



Análisis 14 / 2020

15 Diciembre 2020

Un enfoque integral para reforzar la seguridad de los estados posconflicto: la reforma del sector de seguridad

Beatriz de León Cobo

Introducción

Un Estado funcional debe tener el monopolio del uso de la fuerza, si hay otros grupos, como las milicias, las fuerzas paramilitares que usan la violencia y controlan parte del territorio, el Estado, que normalmente se encuentra en un periodo de conflicto o posconflicto, no está siendo capaz de ejercer correctamente la función de garante de la seguridad. Ya sea en el marco de una guerra civil o de un conflicto armado interestatal o infraestatal, la seguridad es uno de los primeros sectores que se debe reconstruir tras un periodo de conflicto y de violencia. Si bien, la autoridad nacional debe ser el actor principal en la reforma de los organismos del Estado, la Comunidad Internacional debe apoyar los esfuerzos de los actores locales, dotándolos de capacidades y prestando asistencia técnica y operativa en aquellas áreas en las que el Estado no sea capaz de proporcionar una correcta seguridad.

El fortalecimiento del sector de seguridad es imprescindible para asegurar la paz duradera tras un periodo de conflicto. Como se argumenta en la Estrategia de Seguridad

Nacional del Reino Unido de 2008¹, la forma más eficaz de reducir la amenaza que plantean los Estados fallidos es apoyar a los estados más frágiles en periodo de posconflicto, en el fortalecimiento de su gobernanza y sus capacidades de seguridad. Para ello, se debe mejorar también la capacidad de respuesta de la Comunidad Internacional, para actuar a tiempo impidiendo que los Estados colapsen, como en los casos de Afganistán y Somalia en la década de los noventa.

La Comunidad Internacional, en la mayoría de las ocasiones, es la primera en reaccionar durante el conflicto y tras el fin de este, a través de las misiones de Naciones Unidas o de las organizaciones regionales como la UE, OSCE. En otras ocasiones los países intervienen en forma de coaliciones de países aliados como en los casos de Libia y Yemen. Aun así, en ocasiones nos encontramos con escenarios como los de la Primavera Árabe o el de la crisis en Libia en el cual la Comunidad Internacional se enfrenta a la oposición de varios actores, incluso a veces del propio Estado en el que se necesita intervenir, lo que dificulta enormemente su actuación eficaz. En los siguientes apartados se estudiarán los enfoques de la Comunidad Internacional para restablecer la seguridad tras un conflicto y prevenir los siguientes, desarrollando en profundidad la estrategia de las Reformas del Sector de Seguridad (RSS).

La inacción y la responsabilidad de proteger de la Comunidad Internacional: intervenciones tardías

El enfoque integral para reforzar la seguridad en los estados posconflicto debe abordar las causas por las cuales se ha llegado a esa situación de crisis.² A pesar de que la Comunidad Internacional, entiende esta urgencia, hay tres razones para explicar su inacción en países posconflicto en los que la situación continúa siendo grave a nivel securitario. La primera es en términos del costo de la participación, no sólo monetario sino también en términos de tropas, ayuda, logística, etc. La reconstrucción del sector de seguridad es cara, y no todos los países están dispuestos a invertir con la esperanza de obtener beneficios a largo plazo. La segunda razón es la dificultad de poner de acuerdo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad para actuar en el marco de Naciones Unidas, teniendo en cuenta los intereses particulares y sus esferas

¹ CABINET OFFICE OF THE PRIME MINISTER. *National Security Strategy of the United Kingdom. Security in an interdependent world.* párrafo. 2.3. Marzo 2008.

² ZYLA, B. *The Comprehensive Approach to Post-Conflict Reconstruction.* Institute for Advanced Study Konstanz. 2017.

de influencia. El tercer motivo que dificulta la intervención es la existencia de barreras legales en las legislaciones nacionales e internacionales que impiden una acción rápida y efectiva, como los principios de no injerencia o las limitaciones del uso de la fuerza en las operaciones de paz. Por lo tanto, incluso cuando la Comunidad Internacional quiere intervenir en un conflicto, su necesidad de respetar los principios de no intervención y de igualdad soberana de los Estados³, les dificulta a la hora de tomar las medidas necesarias.

Los Estados no están obligados, ni siquiera cuando están al borde del colapso, a consentir la intervención de una tercera parte bien intencionada que ofrezca la ayuda necesaria para la reconstrucción del Estado y de sus infraestructuras de seguridad.⁴ Aunque no haya la obligación de consentir una intervención sí que existe el deber de todos los Estados de cooperar, específicamente en materia de garantía de derechos humanos⁵. Estos dos principios suelen enfrentarse, pero lo cierto es que sin la cooperación del Estado en el que se va a intervenir, es prácticamente imposible llevar a cabo ninguna acción eficiente a largo plazo. Por ello, la primera respuesta de la Comunidad Internacional cuando el gobierno local no quiere colaborar es la de imponer medidas coercitivas que no implican necesariamente el uso de la fuerza. Algunos ejemplos son la negociación de entrega de ayuda humanitaria, la mediación internacional o la diplomacia silenciosa.

Un caso exitoso de la mediación internacional para frenar un conflicto es el de Macedonia cuando en 2001, comenzó el conflicto armado entre el Ejército de Liberación Albano y las fuerzas de seguridad macedonias. Gracias a los esfuerzos conjuntos de la OTAN, el Banco Mundial, la Unión Europea y la OSCE, la crisis de Macedonia se resolvió de manera pacífica, evitando una escalada del conflicto⁶. También ayudó el hecho de que Macedonia estaba dispuesta a aceptar el apoyo estructural y diplomático que estaba vinculado a la perspectiva de la futura adhesión de este Estado a la Unión Europea.⁷

En ocasiones, las consecuencias de un conflicto en un Estado o región son de tal envergadura que afectan a la Comunidad Internacional de modo que deben actuar

³ Carta de Naciones Unidas, artículo 2.1: *la Organización esta basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros.*

⁴ Carta de Naciones Unidas, artículo 2.7: *Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados (...).*

⁵ Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, así como el capítulo IV.

⁶ BELLAMY, A. J, WILLIAM, P. GRIFFIN, S., *Understanding Peacekeeping*, 2004, p. 265-267.

