



Desarme, desmovilización y reintegración en Camboya

Adriana Escobar

Centro Nacional Francés de Investigación Científica

Los campos nazis, estalinistas y jemereros rojos están cerrados, pero el odio hacia la vida guarda más de una sorpresa. Mirarlo a los ojos es la mejor forma para aprender a combatirlo.

Jean-Louis Margolin

Introducción

El interés mitigado que genera el DDR en Camboya se refleja en la escasa literatura académica consagrada a este tema. Existen varios estudios que se concentran en la operación de mantenimiento de la paz de la ONU y que, dentro de este marco, abordan de forma relativamente detallada el desarme y la desmovilización de los combatientes del país. Sin embargo, es casi inexistente la literatura que explora las iniciativas de DDR desarrolladas ulteriormente y que ofrece un panorama del proceso que éstas forman en su conjunto.

El objetivo de este artículo es presentar los principales programas de DDR en Camboya contribuyendo con nuevos elementos históricos, políticos y económicos que ofrezcan una mejor comprensión y una visión más amplia del proceso en su integralidad, el cual, teniendo en cuenta las diferentes iniciativas, se prolongó por cerca de once años. El artículo aborda igualmente dos temas poco tratados y jamás situados dentro de un marco global de DDR en el país. El primero se refiere a la política gubernamental que puso fin al conflicto mediante el desmantelamiento efectivo del Jemer Rojo y la reintegración exitosa de sus combatientes. El segundo concierne al sector de seguridad y los factores que impidieron

una reforma eficaz del mismo. Con este fin se realizó un estudio detallado de los informes de la ONU y del Banco Mundial sobre los programas bajo su égida, así como de la literatura académica que entre 1992 y 2012 aborda una u otra iniciativa. El artículo se alimentó igualmente con el trabajo de terreno de la autora, el cual puso en evidencia la necesidad de contar con este panorama como base para el estudio de la situación actual de los excombatientes del país.

Después de presentar un marco histórico del conflicto camboyano, el artículo aborda el programa de DDR implementado por la ONU en 1992 y expone los múltiples motivos de su fracaso. El artículo continúa con la llamada *Win-Win policy* gubernamental, desarrollada a partir de 1996, y que constituye la piedra angular del proceso de paz gracias a sus medidas de reintegración de los jemereros rojos. Se abordan después el programa de desmovilización y reintegración del Banco Mundial entre 2000 y 2002, las limitaciones de sus logros y su falta de interacción con una reforma del sector de seguridad. Por último, se presentan los dos programas de control de armas implementados entre 2000 y 2008 y sus logros contundentes en la estabilización del país.

1. Camboya: una historia implacable

La segunda mitad de la década de los sesenta marcó en Camboya el comienzo de un conflicto que, durante treinta años, tomó diversas facetas y dio origen a uno de los episodios más oscuros del siglo XX.

Entre 1965 y 1973, Estados Unidos bombardeó masivamente el territorio camboyano con el fin de destruir las bases Viet Minh presentes en el país. La magnitud de los bombardeos, en donde cientos de miles de civiles perdieron la vida,¹ y el llamado a la rebelión lanzado por el príncipe Norodom Sihanouk galvanizaron a la población civil, que se unió masivamente a la lucha armada contra el gobierno pro estadounidense de Phnom Penh (Becker 1998). El 17 de abril de 1975, después

.....

1 Kiernan y Owen (2006) estiman que entre 1965 y 1973, Estados Unidos lanzó más de 2,7 millones de toneladas de bombas en Camboya, lo cual haría de este país el más bombardeado de la historia.

de cinco años de guerra civil, los soldados del Partido Comunista de Kampuchea (PCK) (ver el anexo de siglas), o jemeres rojos, entraron en la capital (Lavoix 2008, 9).

El PCK, dirigido por Saloth Sar, alias “Pol Pot”, estableció la Kampuchea Democrática (KD), o régimen del Jemer Rojo, el cual operó una mutación radical de la sociedad camboyana, reemplazando todas las estructuras económicas, sociales y políticas por un nuevo orden revolucionario. Los líderes del PCK ordenaron la evacuación de las ciudades, enviando dos millones de personas hacia las zonas rurales (Kiernan 1998, 61). Las escuelas, cortes, embajadas y oficinas del Gobierno fueron cerradas, el dinero suprimido y los extranjeros expulsados. La política de depuración del pueblo, que buscaba crear una sociedad estrictamente campesina, condujo a la eliminación de los oficiales y funcionarios del antiguo régimen, así como a la de los profesores, médicos, abogados, estudiantes y más altos miembros del *Sangha* (clero budista) (Lavoix 2008, 18-19; Ponchaud 2007, 84). Adeptos del colectivismo rural, los dirigentes del PCK tenían como objetivo la transformación y el aumento de la producción agrícola. Camboya se convirtió de esta forma en un inmenso campo de trabajo forzado en donde las condiciones de vida y de trabajo extremas, conjugadas con las hambrunas, la tortura y las ejecuciones masivas, dejaron cerca de 1,7 millones de víctimas² (Kiernan 1998; Chandler 1992, 210-216; Jennar 2010, 80-83).

La invasión de las tropas vietnamitas en diciembre de 1978 marcó la caída de la KD. Vietnam estableció la República Popular de Kampuchea (RPK), liderada, entre otros, por antiguos oficiales disidentes de la KD.³ En 1982, bajo la égida de China, Estados Unidos y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por su sigla en inglés), tres facciones cam-

.....

- 2 Con respecto al porcentaje de población muerta, éste fue el episodio de asesinato en masa más grande del siglo XX. Kiernan (2003) calcula que el número de habitantes en abril de 1975 era de 7'952.000 y que el número de víctimas del régimen oscila entre 1'671.000 y 1'871.000, lo cual constituye entre el 21% y el 24% de la población.
- 3 Entre ellos, Hun Sen, elegido primer ministro por primera vez en 1985 y quien ocupa el cargo actualmente.

boyanas se unieron para formar el Gobierno de Coalición de Kampuchea Democrática (GCKD) y luchar contra la RPK: el Partido de Kampuchea Democrática (PKD), vitrina política del Jemer Rojo, atrincherado ahora en la frontera tailandesa; el Frente Nacional Unido por una Camboya Independiente, Neutra, Pacífica y Cooperativa (FUNCINPEC), partido monárquico, y el Frente Nacional de Liberación del Pueblo Khmer (FNLPK), partido republicano. En la fase final de la Guerra Fría, el GCKD servía los intereses de Beijing y de Washington para castigar a Vietnam por haber hecho frente a China y vencido a las tropas estadounidenses, así como los de Tailandia, que buscaba acentuar su influencia en la región y adelantar una política anticomunista (Chandler 1992).

