipartidista y la falta de controles y equilibrios se hizo evidente en las elecciones presidenciales de 2019. Nayib Bukele –exalcalde de San Salvador con el FMLN, y que dejó el partido por una pelea con los líderes– ganó por mayoría absoluta (53 %) pese a no contar con el respaldo de la estructura del partido. Bukele fundó un partido nuevo (Nuevas Ideas) para las elecciones a Congreso del año 2021 y ganó las dos terceras partes de las curules –lo que le permitió introducir cambios profundos en el Poder Judicial y más allá de este–. Esto no habría sido problemático si Bukele hubiese seguido los procedimientos democráticos. Sin embargo, en el 2020, ingresó a la sede del parlamento salvadoreño con el Ejército para presionar que se aprobase una ley de apoyo financiero para adelantar su plan de seguridad. Y en su cuenta de Twitter se autoproclamó como “el dictador más cool”, luego, como “emperador de El Salvador”, y actualmente se autodenomina el Gerente General o CEO de El Salvador (17 de noviembre de 2021). A muchos observadores, como Human Rights Watch, les preocupa que Bukele pueda acabar con la democracia, como Daniel Ortega en Nicaragua o Nicolás Maduro en Venezuela<sup>7</sup>. Bukele pensionó a la tercera parte de los jueces de El Salvador –otro ejemplo de cómo burla las leyes y procedimientos existentes–.

La reforma judicial adelantada en Uganda pretende, primordialmente, mejorar la administración de justicia y brindar acceso a las instituciones de justicia de forma equitativa y eficiente a todo el pueblo. No obstante, ese punto suele quedar

7 <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/jose-miguel-vanuco-bukele-desmantela-instituciones-democraticas-como-chavez/876130/2021/>



en segundo plano en los procesos de reforma en Uganda. El Poder Judicial a menudo es inaccesible para la mayoría de la población que vive en zonas rurales. La corrupción y la ineficiencia conducen a una falta de confianza y de aceptación, en especial en las comunidades locales. A la vez, algunas comunidades regresan a sistemas tradicionales de

policía y judiciales que habían sido interrumpidos durante la guerra y en el tiempo que pasaron en los campos de refugiados. En especial cuando se trata de casos más pequeños que alteran la paz y el orden a niveles muy locales, las comunidades sí prefieren estos sistemas tradicionales frente a los estatales, que son percibidos como ineficientes y corruptos.



Los desafíos  
para la RSS en  
Colombia



Colombia enfrenta varios desafíos en cuanto a la reforma al sector seguridad. En las últimas décadas, las iniciativas de reforma a las instituciones de seguridad del Estado (Fuerzas Armadas y Policía) estuvieron primordialmente encaminadas a fijar y fortalecer el monopolio de la fuerza (Castrillón Riascos y Guerra Molina, 2017; Grabendorff, 2009). En el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Gobierno colombiano en 2016, la RSS fue desatendida, aunque existían disposiciones para la desmovilización de los combatientes de las FARC-EP. Desde una perspectiva comparativa, el caso de Colombia es sui generis por el hecho de que la reforma judicial fue cronológicamente primero, con la aprobación de su nueva constitución política en 1991 —una de las más progresistas en la región, que incluye una serie de salvaguardas importantes para la sociedad civil y los derechos humanos—. Aunque estos derechos han sido un tema altamente polémico entre las élites, aseguraron un campo de acción importante para que actores de la sociedad civil defiendan las reformas en el Estado y en la sociedad (Birke Daniels y Kurtenbach, 2021). Si bien no son formalmente parte de estos esfuerzos, las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel clave en el debate público al comentar sobre los planes de gobierno y presentar propuestas alternativas para reformar las instituciones de seguridad; actualmente la atención está puesta en la reforma de la Policía (Grasa, 2019; Grupo de Trabajo FIP - Fescol, 2021).