⁷ EUROPEAN COUNCIL. *Presidency Conclusions of the Santa Maria da Feira*, No. 200/1/00, Junio, 2000.

independientemente de la voluntad de los gobiernos nacionales. Las consecuencias que se producen por la inacción o la mala gestión de los gobiernos nacionales tienen efectos imprevisibles al expandirse por una región o varias, como en los casos de las crisis migratorias, o de la expansión de la criminalidad. En el caso del conflicto en la República Centroafricana, por ejemplo, los refugiados centroafricanos en los países limítrofes suponen una amenaza a la seguridad en estos. Con 310.097 refugiados en Camerún, 172.234 en la RDC y 95.051 en Chad existe un riesgo grave de contagio del conflicto, y de que las tensiones comunitarias de la RCA se reproduzcan en estos países vecinos.⁸ En estos casos, la Comunidad Internacional, tiene derecho a intervenir sin el consentimiento o la cooperación del gobierno del Estado para evitar un conflicto a escala regional. Estas medidas se enfrentan, de manera evidente, al principio de no intervención y a la prohibición del uso de la fuerza. La intervención unilateral suele tener dos objetivos: tratar de contener los resultados negativos del Estado en conflicto, en vías de convertirse en un Estado fallido u obligar al gobierno a cooperar coaccionándolo. Estas medidas, han sido muy criticadas y se ha cuestionado su capacidad de conducir a resultados positivos, especialmente si se hacen sin la aprobación de las Naciones Unidas.

Cuando Naciones Unidas es la que orquesta este tipo de medidas, por lo general se ejecutan dentro del ámbito del Capítulo VII: acción en caso de amenazas a la paz, quebramientos de la paz o actos de agresión. Un ejemplo es la autorización de una fuerza multinacional dirigida por los Estados Unidos después del golpe de Estado en Haití en 1991.⁹ Este caso fue un éxito, aunque no duradero en el tiempo; la Misión de la ONU en Haití aseguró la zona, creó y profesionalizó las fuerzas armadas y policiales y, en última instancia, evitó un colapso total en Haití.

La doctrina que se suele invocar en los casos en que el gobierno local no permite que la Comunidad Internacional intervenga es la "responsabilidad de proteger". La noción de este concepto apareció por primera vez después de Ruanda y Bosnia, cuando la falta de intervención a tiempo, costó millones de vidas.¹⁰ En palabras del ex Secretario General Kofi Annan, "si la intervención humanitaria es, en efecto, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo debemos responder a un Ruanda, a un Srebrenica, a las violaciones

⁸ UNHCR. *Commission de Mouvement de Population Refugees from the Central African Republic*. Última actualización 31 de octubre de 2020. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/situations/car>

⁹ SECURITY COUNCIL. Res. 944, 29 September 1994.

¹⁰ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*, International Development Research Centre. Commission-Report. Ottawa, 2001, p.7.

graves y sistemáticas de los derechos humanos que afectan a todos los preceptos de nuestra humanidad común?”¹¹

Para responder a esta pregunta el gobierno canadiense creó la ICISS (Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados). Su informe, titulado Responsabilidad de Proteger (R2P), fue publicado en 2001. En la Cumbre Mundial de 2005, las Naciones Unidas adoptaron la doctrina y para 2009 se publicó un informe del Secretario General sobre cómo aplicar la Responsabilidad de Proteger (R2P). Aunque se han hecho algunos cambios, los conceptos, principios y objetivos básicos han permanecido intactos.

En lo que respecta al mandato, cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, de los crímenes de guerra, de la depuración étnica y de los crímenes de lesa humanidad. Esta responsabilidad incluye la prevención de esos crímenes, evitando su incitación, mediante los medios apropiados y necesarios. Esta responsabilidad se extiende a la Comunidad Internacional, siendo el actor apropiado para ello, las Naciones Unidas, que utilizará los medios apropiados para apaciguar la crisis, a través de medidas diplomáticas, humanitarias y otros medios pacíficos adecuados, en una primera instancia.¹²

La responsabilidad de proteger, por tanto, sólo se aplica a los siguientes cuatro crímenes y violaciones previamente mencionados.¹³ Cabe la posibilidad de ampliar esa responsabilidad cuando se producen otras catástrofes que crean una situación en la que los civiles están en peligro, independientemente de la causa. Cuando Myanmar sufrió un devastador desastre natural en 2008, el ciclón Nargis, la respuesta del Gobierno fue lenta e ineficaz. Además, el gobierno restringió la ayuda a determinadas zonas. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) observó que menos de un tercio de los afectados por el ciclón había recibido asistencia.¹⁴ Por lo tanto, algunos de los países quisieron invocar la responsabilidad de proteger para intervenir en la zona a pesar de no contar con el apoyo del gobierno local, sin embargo, esta propuesta fue bloqueada por ciertos miembros del Consejo de Seguridad.

¹¹ SECRETARY GENERAL UN. *We The Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century.* (Millennium Report of the Secretary-General). Marzo 2000.

¹² International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP) *A Toolkit on the Responsibility to Protect.* p.6

¹³ Genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad.

¹⁴ OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. Myanmar Cyclone Nargis. OCHA Situation Report No. 39. 14 Julio 2008.

La reacción de las Naciones Unidas fue especificar la aplicabilidad de esta doctrina en varios informes, comenzando por el primer informe sobre la R2P de 2009, que incluye una aplicación ampliada para otras situaciones graves, como una pandemia de SIDA, el cambio climático o la respuesta a los desastres naturales, extendiendo el concepto más allá de los crímenes previamente mencionados y dejando la puerta abierta a otras situaciones graves.

El informe aborda la responsabilidad de proteger en tres pilares: ¹⁵

1. **LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER DEL ESTADO:** Cada Estado individual tiene la responsabilidad de proteger a su población de genocidio, de crímenes de guerra, de la depuración étnica y de los crímenes de lesa humanidad. Cada uno de ellos acepta esa responsabilidad y actuará de acuerdo con ella. Esto incluye ser parte en los instrumentos internacionales pertinentes sobre derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho de los refugiados, así como en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

2. **ASISTENCIA INTERNACIONAL Y CREACIÓN DE CAPACIDADES:** la Comunidad Internacional se compromete a ayudar a los Estados a crear las capacidades que necesite. Esta asistencia podría tomar una de cuatro formas: a) alentar a los Estados a cumplir sus responsabilidades en el marco del primer pilar; b) ayudarles a ejercer esa responsabilidad; c) ayudarles a crear su capacidad de protección; y d) ayudar a los Estados “bajo tensión antes de que los conflictos y las crisis estallen”.