Para Phnom Penh y sus aliados vietnamitas y soviéticos, el conflicto con el GCKD representaba la insurgencia contra un régimen culpable de genocidio. Para el GCKD y sus partidarios, éste era el resultado de la ocupación vietnamita de un país soberano. Esta confrontación fue marcada por la falta de legitimidad internacional de la RPK más allá del bloque soviético. La ONU y gran parte de la comunidad internacional reconocían al GCKD como el gobierno legítimo –en exilio– del país. Los representantes del Jemer Rojo, la facción más poderosa de la coalición, ocuparon la silla de Camboya en la ONU hasta 1991 (Jennar 2010, 49).

Desde el inicio del conflicto, la ONU entró en negociaciones con la RPK, el GCKD y varios actores regionales. En 1988, las cuatro facciones se reunieron por primera vez e identificaron la necesidad de un mecanismo de control internacional. En 1989, las tropas vietnamitas se retiraron de Camboya; el régimen de Phnom Penh, dirigido por Hun Sen, adoptó una economía de mercado y fue rebautizado Estado de Camboya (EC). Para Moscú y Beijing, deseosos de normalizar sus relaciones, y para la ASEAN, pronta a estabilizar la región, el problema camboyano era un obstáculo que había que sobrepasar. Tres años de negociación concluyeron, el 23 de octubre de 1991, con la firma de los Acuerdos de Paz de París (APP).⁴ Todas

.....

4 Para consultar el texto integral de los APP, ver <http://www.usip.org/publications/peace-agreements-cambodia>

las facciones camboyanas fueron incluidas en los acuerdos de forma ecuaníme –los jemeres rojos, tras exigencia de China–. El conflicto camboyano era consecuencia de la Guerra Fría, y los APP, resultado de su término.

Los acuerdos comisionaron al Consejo de Seguridad (CS) para crear la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC), encargada de asegurar la transición del país hacia la paz (CS 1992a). A pesar de que el PKD se retiró del proceso de paz, la APRONUC condujo las elecciones de mayo de 1993. El FUNCINPEC, liderado por el príncipe Ranariddh, obtuvo la mayoría de los escaños, pero ante las amenazas del Partido del Pueblo Camboyano (PPC), liderado por Hun Sen, de boicotear el resultado de las elecciones, se acordó formar una coalición bajo el nombre de Gobierno Real de Camboya (GRC). Esto marcó el fin del mandato de la APRONUC. El PKD, por su parte, continuó con la lucha armada, tratando al mismo tiempo de negociar un lugar en el Gobierno. Entre 1994 y 1997, el FUNCINPEC y el PPC, en su cohabitación imposible, adelantaron negociaciones separadas con diferentes líderes del Jemer Rojo, entre quienes existían disensiones internas crecientes. El riesgo militar y político que esta situación representaba para el PPC condujo al golpe de Estado de Hun Sen contra Ranariddh, en julio de 1997, el cual puso fin a la coalición entre los dos partidos (Jennar 2010, 135-144), pero no al proceso de desintegración del Jemer Rojo, cuyos últimos beligerantes se rindieron en 1999.

Desde finales de la década de 1990, el PPC ha dominado sin disputa la arena política del país, ejerciendo una hegemonía total sobre todos los poderes del Estado. Sus líderes han interpretado el mantenimiento de la estabilidad como su propia seguridad política y económica (Bartu y Wilford 2009, 10), dando prueba de poca tolerancia al debate con la sociedad civil y con la oposición política. A esto se suma la corrupción endémica del país, que lo ubica en la posición 158 –entre 176 países– del Índice de Percepción de la Corrupción, publicado por Transparencia Internacional en 2012.⁵ Las iniciativas de DDR presentadas en este artículo son indicadores de

.....

5 Ver Transparencia Internacional, <http://www.transparencia.org.es>

la política contemporánea en Camboya y de los muchos retos que el país enfrenta para sobrepasar un pasado de violencia acerba.

2. DDR *versus* lógica de guerra: el gran reto de la APRONUC

La APRONUC tenía la responsabilidad del desarme, acantonamiento y desmovilización de 450.000 combatientes (200.000 efectivos de las fuerzas militares regulares y 250.000 milicianos) que disponían de 300.000 armas de todos los tipos y de 80 millones de cartuchos con balas (CS 1992a, 14). Las facciones habían acordado desmovilizar al menos el 70% de sus fuerzas. El 30% restante debía ser acantonado hasta las elecciones de 1993, para integrar luego el Ejército nacional. La fase de DDR comenzó en junio de 1992 pero el PKD se negó a participar, impidiendo notoriamente el acceso a las zonas bajo su control. Cincuenta y cinco mil soldados de las otras tres facciones fueron desarmados y acantonados.⁶ Este número representaba el 50% de las fuerzas del FUNCINPEC y del FNLPK, y sólo el 25% de las fuerzas del PPC, lo cual quería decir que las dos facciones más pequeñas habían desarmado gran parte de sus fuerzas, mientras que el PPC había conservado la mayoría de éstas, y el PKD, la totalidad (Findlay 1995, 39). Esta situación creó rápidamente un peligroso desequilibrio entre los bandos y una situación militar que se deterioraba, lo cual condujo a la APRONUC a suspender el proceso de DDR (CS 1992b, 4).

Las causas del fracaso del DDR son múltiples. Para comenzar, como Lee Kim y Metrikas (1997, 123) lo indican, los APP no estipulaban ningún plan de acción preciso ni ningún tipo de sanción, en el caso de que algunas de las facciones no cumpliera con lo pactado. El mandato militar de la APRONUC se basaba en la premisa que las cuatro facciones participarían en el DDR y que su función sería la de supervisar y verificar el proceso, no la de hacerlo cumplir. En todo caso, los 15.900 cascos azules de la operación no hubiesen podido desarmar al Jemer Rojo y realizar

.....

6 40.000 soldados obtuvieron una licencia por tareas agrícolas. Los milicianos, dedicados en su mayoría a la agricultura y otras actividades civiles, fueron desarmados pero no acantonados físicamente, con el fin de no desestabilizar la vida económica y social del país (CS 1992a, 4, 14-15).

lo que 200.000 soldados vietnamitas bien armados no habían logrado durante años de presencia en Camboya. Por otro lado, como lo explica Jennar (1995, 308), un acuerdo de paz debe ser aplicado inmediatamente después de su firma, cuando la buena voluntad de las facciones es óptima. No obstante, cinco meses pasaron entre la firma de los APP y el inicio del despliegue de las fuerzas de la ONU, plenamente operacionales sólo en julio de 1992, es decir, un mes después de la fecha prevista para el inicio del DDR. Este retraso afectó todo el calendario de la APRONUC, perjudicó su credibilidad ante los civiles y facciones y dio tiempo a los líderes del PKD para reconsiderar los acuerdos.