La defensa de una RSS más integral se enfrenta actualmente a tres retos interrelacionados: primero, aunque la violencia en sus diferentes

manifestaciones disminuyó entre 2010 y 2016, está en aumento en ciertas regiones del país, como el Cauca y Norte de Santander. Hay varios grupos armados no estatales que luchan por el control territorial en áreas donde las FARC-EP se desmovilizaron (Llorente, 2020; Gutiérrez Sanín, 2020). Otra manifestación de la violencia es el aumento en el número de asesinatos de defensores y defensoras de derechos humanos, activistas ambientales, líderes y lideresas sociales y los exmiembros de las FARC-EP (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz], 2020). Esto pone en peligro el proceso general de transformación previsto en el acuerdo de paz y que es necesario para evitar un nuevo ciclo de violencia. En segundo lugar, las estructuras de una economía de guerra están profundamente arraigadas en la sociedad colombiana. Estas tienen que ver con el negocio de la producción y el tráfico de cocaína, pero hoy en día además incluyen un amplio conjunto de actividades ilícitas, como la trata de personas, la minería ilegal, el maderaje y el comercio de animales o especies protegidas (Kurtenbach y Rettberg, 2019; International Crisis Group, 2021a; Le Billon et ál., 2020). El trasfondo estructural de estas actividades tiene que ver con que Colombia es un país con uno de los niveles más altos de desigualdad del planeta. Finalmente, pero no menos importante, las actividades lícitas e ilícitas están íntimamente relacionadas con redes de corrupción y clientelismo entre las élites políticas y económicas, por un lado, y los actores armados, por el otro. En consecuencia, se necesita una RSS integral, pero la resistencia política (y armada) sigue siendo alta.

Para lograr reformar efectivamente sus instituciones, Colombia necesita adelantar un debate público e iniciativas parlamentarias que preparen el camino para abandonar las políticas tradicionales

relacionadas con la guerra, en las que imperan la represión y la victoria militar sobre los actores armados no estatales; un camino hacia la seguridad ciudadana con transparencia y rendición de cuentas de las instituciones de seguridad del Estado. Al mismo tiempo, la seguridad ciudadana debe complementarse con políticas de prevención de la violencia e inclusión social. Esto es lo que se necesita para revertir la caída pronunciada en el nivel de confianza en el Estado y sus instituciones.





Conclusión

**L**a evidencia recopilada en casos de distintas partes del mundo ha demostrado que implementar una estrategia única para todos los casos de reforma a la seguridad no funciona en países en posguerra. Aunque la seguridad se considera una necesidad general para la paz a largo plazo, RSS es un esfuerzo altamente dependiente del contexto y de esfuerzos políticos; y demanda soluciones hechas a la medida para condiciones de posguerra complejas. Esto puede abarcar la atención específica a la inclusión de los antiguos grupos rebeldes, un enfoque holístico que vincule la reforma policial a la reforma judicial o un incremento en la representación de los grupos menos representados en la actualidad, como los grupos étnicos o las mujeres. El caso de Afganistán es el ejemplo más obvio; otros ejemplos son la RDC o Bosnia. Datos cuantitativos muestran que la mayoría de los esfuerzos de RSS al finalizar la guerra quedan parcialmente hechos, en el mejor de los casos. Si bien los programas de DDR son de vanguardia y en ellos la reforma policial tiene un papel importante, la reforma judicial y los temas relacionados con grupos paramilitares, particularmente, parecen difíciles de implementar, incluso si ya se han establecido en los acuerdos de paz. Esto a menudo se debe a la dinámica de poder en la posguerra en el país respectivo, como lo muestra la evidencia de los casos de estudio específicos. Por ende, no hay una solución “perfecta”, ni siquiera una “buena”, a la pregunta por cómo hacer la RSS en un país en posguerra. En cambio, se trata más bien de hallar compromisos para que las partes que estaban en guerra se orienten en el camino a la construcción de paz, a la sombra de la guerra y la desconfianza.

Si el éxito de la RSS se mide en términos de una reducción exitosa de la violencia, las relaciones Estado-sociedad y el vínculo entre instituciones formales y prácticas informales deben estar en

el centro de esas actividades. Lo anterior implica dos consecuencias prácticas: en primer lugar, el punto de partida para RSS debe ser un debate político y coaliciones que incluyan a todos los actores sociales relevantes. Las experiencias que tuvo el programa de las Naciones Unidas para Sociedades Devastadas por la Guerra [United Nations War-torn Societies Program] en Guatemala nos demuestran cuán importante es dicho debate público, a pesar de que solo algunas de las recomendaciones fueron implementadas. En segundo lugar, RSS es un proceso complejo y a largo plazo, que debe ser integral e incluir al Poder Judicial como un vínculo principal entre el Estado y la sociedad. La experiencia de El Salvador –un proceso de paz bastante exitoso en lo que respecta a la terminación de la guerra– evidencia cómo un proceso de reforma incompleto no reduce la violencia, sino que la saca de la arena política y la lleva a la sociedad.