3. **RESPUESTA OPORTUNA Y DECISIVA:** En una emergencia, cuando un Estado está “fallando manifiestamente” en la protección de su población, las Naciones Unidas y los responsables de la adopción de decisiones a nivel regional, subregional y nacional deben seguir centrándose en salvar vidas mediante una acción “oportuna y decisiva”.

El Consejo de Seguridad ha utilizado esta doctrina en varias resoluciones, como en los casos de Yemen (RES 2014), Sudán del Sur (RES 1996 y 2121) y República Centroafricana (RES 2127). La responsabilidad de proteger ha sido el primer intento a nivel internacional de crear una doctrina para poder intervenir en un Estado con el fin de proteger a la población sin el consentimiento de la autoridad local. A pesar de que las intenciones de la doctrina eran evitar situaciones como las de Ruanda, o poder intervenir a tiempo en ellas, se han hecho extensas críticas a la aplicación,

¹⁵ THE SECRETARY GENERAL UN. *Report of the Secretary-General on Implementing the Responsibility to Protect*. A/63/677. 2009.

argumentando que se utiliza mayoritariamente como medio para cambiar los regímenes de algunos países, como en los casos de Siria y Libia.



Por otro lado, en los casos en los que la Comunidad Internacional interviene en el marco de Naciones Unidas con la autorización del gobierno local, en situaciones de conflicto y posconflicto, existen dificultades en la acción efectiva de la misión. Uno de los principales problemas es el mandato del uso de la fuerza de las operaciones de mantenimiento de la paz o de construcción de la paz de Naciones Unidas. Este mandato en ocasiones es insuficiente para que las operaciones puedan realizar correctamente su misión, o incluso en ocasiones, actuar a tiempo y evitar los crímenes contra la humanidad previamente mencionados. Un caso que ejemplifica la limitación del mandato del uso de la fuerza es lo que ocurrió con la misión de la Fuerza de Protección Regional, derivada de la misión de UNMISS, en Sudán del Sur. Las tropas gubernamentales violaron y asesinaron a varios trabajadores humanitarios, periodistas extranjeros y civiles locales en un complejo hotelero en las afueras de Juba.¹⁶

La UNMISS estaba situada a pocos kilómetros del hotel en el que se estaban perpetrando los ataques y no intervino, produciéndose un escándalo en la Comunidad. El motivo por el cual no intervinieron fue que no contaban con el mandato del uso de la fuerza para intervenir en este tipo de situaciones, y que no contaban con el apoyo del gobierno, que se oponía a la misión, obstruyendo y deteniendo en

¹⁶ THE GUARDIAN. *South Sudan soldiers jailed for murder and rape in hotel attack*. Sept. 2018. Disponible en www.theguardian.com/world/2018/sep/06/south-sudan-soldiers-jailed-for-and-in-hotel-attack

ocasiones al personal de la operación de la ONU.¹⁷ Una vez más, este caso muestra también la importancia de contar con el apoyo del gobierno local a la hora de intervenir en un país. Sin esa cooperación nacional es prácticamente imposible realizar la misión correctamente.

Otro de los desafíos a los que se enfrentan las misiones internacionales a la hora de intervenir es la cuestión de la composición de las fuerzas en términos de nacionalidades de efectivos y comandantes, que ha dado lugar en innumerables ocasiones, a la injerencia de países limítrofes o interesados. Este fue el caso en la misión de la Unión Africana en la República Centroafricana, que posteriormente se integró a la MINUSMA. En esta misión, la mayoría de las fuerzas de mantenimiento de la paz eran de países vecinos, sobre todo de Chad, de Gabón, de Camerún y de la República del Congo, que eran Estados afiliados a las facciones beligerantes. De hecho, hubo un incidente cuando las tropas chadianas abrieron fuego indiscriminadamente en Bangui sin motivo aparente.¹⁸ Si bien es cierto que la cercanía geográfica facilita la comunicación y coordinación con los locales, es complicado encontrar el equilibrio adecuado entre efectivos de países cercanos pero que no tengan intereses aparentes en el conflicto.

En último lugar, aunque son los menos, hay ocasiones en las que la Comunidad Internacional falla a la hora de intervenir en un país, a pesar de los múltiples intentos de restablecer la paz tras un conflicto. El caso de Somalia ilustra la cuestión de la intervención inadecuada. La guerra civil somalí comenzó en 1991, y desde entonces, el país se ha dividido quedándose sin un gobierno funcional. Una combinación de conflictos armados prolongados y la hambruna periódica a gran escala, ha hecho que el país no haya conseguido salir de la espiral de violencia que comenzó en la década de los noventa, hace ya casi treinta años. La presencia de milicias armadas y de grupos yihadistas como Al-Shabaab deteriora aún más la situación de seguridad en todo el país. Aunque ha habido múltiples misiones de mantenimiento de la paz enviadas por las Naciones Unidas (UNITAF, dirigida por los EE.UU., UNOSOM I y UNOSOM II), los esfuerzos fueron insuficientes y los constantes ataques de los grupos armados obligaron a las Naciones Unidas y a otras organizaciones internacionales a retirarse. Las sucesiones de instituciones y gobiernos de transición desde el año 2000 hasta ahora, han sido

¹⁷ SECURITY COUNCIL. *Adopting Resolution 2406 (2018), Security Council Renews South Sudan Mission Mandate, Signalling Intention to Consider New Arms Embargo*. SC/13249. 8204TH MEETING. 3/2018.