Para entender el naufragio del DDR también es necesario tener en cuenta las razones expuestas por el PKD para negarse a participar en el proceso, así como la respuesta por parte de la APRONUC. El Jemer Rojo justificaba su posición alegando que la APRONUC no había implementado dos disposiciones de los APP: el retiro de todas las fuerzas extranjeras de Camboya y el control efectivo de las estructuras administrativas del EC. El jefe de la operación y Representante Especial del Secretario General (RESG), Yasushi Akashi, entró en diálogo con la facción pero se dio cuenta de que su definición de “fuerzas extranjeras” abarcaba a los camboyanos que no eran de origen étnico jemer, particularmente aquellos de origen vietnamita, así como a los camboyanos asociados con el régimen instalado por Vietnam. Satisfacer esta exigencia hubiese implicado una grave violación de los derechos humanos (Lee Kim y Metrikas 1997, 127; Stedman 1997, 29).

En lo que concernía a la falta de control de la APRONUC sobre el EC, el PKD exigía el desmantelamiento total de las estructuras del EC, algo simplemente imposible en el marco de la operación. No obstante, como Akashi lo admite, las quejas del PKD a este respecto no carecían de legitimidad. Uno de los elementos más innovadores de los APP consistía en confiar a la ONU el control de la administración civil del país, con el fin de garantizar un ambiente político neutro en vista de las elecciones. Sin embargo, la APRONUC no contaba con el personal calificado para asegurar esta función, y fue sólo a finales de 1992 que todos los administradores requeridos para la operación fueron reunidos en Phnom Penh y

desplegados. Akashi (2012, 163) afirma que los APP eran irreales al esperar que un personal que no tenía los conocimientos lingüísticos y culturales necesarios ejercería una supervisión o un control total de la administración del EC. A pesar de esta innegable dificultad, varios autores reprochan al RESG su falta de voluntad para tomar medidas efectivas que impusieran las prerrogativas administrativas de la APRONUC y neutralizaran la campaña de obstrucción y sabotaje adelantada por el EC (Stedman 1997, 33-34). Peou (2002, 520) explica que “la incapacidad de la APRONUC para obtener un mayor control de la administración civil del EC la condujo a una gran dependencia de este último. El EC dirigía el 80% del país y la APRONUC no negoció esto”. Aún más, Akashi no tomó ninguna medida de peso contra el régimen de terror impuesto por el EC contra sus oponentes políticos, particularmente el FUNCINPEC, varios de cuyos miembros fueron asesinados. Esta situación daba al Jemer Rojo, si no una razón realmente válida, al menos una excusa para no desarmar sus tropas.

A pesar de que ciertos miembros de la operación pensaban que era necesario adoptar una estrategia coercitiva frente al PKD para enviar así un mensaje fuerte sobre la autoridad de la APRONUC, Akashi y su comandante militar, el general John Sanderson, decidieron no hacer uso de la fuerza.⁷ Ante la imposibilidad de encontrar un acuerdo, Akashi decidió reafirmar la voluntad irrevocable de llevar a cabo las elecciones, con o sin el PKD, dejando, no obstante, una puerta abierta a su participación para limitar la insatisfacción y hostilidad de sus miembros. Akashi buscó obtener un consenso internacional contra la facción y en favor de la continuación del proceso de paz; consenso que aun los países que sostenían al PKD, principalmente China, no podían objetar. Las posiciones de los cascos azules fueron reorganizadas con el objetivo estratégico de proteger las elecciones contra los ataques del Jemer Rojo. Con este mismo fin, fue-

.....

7 Akashi (2012, 163) señala que la APRONUC no tenía ni la autorización ni la capacidad militar para entrar en una guerra de guerrillas contra el Jemer Rojo. Por otro lado, era poco probable que la opinión pública de los países que habían enviado tropas aceptara pagar un tributo en vidas humanas, lo cual podía conducir al retiro de varios contingentes y a la subsiguiente desintegración de la operación.

ron solicitadas las unidades militares de las otras facciones y recibieron algunas de las armas acantonadas –irónico oxímoron para una operación de mantenimiento de la paz– (Findlay 1995, 41; Stedman 1997, 29-32). Ciertos autores, como Stedman (1997), estiman que la estrategia de Akashi fue eficaz para aislar al Jemer Rojo y salvar el proceso de paz. Otros, como Nhem (2011), arguyen que era necesario controlar la fuerza militar del Jemer Rojo para encontrar una solución de largo plazo del conflicto, pues, después del retiro de la APRONUC, el grupo quedó en posición de destruir el equilibrio del nuevo gobierno de coalición mediante una alianza con uno de los dos partidos. Este argumento no carece de validez cuando se considera la virulenta rivalidad que opuso al FUNCIPPEC y al PPC para aunarse de forma separada con los líderes jemereros rojos, y que concluyó con el golpe de Estado de 1997.

A las dificultades anteriores se suma la de un calendario estrecho de dieciocho meses que impuso a la APRONUC una fuerte presión de tiempo, particularmente a sus componentes militar, electoral, y de repatriación. El DDR debía contribuir a la creación de un ambiente político neutro para las elecciones de mayo de 1993, y toda su ejecución giraba en torno a esta fecha. Lee Kim y Metrikas (1997, 125) sugieren que la posibilidad de aplazar las elecciones hubiese dado el tiempo de negociar la cooperación de todas las facciones. Sin embargo, Akashi (2012, 164) afirma que no existía otra alternativa que la de respetar la fecha límite de retiro que el CS había fijado de forma estricta, debido, en gran parte, al costo financiero de la operación.

La falta de recursos financieros afectó igualmente al DDR, pues la APRONUC no tenía presupuesto para este fin,⁸ y cada una de las facciones debía asumir su costo. Sin embargo, éstas no estaban en capacidad de satisfacer las necesidades económicas y sociales inmediatas de sus combatientes, y después de todos los años de guerra, la economía del país no estaba en capacidad de integrarlos en un período tan corto, excepto en una agricultura de subsistencia básica (Bartu y Wilford 2009, 10 y 12). La ONU

.....

8 La ONU reservó 27 millones de dólares para comida y refugio básico para los desmovilizados y previó 14 millones de dólares para programas de capacitación (Bartu y Wilford 2009, 10; CS 1992a, 38).

limitó el DDR en Camboya al simple desmantelamiento de la maquinaria de guerra, sin tener en cuenta las consecuencias de largo alcance que éste comportaba ni los recursos humanos y financieros que exigía, particularmente en lo relativo a la reintegración a largo plazo de los excombatientes. Las garantías para una reintegración socioeconómica viable, que diera a la paz una verdadera plusvalía, hubiesen podido representar para muchos de los combatientes, cansados de la guerra y de las condiciones de vida difíciles en la selva, un verdadero incentivo para abandonar las armas.