Los donantes internacionales pueden apoyar RSS en el punto de intersección entre Estado y sociedad, pero no pueden ser los líderes. Las estrategias desde arriba hacia abajo y centradas en el Estado tampoco funcionan, ni a corto ni a largo plazo. Pero quedarse al margen en contextos tan violentos no es una opción bajo la perspectiva de las normas internacionales de derechos humanos, el derecho humanitario y la responsabilidad de proteger. No obstante, los donantes internacionales deben ser más humildes y apoyar, monitorear y acompañar efectivamente los esfuerzos de reforma a nivel local. El intercambio de conocimientos entre los actores locales, nacionales e internacionales puede ser el primer paso para evaluar los sectores de justicia y seguridad específicos e identificar cuáles instituciones son las que funcionan y cuáles necesitan reformas. La viabilidad y la extensión de las reformas dependerá de los legados históricos, al igual que de las relaciones de poder entre el *statu quo* y los actores que promueven reformas.





Referencias

- Africa, S. (2011). *The transformation of the South African security sector: Lessons and challenges*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Albrecht, P. y Jackson, P. (2014a). *Securing Sierra Leone 1997-2013: Defence, diplomacy and development in action*. Whitehall Paper 82. Routledge Journals.
- Albrecht, P. y Jackson, P. (2014b). State-building through Security Sector Reform: The UK intervention in Sierra Leone. *Peacebuilding*, 2(1), 83-99. <https://doi.org/10.1080/21647259.2013.866460>
- Alexander, M. (2008). Democratization and hybrid regimes: Comparative evidence from Southeast Europe. *East European Politics & Societies*, 22(4), 928-954. <https://doi.org/10.1177/0888325408327634>
- Ansorg, N. y Gordon, E. (2019). Co-operation, contestation and complexity in post-conflict Security Sector Reform. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 13(1), 2-24. <https://doi.org/10.1080/17502977.2018.1516392>
- Ansorg, N. y Hastrup, T. (2018). Gender and the EU's support for Security Sector Reform in fragile contexts. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(5), 1127-1143. <https://doi.org/10.1111/jcms.12716>
- Ansorg, N. y Kurtenbach, S. (2017). Introduction: Institutional reforms and peace building. En N. Ansorg y S. Kurtenbach (Eds.), *Institutional reforms and peacebuilding. Change, path-dependency and societal divisions in post-war communities* (1-18). Routledge.
- Autesserre, S. (2010). *The trouble with the Congo: Local violence and the failure of international peacebuilding*. Cambridge Studies in International Relations vol. 115. Cambridge University Press.
- Autesserre, S. (2017). International peacebuilding and local success: Assumptions and effectiveness. *International Studies Review*, 19(1), 114-132. <https://doi.org/10.1093/isr/viw054>
- Ayub, F., Kouvo, S. y Wareham, R. (2009). *Security Sector Reform in Afghanistan. Country case study: Afghanistan*. IFP Security Cluster. Initiative for Peacebuilding.
- Baaz, M-E. y Stern, M. (2017). Being reformed: Subjectification and Security Sector Reform in the Congolese Armed Forces. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 11(2), 207-224. <https://doi.org/10.1080/17502977.2017.1337338>
- Bagayoko, N., Hutchful, E. y Luckham, R. (2016). Hybrid security governance in Africa: Rethinking the foundations of security, justice and legitimate public authority. *Conflict, Security & Development*, 16(1), 1-32. <https://doi.org/10.1080/14678802.2016.1136137>
- Baker, B. y Scheye, E. (2007). Multi-layered justice and security delivery in post-conflict and fragile states: Analysis. *Conflict, Security & Development*, 7(4), 503-528. <https://doi.org/10.1080/14678800701692944>
- Birke Daniels, K. y Kurtenbach, S. (Eds.) (2021). *Entanglements of peace. Reflections on the long road of transformation in Colombia*. Fescol.
- Blease, D. y Qehaja, F. (2013). The conundrum of local ownership in developing a