¹⁸ AMNESTY INTERNATIONAL. *Report 2014/15 - Central African Republic*, 25 de febrero de 2015. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/54f07e0ac.html>

incapaces de proporcionar a la población los servicios básicos.¹⁹ El gobierno tiene poca o ninguna autoridad dentro del país. Su principal tarea es representar al país en el extranjero y mantener relaciones con los actores internacionales (ONG, Estados, Organizaciones Internacionales, etc.). La legislación aprobada por el legislativo rara vez se aplica y la impunidad sistemática hace imposible que las instituciones funcionen. Somalia se ha convertido en el ejemplo por excelencia de Estado Fallido, que ilustra cómo, a pesar de los intentos de las fuerzas internacionales, no todas las intervenciones consiguen establecer una paz duradera.

La reforma del sector de seguridad (RSS) tras un conflicto

Una vez entendidos los desafíos a la hora de intentar intervenir en un Estado posconflicto, sobre todo cuando no se cuenta con la cooperación de los gobiernos locales, en este epígrafe se explicará y analizará la estrategia de la reforma del sector de seguridad cuando se cuenta con la cooperación de las autoridades locales y una vez que el conflicto ha terminado.

La reforma del sector de la seguridad (RSS) tiene por objeto reorientar las políticas, las estructuras y las capacidades de las instituciones del país para que sean más eficaces, y respondan al control democrático y a las necesidades de la población en materia de justicia y seguridad.²⁰ Los sujetos pasivos de las reformas son los Estados posconflicto que necesitan reestructurar el sector de seguridad. Los actores que llevan a cabo y dirigen dichas reformas pueden ser organizaciones internacionales o bien estados, a los que el país de la reforma, le pide que colabore por ser un experto de referencia mundial en el sector de la seguridad. Aunque cada uno tiene una doctrina diferente a la hora de dirigir la reforma del sector de seguridad de los países posconflicto, a continuación, se explicarán los desafíos y características comunes de las RSS.

Para reorientar las políticas y capacidades de estas instituciones, lo primero que se plantea el Estado u organización internacional que va a realizar la reforma (en adelante el responsable de la reforma) es comprender el contexto en el que se produce la crisis de seguridad que lleva a plantearse la reforma. En otras palabras, ¿cuáles son las

¹⁹ KNERING, C. *Law Enforcement Training for Capacity Building, SOMALIA*. LET4CA. 2018. Disponible en: www.let4cap.eu/wp-content/uploads/2018/11/Somalia-CB-.pdf

²⁰ DCAF Geneva for Security Sector Governance. International Security Sector Advisory Team (ISSAT). *SSR Overview*. Consultado 26/11/2020. Disponible en: <https://issat.dcaf.ch/Learn/SSR-Overview>

características del país en el que se va a llevar a cabo la RSS?²¹ Ejemplos recientes como los de Kosovo, Burundi y la República Centroafricana demuestran el alto grado de compromiso de la Comunidad Internacional con la seguridad de los países que están saliendo de un conflicto. Algunas potencias como Francia, Estados Unidos y el Reino Unido se involucran en las reformas del sector de seguridad en aquellos países con los que tienen una vinculación histórica, como Reino Unido con Liberia y Estados Unidos con Irak. En ocasiones, son las organizaciones internacionales las que la llevan a cabo, a través de operaciones como las misiones de Naciones Unidas o la OTAN. Estas son algunas claves que son imprescindibles tener en cuenta a la hora de participar en la reforma del sector de seguridad de un país posconflicto.

Aunque el sector de seguridad europeo sirve de modelo para la RSS en otros países del mundo, la transposición del modelo no es exacta. La diferencia entre la seguridad externa e interna no es tan clara en los países en los que se va a llevar a cabo la RSS. Algunas tareas de seguridad estrictamente internas son llevadas a cabo por los militares, la presencia del Estado central es inexistente en algunos lugares, las amenazas son transfronterizas y el control de aduanas es mínimo o inexistente.²² El caso de las tres fronteras en Liptako Gourma (Mali, Burkina Faso y Níger), por ejemplo, ilustra el tipo de amenazas transfronterizas e híbridas a las que se enfrentan los Estados de la región del Sahel. Las milicias de autodefensa y los grupos yihadistas se mueven a lo largo de las tres fronteras con total fluidez, al no existir controles fronterizos. De hecho, algunos de estos grupos, como es el caso del Estado Islámico del Gran Sahara (EIGS), se han aprovechado de esta ventaja para realizar la mayoría de sus ataques en territorio fronterizo. El 90% de los atentados yihadistas perpetrados por éste ocurren en los 100km de las fronteras este de Mali/ oeste de Níger (800km de longitud) y la de Burkina Faso con Níger (600km de longitud).²³ Ante este tipo de amenaza, mejorar la interoperabilidad de las fuerzas armadas de la zona debe ser una prioridad para los actores responsables que están llevando a cabo la RSS en uno de los países.

Como se puede observar, la falta de comprensión de las amenazas locales y del funcionamiento de las estructuras de seguridad de la región conducen a la imposición de un modelo de gobernanza en la seguridad que no es el adecuado. Para ello, es

²¹ KEANE, R.; BRYDEN A. *Security System Reform: what have we learned?* OECD, DCAF. 2009. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/44391867.pdf>

²² DE LEÓN COBO, B. *La estrategia exterior de España ante la amenaza del terrorismo y de la inmigración irregular: reforzando la seguridad en los Estados frágiles del Sahel*. Documento de Opinión IIEE 15/2020

²³ LE ROUX, P. *Exploiting Borders in the Sahel: The Islamic State in the Greater Sahara*. African Center for Strategic Studies. June 10, 2019. p.2

necesario conocer y comprender los actores estratégicos tanto locales como regionales y marcarse unos objetivos estratégicos claros, es decir, conocer los límites, capacidades y especificidades del país en el que se va a llevar a cabo la RSS. De hecho, suele ser más eficaz partir de una estructura existente dotándola de los medios y capacidades, que rediseñar todas las instituciones desde el principio, aunque sea esta última la que se suele hacer más a menudo, imitando el modelo europeo.