Por último, se debe señalar que la Policía civil, quizás el componente menos eficiente de la operación, falló en su misión de supervisar y controlar la Policía local. Un cierto porcentaje de los policías civiles carecían de cualificación necesaria y tenían poca o ninguna formación en derechos humanos (Akashi 2012, 162). Varios de entre ellos y ciertos cascos azules fueron culpables de violencia sexual contra mujeres y niños, actos de racismo, tráfico de armas y animales exóticos, comportamiento desaforado e irrespeto de la cultura y tradiciones del país (Findlay 1995). Estos actos inaceptables y contrarios a toda deontología, así como la falta de medidas disciplinarias por parte de la APRONUC, restaban credibilidad a una operación de paz que trataba de desarmar a los combatientes del país.

El fracaso del DDR y del proceso de paz afectó la reubicación de los 365.000 refugiados repatriados por la APRONUC. La violación constante del cese del fuego, conjugada con la falta de recursos técnicos y financieros, frenó el proceso de desminado, el cual era vital para dar acceso a las tierras en diversas zonas del país. Los beligerantes, familiarizados con los emplazamientos y tipos de minas que ellos mismos habían instalado, hubiesen podido contribuir de forma significativa al proceso. Además, los combates incesantes que azotaron el país hasta 1998, principalmente entre el Jemer Rojo y el PPC, forzaron de nuevo a muchos de los refugiados a huir –algunos en varias ocasiones–, generando una dinámica de desplazamiento y desarraigo entre la población rural, la cual sigue siendo vulnerable hoy en día (Thibault 2001).

La APRONUC no logró terminar con el modelo de violencia imperante en Camboya ni crear las condiciones necesarias para la reconciliación nacional. Los retos del DDR en este país eran inmensos, y la experiencia de

la ONU y de la comunidad internacional en este campo, embrionaria. La APRONUC dejó tras ella un gobierno de coalición amenazado por la falta de apertura política de sus partidos, un Jemer Rojo que controlaba el 20% del territorio nacional, con aproximadamente 600.000 civiles (Etcheson 2006, 45), y un conflicto armado que parecía destinado a durar. Camboya tuvo que atravesar varios años más de guerra civil antes de que la política desarrollada por el Gobierno pusiera fin al conflicto. Al cabo de más de tres décadas de influencia e intervención extranjera, los camboyanos encontraron por sí mismos el camino hacia la pacificación del país, pero no pudieron sustraerse al dilema corneliano entre justicia y paz que deben enfrentar las naciones que han sufrido crímenes masivos.

3. La *Win-Win policy*: una táctica imparabile

Si bien la reestructuración de las Fuerzas Armadas Reales de Camboya (FARC) fue finalizada en mayo de 1994 con la integración de los combatientes del FNLPK, del FUNCINPEC y del PPC, una profunda desconfianza reinaba entre estas unidades semiindependientes. El apoyo administrativo escaso e ineficaz, el estado precario de las infraestructuras y los numerosos campos minados contribuyeron a la baja de la moral de las tropas, cuya falta de disciplina militar era tan peligrosa como las acciones del Jemer Rojo (CS 1994). Por otro lado, las fuerzas armadas se beneficiaban de la autonomía para explotar los recursos naturales del país, situación que generó una amplia paleta de tráfico. Los oficiales fomentaban o cerraban los ojos ante las acciones delictivas de sus soldados, quienes, remunerados de forma miserable, buscaban otras fuentes de ingresos para sobrevivir (Hendrickson 1999, 5).

El Gobierno camboyano era consciente de la necesidad de desmovilizar un cierto número de soldados y de dismantelar el Jemer Rojo. Para lograr el primer objetivo, el GRC buscó asistencia extranjera. En 1994, la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) inició un programa con un presupuesto anual de 25 millones de dólares destinado al desarrollo rural y a proyectos específicos de reintegración para los 3.000 jemereros rojos que habían desertado (Etcheson 2006, 43-44). Entre 1995 y 1996, el Gobierno, en colaboración con el Banco Mundial (BM), preparó

un programa de DDR, conocido oficialmente como el Programa de Ayuda a los Veteranos Camboyanos (PAVC), que debía beneficiar a 40.000 soldados de las FARC y a los excombatientes del Jemer Rojo. Sin embargo, la situación política de 1997 impidió la implementación del PAVC y condujo a Estados Unidos a reducir considerablemente su programa de ayuda.

Para alcanzar el segundo objetivo, el GRC promulgó, el 15 de julio de 1994, la Ley de Proscripción del Grupo “Kampuchea Democrática”. La ley codificaba las acciones criminales de la KD, así como las penas en las que se incurría, pero preveía al mismo tiempo una amnistía de seis meses, para permitir a sus miembros regresar a vivir bajo la autoridad gubernamental sin ser juzgados por sus crímenes. Aun cuando los líderes no se beneficiaban de forma automática de la amnistía, el Rey podía otorgarles el perdón o una amnistía parcial o total.⁹ La ley marcaba un hito en la historia del país. Por un lado, por primera vez un gobierno camboyano legítimo y reconocido internacionalmente acusaba al Jemer Rojo de ser un grupo criminal, terrorista y culpable de genocidio. Por el otro, al ofrecer una amnistía para la mayoría de los integrantes de la organización, la ley instauraba una medida de transición hacia la paz, pues, como lo afirma la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006, 7), “cuando han sido miles de personas las que han participado en la comisión sistemática de crímenes, es imposible proceder judicialmente contra todos”. Esta estrategia dio sus frutos, y en enero de 1995, el GRC extendió la amnistía por un período indefinido. De acuerdo con las cifras oficiales, 6.000 jemereros rojos habían desertado desde 1994 y 2.970 habían sido integrados en las FARC (Heder 2011, 9).

Entre 1996 y 1998, los principales líderes del Jemer Rojo regresaron a la mesa de negociaciones. Una de las razones de este cambio de actitud fue el conflicto interno entre las dos líneas duras de la organización. La primera, basada en Anlong Veng y dirigida por Pol Pot, deseaba continuar con la lucha armada; la segunda, basada en Pailin y Malai, bajo el comando de

.....

9 Para acceder al texto integral de la ley, ver las Cámaras Extraordinarias en los Tribunales de Camboya, <http://www.eccc.gov.kh/en/documents/legal/law-outlaw-democratic-kampuchea-group>

Ieng Sary, prefería aprovechar la amnistía para evitar todo proceso judicial y poder conservar los beneficios financieros, entre otros, obtenidos durante la guerra (Colletta, Schjørlie y Berts 2008, 57).