- security sector: The case of Kosovo. *New Balkan Politics* (14), 1-21. [https://www.newbalkanpolitics.org.mk/uploads/attachments/1.\\_blease\\_and\\_qehaja.pdf](https://www.newbalkanpolitics.org.mk/uploads/attachments/1._blease_and_qehaja.pdf)
- Brenes, A. y Casas, K. (Eds.) (1998). *Soldados como empresarios: los negocios de los militares en Centroamérica*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Call, C. T. (2007). The mugging of a success story: Justice and Security Sector Reform in El Salvador. En *Constructing Justice and Security after War* (29-67). United States Institute of Peace Press.
- Call, C. T. y Stanley, W. (2001). Protecting the people: Public security choices after civil wars. *Global Governance*, 7(2), 151-172. <https://www.jstor.org/stable/27800295>.
- Castrillón Riascos, J. A. y Guerra Molina, R. A. (2017). A deep influence: United States-Colombia bilateral relations and Security Sector Reform (SSR), 1994-2002. *OPERA*, 20 (May), 35-54. <https://doi.org/10.18601/16578651.n20.03>
- Cawthra, G. (2019). The death of Security Sector Reform? The South African exemplar revisited. *Conflict, Security & Development*, 19(2), 223-235. <https://doi.org/10.1080/14678802.2019.1570723>
- Cerqueira, D. y Arteaga, L. (2016). Challenging the amnesty law in El Salvador: Domestic and international alternatives to bring an end to impunity. *Legal Analysis*. <https://www.dplf.org/sites/default/files/amnesty-law-final-24june.pdf>
- Chanaa, J. (2002). *Security Sector Reform: Issues, challenges and prospects*. Adelphi Paper, no. 344. Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies.
- Clausen, M. L. y Albrecht, P. (2021). Interventions since the Cold War: From statebuilding to stabilization. *International Affairs*, 97(4), 1203-1220. <https://doi.org/10.1093/ia/iab084>
- Collantes-Celador, G. (2006). Police reform: Peacebuilding through 'Democratic Policing'? En D. Chandler (Ed.), *Peace without Politics? Ten Years of State-Building in Bosnia* (58-70). Routledge.
- Croissant, A. y Kuehn, D. (Eds.) (2017). *Reforming civil-military relations in new democracies*. Cham: Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-53189-2>
- Day, A., Von Billerbeck, S., Tansey, O. y Al Maleh, A. (2021). Peacebuilding and authoritarianism: The unintended consequences of UN engagement in post-conflict settings. United Nations University Centre for Policy Research. [http://collections.unu.edu/eserv/UNU:8035/UNU\\_Peacebuilding\\_FINAL\\_WEB.pdf](http://collections.unu.edu/eserv/UNU:8035/UNU_Peacebuilding_FINAL_WEB.pdf)
- De León, C. R. y Sagone, I. (2005). *Guatemala*. Fundación Arias.
- Denney, L. 2014. Overcoming the State/Non-State divide: An end user approach to security and justice reform. *International Peacekeeping*, 21(2), 251-268. <https://doi.org/10.1080/13533312.2014.910398>
- Diamond, L. J. y Plattner, M. F. (Eds.) (1996). *Civil-military relations and democracy*. A Journal of Democracy Book. Johns Hopkins University Press.
- Donais, T. y Barbak, A. (2021). The rule of law, the local turn, and re-thinking accountability in Security Sector Reform processes. *Peacebuilding*, March, 1-16. <https://doi.org/10.1080/21647259.2021.1895622>
- European Court of Auditors (2015). The EU police mission in Afghanistan: Mixed results. Special Report. European Court of Auditors. [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15\\_07/SR\\_EUPOL\\_AFGHANISTAN\\_EN.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_07/SR_EUPOL_AFGHANISTAN_EN.pdf)
- Finkenbusch, P. (2021). Liberal peace: From civilising mission to self-doubt. *Global Change, Peace & Security*, 33(2), 163-176. <https://doi.org/10.1080/14781158.2021.1932783>
- Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces [DCAF] (2006). United Nations approaches to Security Sector Reform. [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ev\\_bratislava\\_060707\\_UN\\_paper.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ev_bratislava_060707_UN_paper.pdf)
- Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces [DCAF] (2015). Security Sector Governance applying the principles of good governance to the security sector. [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF\\_BG\\_1\\_Security\\_Sector\\_Governance\\_EN.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_1_Security_Sector_Governance_EN.pdf)
- German Federal Government (2019). Interministerial strategy to support Security Sector Reform (SSR) in the context of crisis prevention, conflict resolution and peacebuilding. German Federal