Una vez que se conoce en profundidad el país en el que va a ser aplicada la reforma, el responsable que llevará a cabo la RSS necesitará conocer los límites de su acción y tener una visión estratégica clara de lo que quiere lograr y del tiempo que le llevará, en particular en lo que respecta a los medios económicos y humanos necesarios.²⁴ En cuanto a la financiación, en la mayoría de los casos el RSS llevará mucho más tiempo del previsto originalmente, y se debe estar preparado para proporcionar todos los medios necesarios. Es probable que el contexto político y social cambie durante la aplicación de la reforma del sector de la seguridad, para bien o para mal, como ocurrió en Guinea-Bissau, donde la reforma del sector de la seguridad se interrumpió tras el cambio de régimen.²⁵ Por consiguiente, la RSS debe ser flexible y capaz de adaptarse a nuevos escenarios si se quiere que sea sostenible a lo largo del tiempo.

La falta de flexibilidad o de paciencia del responsable de la reforma puede agravar la situación si abandona la RSS antes de que las estructuras locales estén lo suficientemente capacitadas para ejercer eficazmente las funciones de seguridad del país. Este fue el caso después de la independencia del Congo, cuando se estableció la misión de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC). Después de sólo 4 años, la ONU abandonó el país sin haber creado una estructura duradera de seguridad que podría haber evitado la lucha actual en el país.²⁶ El argumento utilizado fue que ya se le habían dotado de suficientes capacidades y que era hora de que el Gobierno congoleño asumiera la plena responsabilidad de su seguridad.²⁷ Este enfoque fue erróneo y condujo a una escalada del conflicto. La reconstrucción del sector de seguridad de un Estado requiere tiempo, unas fuerzas de seguridad capaces y unas instituciones gubernamentales fuertes. Cuando se plantea el abandono de la fuerza francesa de

²⁴ AFRICAN UNION. *Policy Framework on Security Sector Reform (SSR)*. January 2008. Disponible en: <http://www.peaceau.org/en/topic/au-policy-framework-on-security-sector-reform-ssr>

²⁵ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *La réforme du secteur de la sécurité en Guinée-Bissau : une occasion à saisir*. Briefing Afrique N°109, 19 mars 2015

²⁶ FARGO, S. *An analysis of the United Nations: Two peace operations in the Congo*. University of South Florida. April 2006.

²⁷ UNITED NATIONS. *Political and security questions. Chapter 7: Questions relating to the situation in the Republic of the Congo (Leopoldville)*. Disponible en: www.un.org/Depts/dhl/dag/docs/congo60.pdf

Barkhane en el Sahel, se utilizan estos mismos argumentos para seguir sobre el terreno el tiempo que sea necesario, a pesar de que la misión lleva ya siete años.

En segundo lugar, es crucial que los agentes locales y los que aplican la RSS se conozcan, se escuchen y no obstaculicen las acciones de los demás. Para responder a las necesidades de la población en materia de justicia y seguridad, es necesario conocerlas. Los actores de la sociedad civil representan un conjunto de intereses, a menudo bastante dispares, que atraviesan los principales grupos identitarios de una sociedad (comunidades, religiones, castas o clases sociales, etc.). Aunque a veces se alinean con grupos políticos, actúan principalmente de manera independiente.²⁸ La colaboración con la población afectada en toda su diversidad, representada por las organizaciones de la sociedad civil, contribuye a crear una visión nacional de la RSS, que es crucial para su éxito a largo plazo. En el caso de Mali, por ejemplo, una de las razones por las que ha aumentado el sentimiento antifrancés es la falta de acuerdo de algunas estructuras tradicionales con la presencia de fuerzas extranjeras en el país. Lo ven como algo ajeno a ellos, especialmente en lugares donde el Estado central no está siquiera presente. Además, las posibilidades de una aplicación sostenible en el tiempo de la RSS aumentan si las leyes y procedimientos se elaboran en un proceso que cuente con el apoyo local, aunque lleve tiempo y el resultado no satisfaga necesariamente las expectativas occidentales.

En tercer lugar, es esencial conocer los grupos e instituciones que participarán en la RSS. Empezando por los actores locales, la RSS no sólo incluye a los actores estrictamente relacionados con el sector de la seguridad (policía, gendarmería, fuerzas armadas, etc.), sino que también incluye a las instituciones judiciales y a los órganos encargados de hacer cumplir la ley (fiscales, abogados, Ministerio de Justicia, etc.). Por otra parte, para que la reforma del sector de la seguridad sea sostenible a largo plazo y para que haya controles y equilibrios, también se necesitan reformar las autoridades de supervisión: como las comisiones de investigación de defensa del Parlamento. Dada la multitud de actores involucrados, es imprescindible que estén de acuerdo con la reforma y que exista un pacto político y social para llevarla a cabo. Para ello los actores involucrados, es decir, el gobierno, las instituciones y la población civil, deben apropiarse de la reforma. Esta apropiación implica un entendimiento y una participación de los actores locales que son, en última instancia, los que llevarán a cabo la reforma.

²⁸ COHEN WOOD, S. *What Really Works in Preventing and Rebuilding Failed States: Nation Building, Conflict and Civil Society. Failed and Failing States: The Challenges to African Reconstruction*, Cambridge Scholars Publishing. 2010. p.14

La RSS debe incluir elementos locales para prepararlos para cuando el agente internacional responsable de la reforma termine su mandato. El modelo de las instituciones relacionadas con la seguridad no debe provenir exclusivamente del responsable internacional, sino que deben tener una base en las instituciones tradicionales del país para que sean consideradas legítimas a largo plazo.

Por otra parte, la RSS a menudo implica una multitud de actores responsable en su aplicación. Por consiguiente, es necesario asegurar la coordinación entre los agentes internacionales implicados. En el caso de Mali, por ejemplo, EUTM-Mali, MINUSMA, Barkhane, G5 Sahel y EUCAP Sahel Mali dotan de recursos y capacidades mediante la formación y la entrega de material. Sin coordinación, hay duplicidades y lagunas, como, por ejemplo, capacitar a la misma unidad de la FaMA (fuerzas armadas malienses) o no proporcionar el equipo adecuado a las otras unidades. Por ello es esencial que los actores en el campo se conozcan entre sí y que haya transparencia y diálogo en todo momento. Esta tarea se complica cuando las sociedades militares privadas están involucradas, como es el caso de la República Centroafricana, donde las sociedades militares privadas rusas obedecen unos intereses distintos a los de los demás actores llevando a cabo la reforma. Las sociedades militares privadas no tienen la obligación de ser transparentes o de coordinarse con otros agentes sobre el terreno.²⁹