En 1996, los 3.000 combatientes de las divisiones de Pailin y Malai desertaron e integraron las FARC. La zona controlada por las dos divisiones contaba con una población de 100.000 habitantes y era una de las regiones del país más ricas en piedras preciosas y madera, recursos con los cuales el Jemer Rojo aseguraba su autonomía financiera. Al perder Pailin y Malai, el grupo perdió el núcleo de su poder económico (Jennar 2010, 127-130). La desertión poco después del mítico líder Ieng Sary, brazo derecho de Pol Pot y ministro de Relaciones Exteriores del régimen de la KD, constituyó una victoria mayor para el Gobierno. Ieng Sary obtuvo por decreto real el perdón de la pena de muerte dictada por el Tribunal Revolucionario de la República Popular de Kampuchea en 1979, así como una amnistía, en virtud de la ley de 1994 (Heder 2011, 11-12). Esta decisión hacía eco al emblema de la política gubernamental, según la cual el perdón era la condición sine qua non para la paz y la reconciliación nacional.

Paralelamente, Hun Sen aprovechó la oportunidad abierta por la amnistía para implementar su llamada *Win-Win policy*, que él mismo definió como un elemento esencial del concepto camboyano de paz y como “la lección más importante que los camboyanos han aprendido de varias décadas de experimentos y esfuerzos para lograr paz y tranquilidad. El punto clave de la *Win-Win policy* es reconocer que en una guerra destructora no hay vencedor y que la venganza no conduce a la paz”.¹⁰

En los últimos meses de 1996, la coalición del GRC comenzó a fisurarse a medida que se intensificaban la desconfianza y rivalidad entre el PPC y el FUNCINPEC por una alianza con los grupos restantes del Jemer Rojo. Cada partido esperaba integrarlos en sus filas para contrarrestar la fuerza política y militar del otro. La situación llegó a su paroxismo en julio de 1997, cuando Hun Sen lanzó un golpe de Estado contra el FUNCINPEC y

.....

10 Discurso de Hun Sen en Phnom Penh, el 21 de octubre de 2006. Ver ONU, http://www.un.int/cambodia/Bulletin_Files/November06/HS_statement_fifteen_anniversary.pdf

en 48 horas infligió a las fuerzas de Ranariddh una derrota militar y política total. La victoria sin disputa de Hun Sen impuso la *Win-Win policy* como la salida más favorable para los jemeres rojos. La desertión de Khieu Samphan, jefe de Estado del régimen de la KD, y de Nuon Chea, principal ideólogo del régimen, tuvo lugar en 1998, año del deceso de Pol Pot. Ante la presión creciente para juzgar a los dos líderes por genocidio, Hun Sen argumentó que esto implicaría el regreso de la guerra civil y reiteró que para lograr la paz, el país debía enterrar el pasado (Fontaine 1998). Los últimos tránsfugos integraron las FARC en febrero de 1999.

Con el fin de dismantelar eficazmente la organización política y militar de los beligerantes, el Gobierno les ofreció verdaderos dividendos de paz. Con la *Win-Win policy*, el GRC estableció tres políticas de seguridad para los desertores: seguridad personal y la de sus familias, seguridad del empleo, con la oportunidad de seguir ejerciendo la profesión que tenían antes, y seguridad de sus bienes, sin confiscación ni alteración. Según Colletta, Schjørlien y Berts (2008, 58-59), la *Win-Win policy* implementó con este fin tres niveles de reintegración: reintegración militar de los soldados del Jemer Rojo en las FARC, en donde los comandantes de rango medio del grupo mantenían el control de sus tropas; reintegración administrativa de los líderes, quienes podían conservar sus antiguos cargos o aceptar cargos análogos en sus propias comunidades, y reintegración socioeconómica, que garantizaba a las zonas ocupadas por los jemeres rojos un estatus de zona autónoma de desarrollo económico que las exceptuaba de impuestos durante tres años y las autorizaba a promover el comercio con Tailandia. Pailin pasó a ser una ciudad, y Malai, un distrito. Hoy en día, los antiguos líderes del Jemer Rojo conservan una influencia importante en sus zonas. Colletta, Schjørlien y Berts (2008, 59) aseguran que “el desarrollo económico contribuyó a establecer una armonía social vital para la reintegración de los combatientes. La tierra fue distribuida de manera justa en las zonas autónomas y cada soldado y su familia recibió dos reses, cinco hectáreas de tierra y 5.000 bahts tailandeses”. La *Win-Win policy* generó y genera aún controversias, pero no se deben olvidar la capacidad de adaptación y resistencia de la que había dado prueba el Jemer Rojo y la situación dramática del pueblo camboyano después de treinta años de conflicto. Esto imponía la pacificación definitiva del país como una prioridad absoluta.

En 1997, el GRC solicitó la ayuda de la ONU para juzgar a los líderes y a los más altos responsables de los crímenes cometidos durante el régimen de la KD. En 2003, después de varios años de discrepancias centradas en la jurisdicción y los fondos, la ONU y el GRC firmaron el acuerdo para establecer las Cámaras Extraordinarias en los Tribunales de Camboya (CETC), tribunal híbrido, con jueces camboyanos e internacionales. Las primeras audiencias tuvieron lugar en 2009, con el juicio de Duch, antiguo responsable de la prisión S-21, condenado a prisión perpetua en 2012. Otras cuatro personas son acusadas: Nuon Chea, Ieng Sary, Khieu Samphan e Ieng Thirith, todos octogenarios valetudinarios.¹¹

El tribunal ha sido objeto de críticas por parte de la comunidad internacional y de una cierta parte de la sociedad camboyanas, particularmente por corrupción e injerencia gubernamental, así como por el número reducido de acusados –gran genocidio, pequeño tribunal–.¹² Sin embargo, como lo explica Jennar,¹³ las CETC son decisivas para establecer la verdad histórica sobre el régimen, así como para terminar con la cultura de la impunidad y ofrecer reparación a las víctimas, reconocidas, por primera vez en la historia del derecho internacional, como parte civil.

4. El proyecto del Banco Mundial: ¿verdadera desmovilización?

Después de las elecciones de 1998 y del restablecimiento de un gobierno de coalición entre el PPC y el FUNCINPEC, Camboya entró en un período de relativa estabilidad política. Como los numerosos tránsfugos del Jemer Rojo aumentaron, al menos en teoría, las filas de las FARC, la implementación de un programa de DDR era apremiante. En mayo de

.....

11 Para mayor información, ver las CETC, <http://www.eccc.gov.kh/fr>

12 Hun Sen se opone vigorosamente a la inculpación de otros miembros de la KD. Sus detractores lo acusan de proteger a los jemeres rojos. El primer ministro, por su parte, argumenta que abrir otros casos implicaría el regreso de la guerra civil, y no duda en recordar que el Jemer Rojo estuvo bajo la égida de la ONU y de la comunidad internacional durante varios años y obtuvo representación diplomática hasta 1991.