- Government. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2248208/44c6eebba11f48b74243f2434535943d/190917-sicherheitssektorreform-data.pdf>
- Giustozzi, A. (Ed.) (2012). *Post-conflict disarmament, demobilization and reintegration. Bringing the State-building back in*. Global Security in a Changing World. Ashgate.
- Gordon, E. (2014). Security Sector Reform, statebuilding and local ownership: Securing the state or its people? *Journal of Intervention and Statebuilding*, 8(2-3), 126-148. <https://doi.org/10.1080/17502977.2014.930219>
- Grabendorff, W. (2009). Limited Security Sector Reform in Colombia. *Security Sector Reform in Challenging Environments*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. [https://www.academia.edu/52648538/Limited\\_Security\\_Sector\\_Reform\\_in\\_Colombia](https://www.academia.edu/52648538/Limited_Security_Sector_Reform_in_Colombia)
- Grasa, R. (2019). Construir paz en Colombia: reforma del sector de seguridad y violencia directa no política. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (121) (April), 157-180. <https://doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.157>
- Gray, J. L. y Strasheim, J. (2016). Security Sector Reform, ethnic representation and perceptions of safety: Evidence from Kosovo. *Civil Wars*, 18(3), 338-358. <https://doi.org/10.1080/13698249.2016.1215636>
- Grupo de Trabajo FIP - FESCOL (2021, 25 de agosto). Liderazgo civil y transformación de la Policía. Recomendaciones para la gobernanza de seguridad. <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/2039>
- Gutiérrez, E. (2016). Guatemala fuera de control. La CICIG y la lucha contra la impunidad. *Nueva Sociedad*, 263 (mayo-junio), 81-95.
- Gutiérrez Sanín, F. (2020). *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?* Penguin Random House Grupo Editorial.
- Hegre, H., Hultman, L. y Mogleiv Nygård, H. (2019). Evaluating the conflict-reducing effect of UN peacekeeping operations. *The Journal of Politics*, 81(1), 215-232. <https://doi.org/10.1086/700203>
- Hendrickson, D. (2000). Security-Sector Reform: A Work in Progress. *Humanitarian Exchange Magazine*, 17. <https://odihpn.org/publication/security-sector-reform-a-work-in-progress/>
- Holohan, A. (2016). Peacebuilding and SSR in Kosovo: An interactionist perspective. *Global Crime*, 17(3-4), 331-351. <https://doi.org/10.1080/17440572.2016.1197508>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz] (2020). Registro de líderes y personas defensoras de DD. HH. asesinadas desde la firma de los Acuerdos de Paz del 24/11/2016 al 15/07/2020. Informe Especial. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Especial-Asesinato-lideres-sociales-Nov2016-Jul2020-Indepaz.pdf>
- International Crisis Group (2021a). Deeply rooted: Coca eradication in Colombia. 87. Latin America Report.
- International Crisis Group (2021b). Crisis Watch Bosnia and Herzegovina. <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/august-alerts-and-july-trends-2021#bosnia-and-herzegovina>
- Jackson, P. (2018). Introduction: Second-generation Security Sector Reform. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 12(1), 1-10. <https://doi.org/10.1080/17502977.2018.1426384>
- Joshi, M., Quinn, J. M. y Regan, P. M. (2015). Annualized implementation data on comprehensive intrastate peace accords, 1989-2012. *Journal of Peace Research*, 52(4), 551-562. <https://doi.org/10.1177/0022343314567486>
- Kading, T. W. (1999). The Guatemalan military and the economics of La Violencia. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 24(47), 57-91. <https://www.jstor.org/stable/41800083>
- Kagoro, J. (2018). The crime preventers scheme: A community policing initiative for regime security in Uganda. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 13(1), 1-16. <https://doi.org/10.1080/17502977.2018.1501982>
- Kakachia, K. y O'Shea, L. (2012). Why does police reform appear to have been more successful in Georgia than in Kyrgyzstan or Russia? *The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies*, (13). <https://doi.org/10.4000/pipss.3964>
- Keen, D. (2003). *Demobilising Guatemala*. <http://eprints.lse.ac.uk/28231/>