Teniendo en cuenta que el Estado que implementa la RSS está saliendo de un conflicto o una crisis, la estrategia de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR) debe ir de la mano de la RSS. Por consiguiente, la integración apropiada de los excombatientes es esencial para garantizar la eficacia a largo plazo. El caso de Sudán del Sur ilustra a la perfección las dificultades de desmovilizar a los grupos armados y reintegrarlos en las instituciones estatales. Para lograr la independencia, varios grupos armados locales decidieron dejar de lado su rivalidad étnica y luchar por la independencia. Este fue el caso de las Fuerzas de Defensa de Ecuatoria (EDF) y las Fuerzas de Defensa de Sudán del Sur (SSDF), entre otras. Después de lograr la independencia, estas milicias se integraron en el Ejército de Sudán del Sur.³⁰ La absorción de estos grupos armados en el ejército nacional trajo consigo consecuencias indeseadas que fueron el caldo de cultivo para la guerra civil que comenzaría en 2013 y que dura hasta nuestros días.

²⁹ SUKHANKIN, S. *Sociétés militaires privées russes en Afrique subsaharienne: atouts, limites, conséquences*. Russie.Nei.Visions, n° 120, Ifri, septembre 2020.

³⁰ BLACKINGS, J. M. *Why Peace Fails: The Case of South Sudan's Agreement on the Resolution of the Conflict in South Sudan*. FES Peace and Security Series. 2018. No. 33. p.8.

En primer lugar, la lealtad de esos grupos siempre permaneció con sus respectivos líderes tradicionales y grupos comunitarios y no con el Estado central. En segundo lugar, la absorción no se llevó a cabo correctamente debido a una inflación de rangos, lo que provocó los celos de algunos de los soldados de mayor rango que tuvieron que obedecer a los oficiales más jóvenes. La absorción de esos rangos supuso que el número de generales en el ejército de Sudán del Sur fuera mayor que el de los Estados Unidos para una población de 11 millones de personas.³¹

Las milicias de autodefensa y los grupos armados deben ser reintegrados en la sociedad, y aunque el ejército es una vía, el devolver a esos combatientes la condición de civiles debe ser una prioridad para evitar la posibilidad de que surjan nuevos conflictos armados. La reintegración de los grupos armados también ha resultado muy complicada en Mali con las milicias tuareg del norte (CMA, Plataforma, etc.).³² Uno de los principales problemas en los casos de integración de milicias armadas cuando han estado enfrentándose al Estado, es el exigir a ambas partes que trabajen juntas cuando hace relativamente poco tiempo han estado enfrentadas, produciéndose bajas en ambos bandos del conflicto. Es bastante común en estos casos, que se produzca un fenómeno por el cual los líderes de los grupos armados acaben trabajando para el gobierno y tras un periodo de tiempo, vuelvan a formar parte de grupos armados.

Este ha sido el caso de algunos líderes de la revuelta tuareg, como el exjefe militar del grupo terrorista maliense de JNIM Ba Ag Moussa, recientemente eliminado por la operación Barkhane.³³ Ag Moussa fue líder tuareg de la revolución de los noventa y tras el acuerdo de paz de 2006, se convirtió en comandante de las fuerzas armadas (FaMA), concretamente de las unidades especiales encargadas de combatir la inseguridad en la región de Kidal, al norte del país. En 2012, se unió al grupo armado yihadista de Ansar Dine y posteriormente, se convirtió en jefe militar para la red terrorista de JNIM, vinculada con Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI).

Otro de los desafíos vinculados a la desmovilización de combatientes, es su falta de conocimiento sobre los procedimientos institucionales. En el caso de Sudán del Sur, por ejemplo, las fuerzas armadas sudanesas no son profesionales, provienen en casi su

³¹ *Ibidem*, p.9.

³² ECFR (European Council on Foreign Relations). Mapping Armed Groups in Mali and the Sahel. Disponible en https://ecfr.eu/special/sahel_mapping/

³³ CHATELOT, C. *Mali: de la cause touareg au djihadisme, le parcours de Bah Ag Moussa, tué par «Barkhane»*. Le Monde Afrique. 13 novembre 2020. Disponible en: www.lemonde.fr/afrique/article/2020/11/13/mali-de-la-cause-touareg-au-djihadisme-le-parcours-de-bah-ag-moussa-tue-par-barkhane_6059640_3212.html

totalidad de grupos armados que se unieron por la independencia del país pero que nunca han estado comprometidos con el ejército y no han recibido entrenamiento. Su falta de disciplina ha dado lugar a varios casos de violación y ejecuciones sumarias, entre otras atrocidades, como la previamente explicada en el hotel de Juba. Las fuerzas armadas malienses tienen la misma fama en ese sentido. Según informes de la FIDH³⁴ y HRW³⁵, numerosas violaciones de derechos humanos han sido ocasionadas por las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, incluyendo casos de tortura, ejecuciones sumarias, arrestos arbitrarios y prisión sin juicio. Bajo el pretexto de la lucha contra el yihadismo, este es uno de los testimonios que se recogen en los informes previamente mencionados, de abusos cometidos por parte de las fuerzas de seguridad maliense.

Soldados de las FAmA nos recogieron en una camioneta y nos vendaron los ojos. (...) Luego fuimos al campamento militar (...) y me preguntaron por mi primo. Me preguntaron si era un terrorista y me dijeron que lo habían matado y que yo sufriría el mismo destino si no cooperaba. Dije que no era un terrorista. Ellos hundieron mi cabeza varias veces en el agua del canal a menos de 200 metros del campamento. Mis dos manos estaban atadas. Un soldado apoyó su pie en mi espalda. Cada vez que sacaban mi cabeza, decían: "Aún no está muerto", y volvían a meter mi cabeza en el agua. (...) Luego quemaron una bolsa de goma y vertieron las gotas en mi pecho y en mis piernas. Me estaba quemando. Mientras persistía, reanudaron la tortura de ahogarse, y luego me dejaron por muerto (...).³⁶

Estos actos de violencia producen una falta de confianza en la población local con la que el agente responsable internacional que está llevando acabo la RSS, debe tener en cuenta a la hora de reconstruir la relación entre la sociedad civil y sus fuerzas de seguridad. Algunas de las medidas que se deberá llevar acabo son: por un lado, el restablecer un sector judicial competente, independiente, de acceso público y legítimo que condene este tipo de actuaciones y, por el otro, reconstruir un sistema penitenciario profesional desmilitarizado bajo control civil, que asegure el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos.