13 Ver Jennar, <http://www.jennar.fr/?p=344>

1999, los donantes internacionales se reunieron en Camboya para discutir sobre la cuestión. Según las cifras del GRC, el número de soldados de las FARC variaba entre 150.000 y 160.000 (BM 2008, 21). Sin embargo, se sabía que los comandantes locales exageraban el número de efectivos bajo su control para beneficiarse de créditos salariales. A pesar de las dudas que flotaban sobre el número real de tropas, un proyecto piloto fue lanzado en 2000 con el objetivo de desmovilizar 1.500 soldados en cuatro provincias. El proyecto, enfocado en programas de desarrollo comunitario y actividades de reintegración para los desmovilizados, puso en evidencia que muchos de los combatientes ya no estaban en actividad –algunos desde hacía años– y que la mayoría se había instalado en alguna comunidad y se dedicaba a actividades agrícolas o de desarrollo rural (Bartu y Wilford 2009, 18-19).

Este proyecto sirvió de base para el Proyecto de Desmovilización y Reintegración de 2001, el cual tenía como objetivos generales apoyar al GRC en la desmovilización y reintegración de 30.000 soldados –15.000 en 2001 y 15.000 en 2002– y contribuir a la canalización de recursos financieros hacia el sector social. Se buscaba así que las prioridades del gasto público pasaran del sector de seguridad, el cual constituía entre el 35% y el 40% del presupuesto nacional, hacia el desarrollo de los servicios sociales y la creación de oportunidades económicas para la población desfavorecida. Los ahorros hechos gracias a la desmovilización se invertirían en los sectores prioritarios de la salud, la educación, la agricultura y el desarrollo rural. El proyecto, financiado por diversos donantes internacionales y por Camboya, contaba con un presupuesto de 42 millones de dólares (BM 2001, 2-10).

En una primera etapa se creó una base de datos, en donde fueron registrados más de 150.000 efectivos, de los cuales se suprimieron 15.550 “soldados fantasma” (BM 2006, 7). A pesar de la fuerte probabilidad de que el número de soldados registrados fuera aún excesivo, el GRC, argumentando razones de seguridad nacional, no permitió realizar otras verificaciones.¹⁴ El Ministerio

.....

14 El BM admite que el registro de los soldados no se efectuó ni con las medidas ni con la cautela necesarias para asegurar su fiabilidad y señala que la preparación del registro hubiera debido incluir a las autoridades civiles y la sociedad civil (BM 2006).

de Defensa estableció la lista de los primeros 15.000 beneficiarios del proyecto, de los cuales el 80% pertenecía a la categoría II –inválidos, enfermos crónicos y/o mayores de 55 años–. Entre octubre y diciembre de 2001, los soldados fueron reagrupados en distintos centros en todo el país, en donde recibieron ayuda alimentaria, un kit de enseres domésticos y 240 dólares, para ser luego transportados hasta las comunas de su elección. El desarme estaba bajo el control directo de las FARC y tuvo lugar en sus instalaciones antes de la desmovilización (BM 2006, 8-10).

En una fase previa a la desmovilización, los soldados habían identificado la tierra, el ganado y el dinero en efectivo como sus necesidades más urgentes. Sin embargo, estas tres posibilidades fueron descartadas y se diseñaron cuatro paquetes de reintegración con los cuales se pensaba que los veteranos podrían generar nuevos ingresos en sus comunidades. De ellos, 13.764 optaron por el paquete compuesto de una motocicleta, un repuesto, llantas, un casco y una máquina de coser. Los excombatientes tenían también la posibilidad de recibir capacitación en el área de su predilección (BM 2006, 10).

A finales de 2001, los donantes internacionales comenzaron a emitir reservas, particularmente con respecto al número importante de oficiales de alto grado aún presentes en las FARC y a la presencia en la nómina de pago de “soldados fantasma” o de soldados que ya no trabajaban para las fuerzas armadas (Bartu y Wilford 2009, 10). En junio de 2003, el BM anunció la suspensión de los desembolsos, debido a la malversación de fondos¹⁵ en el mercado de las motocicletas, y en septiembre de 2004 suspendió oficialmente el proyecto, exigiendo del GRC un reembolso de 2,8 millones de dólares, bajo pena de no volver a recibir financiamiento de su parte (BM 2008, 23). La desmovilización de los otros 15.000 efectivos prevista en 2002 no tuvo lugar.

.....

15 La corrupción endémica del país afectó de forma permanente a los excombatientes: falta de control sobre los créditos de los donantes, malversación de fondos destinados a los veteranos incapacitados, retrasos en el pago de salarios y pensiones, compra de la identidad de personas inválidas, falta de transparencia respecto a las tierras acordadas para los desmovilizados –vendidas en ocasiones de forma ilegal–, entre otros (Bartu y Wilford 2009, 20; Fisas 2011, 18).

Los resultados del proyecto con respecto a la reintegración de los excombatientes fueron limitados. En primer lugar, sus fondos no podían financiar la adquisición de tierras, una de las prioridades de los soldados, para quienes la agricultura era una manera de compensar un salario extremadamente bajo; casi todos deseaban continuar con esta actividad después de la desmovilización, pero muchos no eran propietarios del terreno que ocupaban o necesitaban uno más grande para alimentar a sus familias (BM 2001, 6-7). En los años que siguieron, el GRC acordó un cierto número de tierras para los desmovilizados, para paliar esta situación. Por otro lado, el BM (2006) admite que los paquetes de reintegración no respondían a las necesidades de los veteranos, quienes, en su mayoría, enfermos, incapacitados y/o en edad avanzada, constituían una población frágil, con pocas oportunidades sólidas de procurarse otras fuentes de ingresos, que requerían una red de seguridad más adaptada y durable. Además, el retraso notorio en la entrega de los paquetes puso a un cierto número de beneficiarios en una situación delicada. Por su parte, el GRC aseguró que aún después de la suspensión del proyecto, los desmovilizados siguieron recibiendo capacitación.

La desmovilización y reintegración de las mujeres y niños combatientes fue otro punto débil del proyecto. A pesar de que el BM había previsto satisfacer de forma adecuada las necesidades de estos dos grupos, hasta entonces condenados al ostracismo en los programas desarrollados en el país, sus dos informes sobre el proyecto no mencionan ninguna medida particular en este sentido. El *Child Soldiers Global Report 2008*¹⁶ confirma esta carencia en lo que concierne a los menores de 18 años. La UNICEF (2002, 69), por su parte, pone de relieve lo poco que se ha hecho para la desmovilización y reintegración efectivas de los niños soldados en los países del Este Asiático, incluida Camboya, y cita como ejemplo un menor camboyano que tomó la identidad de un combatiente fallecido para poder beneficiarse del programa de desmovilización. En lo que respecta a las mujeres soldados, quienes representaban

.....