- Kim, H. y Sikkink, K. (2010). Explaining the deterrence effect of human rights prosecutions for transitional countries: Explaining the deterrence effects of human rights. *International Studies Quarterly*, 54(4), 939-963. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2010.00621.x>
- Klopfer, F., Cantwell, D., Hadžić, M. y Stojanović, S. (2012). *Almanac on security sector oversight in the Western Balkans: 2012*. Centre for Security Policy, Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Kocak, D. (2018). On the spatial-temporal diffusion of community-based policing from Japan to Peninsula Southeast Asia: The case of Timor-Leste. *Journal of Intervention and Statebuilding*, September, 1-16. <https://doi.org/10.1080/17502977.2018.1516390>
- Krause, K. (2012). Hybrid violence: Locating the use of force in post conflict settings. *Global Governance*, 18(1), 39-56. <https://www.jstor.org/stable/23104299>
- Kurtenbach, S. (2013). The 'happy outcomes' may not come at all - Post-war violence in Central America. *Civil Wars*, 15(sup1), 105-122. <https://doi.org/10.1080/13698249.2013.850884>
- Kurtenbach, S. (2019). Judicial reform - A neglected dimension of SSR in El Salvador. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 13(1), 57-74. <https://doi.org/10.1080/17502977.2018.1517112>
- Kurtenbach, S. y Ansorg, N. (2020). Security Sector Reform after armed conflict. En *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies* (1-9). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-11795-5\\_3-1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-11795-5_3-1)
- Kurtenbach, S. y Reder, D. (2021). El Salvador: Old habits die hard. En D. Kuehn y Y. Levy (Eds.), *Mobilizing force: Linking security threats, militarization, and civilian control* (117-138). Lynne Rienner Publisher.
- Kurtenbach, S. y Rettberg, A. (Eds.) (2019). *War economies and post-war crime*. ThirdWorlds. Routledge Taylor & Francis Group.
- Le Billon, P., Roa-García, M. C. y López-Granada, A. R. (2020). Territorial peace and gold mining in Colombia: Local peacebuilding, bottom-up development and the defence of territories. *Conflict, Security & Development*, 20(3), 303-333. <https://doi.org/10.1080/14678802.2020.1741937>
- Lemay-Hébert, N. (2013). Everyday legitimacy and international administration: Global governance and local legitimacy in Kosovo. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 7(1), 87-104. <https://doi.org/10.1080/17502977.2012.655622>
- Llorente, M. V. (2020). An overview of Colombia's latest conflict dynamics and prospects for peace in times of covid-19. Conjunctural analysis. FIP (Fundación Ideas para la Paz). <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1856>
- Lorenzani, D. y Lucidi, F. (2014). The economic impact of civil justice reforms. Edited by European Commission. *Economic Papers*, Economic and Financial Affairs, no. 530 (September), 48. <https://doi.org/10.2765/71090>
- MacGinty, R. (2011). *International peacebuilding and local resistance: Hybrid forms of peace*. Palgrave Macmillan.
- MacGinty, R. (2014). Everyday peace: Bottom-up and local agency in conflict-affected societies. *Security Dialogue*, 45(6), 548-564. <https://doi.org/10.1177/0967010614550899>
- MacGinty, R. y Richmond, O. P. (2013). The local turn in peace building: A critical agenda for peace. *Third World Quarterly*, 34(5), 763-783. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.800750>
- Marijan, B. (2017). *The gradual emergence of second-generation Security Sector Reform in Bosnia-Herzegovina*. Centre for Security Governance (CSG).
- Messick, R. E. (1999). Judicial reform and economic development: A survey of the issues. *The World Bank Research Observer* 14 (February), 1-136. <https://doi.org/10.1093/wbro/14.1.117>
- Munive, J. y Stepputat, F. (2015). Rethinking disarmament, demobilization and reintegration programs. *Stability: International Journal of Security & Development*, 4(1), 1-13. <https://doi.org/10.5334/sta.go>
- Ntung, A. (2019). Dynamics of local conflict in the Democratic Republic of Congo: Challenges ahead for president Félix Tshisekedi Tshilombo. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 43(2), 131-150.



- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2005). *Security System Reform and governance a DAC reference document*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2007). *OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting security and justice*. OECD.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2009). *Security System Reform: What have we learned? Results and trends from the publication and dissemination of the OECD DAC Handbook on Security System Reform*. OECD. <https://issat.dcaf.ch/download/478/3015/OECD%20DAC%20Handbook%20on%20ssr.pdf>
- Oosterveld, W. y Galand, R. (2012). Justice reform, Security Sector Reform and local ownership. *Hague Journal on the Rule of Law*, 4(01), 194-209. <https://doi.org/10.1017/S1876404512000115>
- Open Society Justice Initiative (2016). *Against the odds. CICIG in Guatemala*. <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/against-odds-cicig-guatemala-20160321.pdf>
- Ortiz-Ayala, A. (2021). From liberal peace to positive peace: Security Sector Reform in deeply divided societies. En K. Standish (Ed.), *The Palgrave handbook of positive peace* (1-31). Springer Singapore. [https://doi.org/10.1007/978-981-15-3877-3\\_53-1](https://doi.org/10.1007/978-981-15-3877-3_53-1)
- Ottaway, M. (2002). Rebuilding state institutions in collapsed states. *Development and Change*, 33(5), 1001-1023. <https://doi.org/10.1111/1467-7660.t01-1-00258>
- Paffenholz, T. (Ed.) (2010). *Civil society & peacebuilding: A critical assessment*. Lynne Rienner Publishers.
- Paris, R. (2004). *At war's end: Building peace after civil conflict*. Cambridge University Press.
- Pearce, J. (2010). Perverse State formation and securitized democracy in Latin America. *Democratization*, 17(2), 286-306. <https://doi.org/10.1080/13510341003588716>
- Peou, S. (2002). Implementing Cambodia's peace agreement. En S. J. Stedman, D. Rothchild y E. M. Cousens (Eds.), *Ending civil wars. The implementation of peace agreements* (499-530). Lynne Rienner Publishers.
- Podder, S. (2013). Bridging the 'conceptual-contextual' divide: Security Sector Reform in Liberia and UNMIL transition. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 7(3), 353-380. <https://doi.org/10.1080/17502977.2013.770242>
- Rathmell, A. (Ed.) (2005). *Developing Iraq's security sector: The coalition provisional authority's experience*. Rand.
- Richmond, O. P. (2011). *A post-liberal peace*. Routledge Studies in Peace and Conflict Resolution. Routledge.
- Rose-Ackerman, S. (2008). Corruption and post-conflict peace-building. *Ohio Northern University Law Review*, 34, 405-443.
- Rumin, S. (2012). Burundi. En I. Bryden y V. Scherrer (Eds.), *Disarmament, demobilization and reintegration and Security Sector Reform* (71-114). LIT Verlag.
- Schirmer, J. (1999). The Guatemalan politico-military project legacies for a violent peace? *Latin American Perspectives*, 26(2), 92-107. <https://www.jstor.org/stable/2634296>
- Schroeder, U. C. y Chappuis, F. (2014). New perspectives on Security Sector Reform: The role of local agency and domestic politics. *International Peacekeeping*, 21(2), 133-148. <https://doi.org/10.1080/13533312.2014.910401>
- Schroeder, U. C., Chappuis, F. y Kocak, D. (2014). Security Sector Reform and the emergence of hybrid security governance. *International Peacekeeping*, 21(2), 214-230. <https://doi.org/10.1080/13533312.2014.910405>
- Sedra, M. (2007). Security Sector Reform in Afghanistan and Iraq: Exposing a concept in crisis. *Journal of Peacebuilding & Development*, 3(2), 7-23. <https://doi.org/10.1080/15423166.2007.486990145914>
- Sedra, M. (2010). Security Sector Reform 101: Understanding the concept, charting trends and identifying challenges. Security Sector Reform Resource Centre. [https://www.cigionline.org/sites/default/files/ssr\\_101\\_final\\_april\\_27.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/ssr_101_final_april_27.pdf)
- Sedra, M. (2014). An uncertain future for Afghanistan's security sector. *Stability: International Journal of Security & Development*, 3(1), 1-16. <https://doi.org/10.5334/sta.ei>