³⁴ FIDH/AMDH. *Dans le centre du Mali, les populations prises au piège du terrorisme et du contre-terrorisme, Rapport d'enquête*, N° 727f. Nov. 2018.

³⁵ Human Right Watch. *How Much More Blood Must Be Spilled? Atrocities Against Civilians in Central Mali in 2019*. HRW 2020.

³⁶ Entrevista realizada por FIDH y AMDH a una víctima, en Bamako, en junio de 2018. Disponible el testimonio completo en FIDH/AMDH. *Dans le centre du Mali, les populations prises au piège du terrorisme et du contre- terrorisme, Rapport d'enquête*, N° 727f. Nov. 2018. p. 63-64.

Por otra parte, la corrupción es uno de los problemas más grandes en las estructuras de seguridad y, ligado a la corrupción es la falta de confianza que la población local tiene en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.³⁷ En ocasiones, dichas percepciones no solo están fundamentadas en la violencia que ejercen, pero también en las acciones de corrupción de dichas fuerzas contra la población civil. Un ejemplo ilustrador es el caso de los agentes forestales en Mali, que son las autoridades estatales peor consideradas por la población local según una encuesta realizada por SIPRI.³⁸

Estos tienen un poder mayor en comparación con otros países ya que los bosques y los territorios limítrofes son utilizados por la mayoría de los grupos comunitarios para el desarrollo de sus actividades económicas (trashumancia de ganado, caza, pesca, acceso al agua, etc). Los agentes forestales pueden quedarse un porcentaje de su recolección de multas, lo que ha llevado a un comportamiento predatorio, más sencillo de llevar a cabo debido a la economía informal.³⁹ Sus prácticas han llevado a que se considere el servicio del estado más corrupto y odiado en las zonas rurales. Cuando los locales no perciben a las figuras estatales en toda su amplitud (aduanas, policía, gendarmería, militares, jueces, prefectos) como agentes que están al servicio de la ley, sino que los consideran corruptos y abusivos, el pacto social entre ciudadanos y gobierno está roto.⁴⁰

Los esfuerzos de la RSS, por tanto, deben concentrarse en definir claramente el papel de las fuerzas de seguridad civiles y militares y asegurar que se conozcan los procedimientos y actúen de manera transparente en la organización administrativa y financiera del Estado. Para luchar contra la corrupción, es necesario que se implante un sistema transparente basado en la meritocracia y bien remunerado que sea capaz de disociar la violencia del beneficio económico. Por eso es tan importante una buena financiación del sector de la seguridad, sin ello, la corrupción volverá a ser atractiva para las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

³⁷ En una encuesta del *think tank* SIPRI realizada en el centro de Mali, la población local confiaba en último lugar en las instituciones estatales de seguridad para resolver un conflicto o un crimen, menor o mayor. En primer lugar, preferían pasar por las autoridades tradicionales o religiosas. La encuesta está disponible en SIPRI. *The Challenges of Governance, Development and Security in the Central Regions of Mali*. Abril de 2020.

³⁸ BODIAN, M; TOBIE, A; MARENDING, M. *The Challenges of Governance, Development and Security in the Central Regions of Mali*. SIPRI. Abril de 2020.

³⁹ BENJAMINSEN, T. A.; BA, B. *Why do pastoralists in Mali join jihadist groups? A political ecological explanation*, *The Journal of Peasant Studies*. 2018. p.3.

⁴⁰ DE LEÓN COBO, B. *Causas de la crisis de seguridad en la zona del centro de Mali*. Análisis 11. Instituto de Política Internacional UFV. 2020. p.13.

La RSS deberá centrarse también en la reestructuración de los órganos civiles de supervisión (el Parlamento, las autoridades independientes, el poder judicial, los medios de comunicación, y la sociedad civil) de manera que puedan cumplir su misión como agentes de contrapeso en materia de rendición de cuentas, acceso a la información, transparencia y supervisión del sector de la seguridad en su conjunto. La Reforma del Sector de Seguridad se centrará, por tanto, en establecer los mecanismos necesarios para una gestión financiera pública transparente, mediante la creación de presupuestos claramente definidos.

Por último, como la RSS se aplica después de una crisis, el proceso de reconstrucción del Estado y el desarrollo de las instituciones y del Estado del Derecho deben ir de la mano y estar sincronizados. Para poder reconstruir las instituciones del Estado, es imprescindible la seguridad, y para lograr la seguridad, se necesita un Estado fuerte y estable. El proceso holístico e integral⁴¹ debe ser una de las características de toda la reforma del sector de seguridad, siempre teniendo en cuenta las capacidades reales que se tienen para realizar la reforma (logística, financiación, personal, etc.).



⁴¹ DCAF; ISSAT. *SSR in a nutshell. Manual for introductory training on security sector reform*. 2012.

Conclusión y recomendaciones

La intervención en caso de conflicto y posconflicto de un actor internacional para reformar el sector de seguridad debe de ser coordinada con las autoridades locales, en la medida de lo posible. Sin contar con su consentimiento, la probabilidad de realizar una reforma del sector de seguridad exitosa que sea capaz de prevenir conflictos futuros disminuye. Por otro lado, para la correcta implementación de la reestructuración del sector de seguridad, es imprescindible contar con financiación y capacidades suficientes para estar involucrado todo el tiempo que sea necesario, adaptándose a los contextos cambiantes.

Uno de los mayores desafíos de la Comunidad Internacional es el peligro que representan para el orden internacional los Estados Fallidos como el caso previamente citado de Somalia. Actuar en situaciones posconflicto, reconstruyendo el sector de seguridad y dotando de capacidades al Estado en situación frágil, es crucial para evitar que los conflictos nacionales se conviertan en regionales, como ocurrió en el caso de Ruanda y RDC o como es hoy la situación en la zona de Liptako Gourma.