¹⁶ Ver Niños Soldados Internacional, <http://www.childsoldiersglobalreport.org/content/cambodia>

el 3% de las fuerzas armadas (BM 2001, 22), ninguno de los documentos consultados para este artículo –oficiales o académicos– hace referencia a ellas, excepto el breve informe de Susan Blackburn (2008), quien constata la misma ausencia de información.

El BM (2006) menciona que los desmovilizados se beneficiaron de la información y orientación sobre temas de género, pero reconoce que el impacto del proyecto en este sentido fue insignificante. El proyecto no incluyó medidas efectivas para contrarrestar las consecuencias negativas que podían tener sobre las mujeres la desmovilización y reintegración de los combatientes –violencia doméstica, desempleo, sida–. Esto era particularmente relevante en el caso de Camboya, en donde los muchos años de conflicto tuvieron consecuencias desastrosas sobre sus ciudadanas.

Es importante señalar que el programa del BM habría sido más efectivo si se hubiese implementado en tándem con una reforma del sector de seguridad (RSS)¹⁷ y abierto de esta forma el camino para que las instituciones de seguridad camboyanas actuaran en el marco de principios democráticos y se mostrasen eficaces en el cumplimiento de su misión de proteger a la sociedad, contribuyendo así a la paz y al desarrollo sostenible (ONU 2008).

El sector de seguridad del país se hallaba en una situación precaria y planteaba diversos problemas de fondo. Hendrickson (1999) destaca tres, en lo tocante al Ejército. El primero, evocado anteriormente, era la estimación inexacta del número de efectivos y la presencia de “soldados fantasma” en los registros oficiales. El segundo era el hecho de que el concepto de unas FARC unidas no correspondía a la realidad en el terreno. Varias unidades de la KD habían conservado el control de sus zonas y tropas, y la fidelidad de algunas de ellas a las FARC era dudosa. Además, el gobierno de coalición, formado en 1993 entre el FUNCINPEC y el PPC, no condujo a

.....

17 La ONU (2006 y 2008) define el sector de seguridad como “una expresión de sentido amplio que se utiliza con frecuencia para describir las estructuras, las instituciones y los funcionarios responsables de gestionar, mantener y supervisar la seguridad en un país”. El sector de seguridad incluye, entre otros, las fuerzas armadas, las instituciones policiales, las autoridades civiles, el sistema judicial, el sistema penitenciario y los servicios de inteligencia.

una reestructuración sino a una dualidad en el Ejército. Una fuerte hostilidad persistía entre las fuerzas leales a cada partido y cada líder tenía su burocracia, su policía, sus ministros y sus militares propios. La situación se agravó con el golpe de Estado de 1997, después del cual varios oficiales leales a Ranariddh fueron ejecutados bajo las órdenes de Hun Sen. El tercer problema consistía en las actividades ilícitas, particularmente el tráfico de madera, a las que se libraba un cierto número de oficiales de alto rango de las fuerzas de seguridad. Este último punto era particularmente sintomático de la dificultad de implementar una RSS en Camboya. Como lo indica Wille (2006a, 121-122), durante el conflicto, todas las facciones se sirvieron de la explotación de los recursos naturales como fuente de financiamiento. Después de la estabilización del país, los jefes militares continuaron con esta actividad por interés propio. El Gobierno toleraba esta situación para asegurarse la lealtad de los militares, pero también porque los políticos de alto nivel se beneficiaban del comercio de la madera. El Fondo Monetario Internacional puso en evidencia lo que era un secreto de polichinela: la existencia de un presupuesto paralelo al presupuesto gubernamental oficial, financiado en gran parte por la explotación maderera. El proyecto del BM se enfrentaba entonces a una de las cuestiones más intratables y arcanas en Camboya: las relaciones entre el Gobierno y el poder militar.

La influencia de los militares hacía difícil la introducción de políticas contrarias a sus intereses. La lista de los primeros 15.000 soldados que debían ser desmovilizados –establecida por el Ministerio de Defensa fuera de todo marco de transparencia y control riguroso, y sin ningún tipo de verificación por parte de la sociedad civil– reflejaba bien este estado de las cosas (BM 2006). Así ninguno de los generales con estrellas del Ejército, cuyos salarios exigían un presupuesto significativo, fue designado para la desmovilización¹⁸ (Mead 2002). Por otra parte, al

.....

18 En 2006, la Asamblea Nacional redujo la edad de jubilación obligatoria de las FARC, pero los 613 generales de una a cuatro estrellas en edad de retirarse podían solicitar una prolongación de actividad ante el Ministerio de Defensa (Bartu y Wilford 2009, 20).

beneficiar a los elementos más frágiles del Ejército –enfermos, inválidos y/o de edad avanzada–, el proyecto se transformó “más en un plan de jubilación y de pensiones que en un programa de DDR per se”, como lo sugieren Bartu y Wilford (2009, 31). De hecho, el número de efectivos que debían ser desmovilizados, en sentido estricto, era mucho menor del esperado, pues los combates habían cesado y aproximadamente el 70% de los soldados ya habían regresado a la agricultura de subsistencia y se habían instalado en alguna comuna (BM 2001, 6-7). Esta situación generó dudas sobre el buen fundamento del proyecto.

Richardson y Sainsbury (2005) afirman que el número de soldados en Camboya no excedía los 40.000 efectivos y sostienen que el fracaso del proyecto de desmovilización se debió a que los donantes pensaban que el gasto desmesurado del Ejército era fruto del exceso de soldados, sin tomar conciencia del papel que desempeñaban el clientelismo y la corrupción en la malversación de recursos. Esto socavó el desarrollo de un plan de reforma viable que permitiera, en primer lugar, evaluar el nivel de gasto asequible para el sector de seguridad con respecto a los otros sectores públicos, y en segundo lugar, ganar el apoyo del Gobierno y de las fuerzas militares para dicha reforma (Hendrickson y Karkoszka 2002). A pesar de haber consultado a los funcionarios militares de otros países que apoyaban la reforma militar pero no participaban en el proyecto, el BM, principal donante en el proceso de desmovilización, no podía implicarse en dicha reforma pues ésta no hacía parte de su mandato. La falta de coordinación entre todos los donantes tuvo repercusiones negativas en el diseño y los resultados de los dos procesos, así como en la transformación del Ejército en una fuerza de defensa adecuada para el país (BM 2006).