- Sedra, M. (2017). *Security Sector Reform in conflict-affected countries. The evolution of a model*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Sedra, M. (2018). Adapting Security Sector Reform to ground-level realities: The transition to a second-generation model. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 12(1), 48-63. <https://doi.org/10.1080/17502977.2018.1426383>
- Smidt, H. M. (2020). United Nations peacekeeping locally: Enabling conflict resolution, reducing communal violence. *Journal of Conflict Resolution*, 64(2-3), 344-372. <https://doi.org/10.1177/0022002719859631>
- SSR Resource Centre (2014). SSR Country Snapshot: Rwanda. Security Sector Reform Resource Centre. <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Country-Profiles/Rwanda-SSR-Snapshot>
- Stanley, W. D. (1999). Building new Police Forces in El Salvador and Guatemala: Learning and counter-learning. *International Peacekeeping*, 6(4), 113-34. <https://doi.org/10.1080/13533319908413801>
- Testa, A., Young, J. K. y Mullins, C. (2017). Does democracy enhance or reduce lethal violence? Examining the role of the rule of law. *Homicide Studies*, March. <https://doi.org/10.1177/1088767917698181>
- Torres-Rivas, E. y Arévalo de León, B. (1999). *Del conflicto al diálogo: El WSP en Guatemala*. UNRISD - Flacso.
- Trejo, G., Albarracín, J. y Tiscornia, L. (2018). Breaking State impunity in post-authoritarian regimes: Why transitional justice processes deter criminal violence in new democracies. *Journal of Peace Research*, 55(6), 787-809. <https://doi.org/10.1177/0022343318793480>
- True, J. (2013). *Women, peace and security in post-conflict and peacebuilding contexts*. (Policy Brief). NOREF Norwegian Peacebuilding Resource Centre.
- True, J. y Parisi, L. (2013). Gender mainstreaming strategies in international governance. En G. Caglar, E. Prugl y S. Zwingerl (Eds.), *Feminist Strategies in International Governance* (37-56). Routledge.
- UN Security Council (2014). Resolution 2151. <http://unscr.com/files/2014/02151.pdf>
- UN Security Council (1992). Chapultepec Peace Agreement. A/46/864 S/23501
- Walter, B. (2002). *Committing to peace: The successful settlement of civil wars*. Princeton University Press.
- Whitfield, L. y Fraser, A. (2009). Negotiating aid. En L. Whitfield (Ed.), *The politics of aid: African strategies for dealing with donors* (27-44). Oxford University Press.





## **Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ**

El Instituto CAPAZ es una plataforma de cooperación entre Colombia y Alemania que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias en temas de construcción de paz, mediante la conformación de redes entre universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales que actúan en el ámbito territorial. La consolidación de dichas redes permite el análisis, la reflexión y el debate académico interdisciplinario sobre las lecciones del pasado y los desafíos de la construcción de una paz sostenible. CAPAZ promueve actividades de investigación, enseñanza y asesoría, las cuales permiten nuevas aproximaciones a la comprensión de la paz y el conflicto, transmiten conocimiento a la sociedad y plantean respuestas a los múltiples desafíos de una sociedad en transición.

## **Serie Documentos de Trabajo del Instituto CAPAZ**

La serie Documentos de Trabajo del Instituto CAPAZ busca fomentar el intercambio de conocimientos, el debate académico y la construcción de puentes de cooperación académica, facilitando a investigadoras e investigadores difundir y exponer los resultados iniciales de sus investigaciones en curso, así como sus contribuciones y enfoques sobre diferentes temáticas relacionadas con la construcción de paz en Colombia.

La serie Documentos de Trabajo del Instituto CAPAZ es de acceso público y gratuito. Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). Los derechos de autor corresponden a los(as) autores(as) del texto y cualquier reproducción total o parcial del documento de trabajo (de sus herramientas visuales o de los datos que brinda) debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial. La reproducción de esta obra solo puede hacerse para fines investigativos y para uso personal. Para otros fines, se requiere el consentimiento de los(as) autores(as).

El Instituto CAPAZ no se responsabiliza por errores o imprecisiones que los(as) autores(as) hayan plasmado en el documento de trabajo, ni por las consecuencias de su uso. Las opiniones y juicios de los(as) autores(as) no son necesariamente compartidos por el Instituto CAPAZ.



IMPUNIDAD

www.instituto-capaz.org  
info@instituto-capaz.org  
(+57 1) 342 1803, extensión 29982  
Carrera 8, n.º 7-21  
Claustro de San Agustín  
Bogotá - Colombia

75 000  
ASESINATOS  
1980 - 1991

ASESINATOS Y  
DESAPARICIONES  
1992 - 2011



Supported by the DAAD with funds from the Federal Foreign Office

DAAD

Deutscher Akademischer Austauschdienst  
Servicio Alemán de Intercambio Académico



Federal Foreign Office