A parte del consentimiento, un marco legal es imprescindible para poder realizar correctamente la RSS. Las misiones que normalmente se mencionan cuando se aspira a realizar una completa RSS que permita la reconstrucción de la seguridad y prevenga la aparición de nuevos conflictos, son las de Japón o Alemania después de la segunda guerra mundial. Estas misiones contaban con la facilidad de la rendición incondicional y la cesión de la soberanía, bien a las organizaciones internacionales o a Estados concretos. Las misiones actuales cuentan con un marco legal, en ocasiones poco definido o si está definido muy limitante.

Por ello, la mayoría de RSS han funcionado sólo parcialmente, como en el caso de Bosnia⁴² o Sierra Leona⁴³, que todavía se enfrentan a un riesgo de desestabilización y su sector de seguridad sigue teniendo grandes desafíos ligados a la división étnica y a la corrupción. Hasta ahora, las misiones de paz y los intentos de reconstrucción del sector de seguridad han sido más satisfactorios congelando los conflictos como en el caso de Chipre, que solucionándolos. La Comunidad Internacional cuenta con más fracasos que

⁴² JUNCOS, A, E. *EU security sector reform in Bosnia and Herzegovina: Reform or resist?*, Contemporary Security Policy, 2018, 95-118.

⁴³ JACKSON, P. *SSR and Post-Conflict Reconstruction: the armed wing of state building?* The future of Security Sector Reform. The Centre for International Governance Innovation. 2010.

éxitos en sus espaldas, los casos de Afganistán, Iraq y Somalia son bastante representativos de misiones fracasadas que han prolongado el conflicto.

Desde las primeras misiones de Naciones Unidas en la década de los sesenta, como la de la ONUC en Congo previamente mencionada, hasta la reforma del sector de seguridad en Mali, las estrategias y doctrinas han ido evolucionando, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de los conflictos anteriores. Estados Unidos ha conceptualizado un nuevo tipo de RSS que sea “By, With, Through”⁴⁴, es decir, que sea “POR los actores de seguridad del país, CON los actores de seguridad del país y A TRAVÉS de los actores de seguridad del país.” Este nuevo tipo de doctrinas pone en el centro a los actores del terreno y los prepara para una mejor gestión de su seguridad, una vez que los responsables internacionales hayan terminado la misión. Por todo ello, una de las recomendaciones principales es, la apropiación de la RSS por parte de la población local en todo su conjunto contando con expertos locales y no sólo con expertos occidentales. El marco legislativo que se construye tras la apropiación de la RSS por los componentes locales es más sólido, adaptado a las necesidades y tiene más probabilidades de perdurar en el tiempo.

A pesar de que las estructuras de seguridad que se suelen querer reformar son, en primer lugar, las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, como se ha mencionado previamente en el análisis, es imprescindible concebir al sector de seguridad en su conjunto, lo que implica reformar también las instituciones de contrapeso (parlamento, hacienda) y las organizaciones ligadas a las fuerzas de seguridad, como son las instituciones penitenciarias, y el sector judicial. Uno de los principales retos en estos países es desmovilizar a los grupos armados para que sean parte de la sociedad civil. El sistema que se utiliza mayoritariamente es el de la integración en el ejército o en los organismos estatales, pero los ejemplos de Mali y Sudán del Sur nos muestran el desafío que supone para el futuro del país integrar a todas las milicias en las fuerzas armadas. Ésta deberá ser, por tanto, uno de los ejes principales en los que se deba centrar cualquier RSS de un país en posconflicto. Por ello, la DDR (Desarme, desmovilización y reintegración) tiene un largo camino que recorrer para que se pueda verdaderamente considerar una práctica exitosa.

En los conflictos previamente mencionados en los que se ha planteado esta estrategia los problemas de integración de las milicias han producido que los lentos avances de la

⁴⁴ GARRET, M. X; DUNBAR, W. H; HILFERTY, B. C; RODOCK, R.R. *The By-With-Through Approach. An Army Component Perspective*. JFQ 89, 2nd Quarter 2018.

RSS se paralicen. La recomendación principal para la correcta integración de las milicias en la sociedad es que, aunque los programas vayan más lentos, se prime la integración en la sociedad civil antes que los intentos de integración en los cuerpos de seguridad o en las administraciones públicas. Una estrategia utilizada en la República Democrática del Congo fue la de proporcionar a los combatientes, especialmente a los más jóvenes con una formación vocacional y técnica, que les permita adquirir un oficio y ser autónomos. En el programa participaron 28.500 excombatientes que recibieron formación en agricultura, producción de jabón, soldadura, mecánica, sastrería y artesanía, entre otros estudios.⁴⁵

Por último, teniendo en cuenta que las RSS planteadas en escenarios posconflictos cuentan con unos desafíos distintos al sector de seguridad europeo en tiempos de paz, es esencial abarcar los problemas intrínsecos de seguridad del estado en el que se realiza la RSS. Para ello, se recomienda priorizar el problema de las fronteras porosas que permiten que las amenazas sean capaces de traspasar de un país al otro. La preparación para luchar contra los fenómenos del crimen organizado transnacional, los grupos armados étnicos y los grupos yihadistas pasa por asegurar las fronteras y coordinar con las fuerzas de los estados vecinos las técnicas de prevención y lucha contra los fenómenos previamente mencionados. Hasta ahora la RSS se contempla en un país cuando debería adaptarse a los contextos, teniendo en ocasiones que limitar la RSS a las áreas transfronterizas, o incluso debiendo hacer una RSS en varios países colindantes a la vez. Como se ha mencionado anteriormente, es imprescindible que el Estado responsable tenga claro qué quiere reformar con la RSS ya que por una cuestión financiera y temporal no se puede reformar todo. Priorizar las urgencias, tener claros los objetivos concretos y evaluar los programas permitirán realizar RSS más exitosas, sin agotar los recursos de los países donantes ni las capacidades de los organismos responsables de la reforma.

Beatriz de León Cobo, analista de defensa y seguridad especializada en África Subsahariana del Centro de Seguridad Internacional, del Instituto de Política Internacional.

Foto: UN Peacekeeping

⁴⁵ AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP. *The Role of Disarmament, Demobilization and Reintegration Programs in Post-Conflict Reconstruction: Some Lessons Learnt*. Fragiles States Unit. 2011. p.7.