En 2001, el Gobierno publicó un libro blanco sobre la defensa que evocaba el tema del reclutamiento, definiéndolo como “servicio militar obligatorio selectivo” (Mead 2002). Esto era sorprendente en un país que implementaba un proceso de desmovilización, a través del cual esperaba liberar fondos que serían invertidos en el sector social, y que atravesaba por un período de estabilidad sin ninguna amenaza extranjera. A pesar de estas reservas, el libro blanco incluía medidas de RSS como la redefinición del papel de las fuerzas armadas –imponiéndoles disciplina, respeto

e integridad, algo especialmente preponderante en un país en donde el poderoso comando militar se negaba a someterse al control civil y reivindicaba su autonomía– y preveía la profesionalización del Ejército con soldados bien entrenados y remunerados de forma justa y regular¹⁹ (Mead 2002). Las dudas sobre la justificación de la desmovilización se reforzaron en 2004 cuando el Gobierno anunció la introducción del servicio militar obligatorio, decretado por la ley en 2006 para los hombres entre 18 y 30 años, por un período de 18 meses.

El número de efectivos militares en Camboya es hoy todavía desconocido, y las distintas fuentes citan cifras que divergen. El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (2012) habla de 75.000 soldados, lo cual implicaría una reducción significativa, en comparación con el número inicial supuesto de efectivos. En todo caso, el BM (2008, 25) señala que el porcentaje del gasto público en el sector de seguridad pasó del 47% en 1997 al 18% en 2005 y que el gasto en el sector social y de desarrollo rural se duplicó entre 2000 y 2005. Sin embargo, el BM no precisa si este cambio es resultado del proyecto. Según Bartu y Wilford (2009, 31), los ahorros hechos gracias a la desmovilización fueron invertidos en el Ejército, y no en el sector social. Por su parte, el Instituto Económico de Camboya (2009) indica que el gasto público en los sectores prioritarios –salud, educación, agricultura y desarrollo rural– se duplicó entre 2004 y 2009, pero anuncia asimismo un aumento del gasto en el sector de seguridad y de defensa superior al doble, en el mismo período. Las tensiones fronterizas con Tailandia influyen seguramente en esta tendencia.

Para terminar, se debe mencionar la implicación alarmante de las fuerzas de seguridad en los abusos contra los derechos humanos en Camboya, como lo denuncian Human Right Watch (HRW) y otros organismos.²⁰ Con

.....

19 Los soldados camboyanos ganaban 20 dólares por mes. Este salario bajo los obligaba a buscar otras fuentes de ingresos y muchos encontraban una alternativa en la explotación ilegal de los recursos naturales, agravando así los diversos problemas ambientales del país (Mead 2002).

20 Ver Human Right Watch, <http://www.hrw.org>, LICADHO, <http://www.licadho-cambodia.org> y Amnesty International USA, <http://blog.amnestyusa.org>

la participación de los militares y la Policía, el Gobierno reprime violentamente a los sindicalistas, miembros de la oposición y activistas por el derecho a la tierra. HRW hace mención de varios oficiales militares que recibieron promociones de grado a pesar de estar involucrados en casos de tortura, ejecuciones extrajudiciales y violencia política, y afirma que la tortura es moneda corriente en las estaciones de Policía y prisiones. Las unidades militares son desplegadas frecuentemente para realizar los cientos de expulsiones forzadas y confiscaciones de tierra de las que son víctimas miles de campesinos como resultado de la desastrosa política gubernamental sobre la tierra. Esto sin contar con las expulsiones ilegales a las que proceden algunos soldados para recuperar terrenos en su propio interés (Guillison 2010). La pregunta que se plantea es: ¿Cómo imponer un cambio de fondo en el seno de las fuerzas armadas camboyanas cuando el Gobierno mismo parece no respetar el Estado de derecho y utiliza a sus soldados como los esbirros de una política injusta?

5. Desarme y control de armas: un paso hacia adelante en el proceso de reconstrucción

Se estima que en 1991 el número de armas en circulación en Camboya oscilaba entre 319.000 y 462.000 (Wille 2006b). Después de la firma de los APP y la reestructuración de las FARC, se supone que el 70% de las armas de las fuerzas del FNLPK, del FUNCINPEC y del PPC pasaron bajo control oficial. Con la desintegración del Jemer Rojo, el Gobierno recuperó igualmente el 70% de su arsenal. Esto indica que el 30% de las armas de todas las facciones estaba en manos de la población civil o almacenada en escondites. La combinación explosiva de una sociedad armada con el impacto profundo del genocidio, la pobreza, el desempleo, la fragilidad de las instituciones y la inestabilidad política aumentó el nivel de violencia de forma dramática.

En 1998, el GRC hizo del control de la proliferación de armas ilegales una de sus prioridades. Un texto de ley restringió el porte y uso de armas, y el Ministerio del Interior estableció un sistema nacional para su recolección. Cerca de 30.000 armas fueron registradas en depósitos en pueblos y provincias, más de 66.000 fueron confiscadas o entregadas de manera voluntaria por la población, y 36.500 fueron destruidas en varias ceremonias públicas

(Bartu y Wilford 2009, 23). En 1999, el número de homicidios alcanzó el nivel más alto desde 1993 (Broadhurst 2002). El mismo año, el Gobierno solicitó la ayuda de la Unión Europea (UE) para mejorar sus medidas de control. En 2000, la UE lanzó el EU Small Arms and Light Weapons Assistance to the Kingdom of Cambodia (EU-ASAC), agencia de apoyo al GRC en el control de armas pequeñas y armas ligeras. En 2003, Japón estableció un programa paralelo que operaba en provincias distintas. Las autoridades camboyanas conservaban la responsabilidad jurídica de la recolección.

El EU-ASAC tenía como misiones principales asistir al GRC en el desarrollo de varias medidas relativas a las armas, por ejemplo: una legislación e instrumentos de regulación apropiados para el control de su adquisición, porte, uso, venta y traspaso; estrategias para su entrega y recolección voluntaria por parte de la población civil; procedimientos para la destrucción de sus excedentes y un sistema computarizado para su inventario. El programa también debía apoyar a la sociedad civil, principalmente las ONG, para sensibilizar a la población sobre los problemas generados por las armas. Durante el programa, que duró de 2000 a 2006, 142.871 armas fueron destruidas, 158.760 almacenadas con seguridad y 12.775 recolectadas. El informe de evaluación del EU-ASAC señala que el 82% de las armas ilegales pasaron bajo control gubernamental y que, entre 1998 y 2003, la violencia armada se redujo el 70%, y los homicidios, el 55%.²¹ La canalización correcta de los fondos de los donantes y la colaboración estrecha con la sociedad civil contribuyeron de manera significativa al éxito del EU-ASAC. Hoy en día, muchas de las prácticas internacionales relativas a la reducción de armas se derivan de este programa pionero. Por su parte, entre 2003 y 2008, el Japan Assistance Team for Small Arms Management in Cambodia (JSAC) colaboró con el GRC fortaleciendo los mecanismos de manejo de armas legales y con las ONG implementando programas de desarrollo para la población civil. En total, fueron recolectadas 30.360 armas, y destruidas 25.444.²²

.....

21 Para más información sobre el programa y para acceder al informe completo, ver el EU-ASAC, <http://www.eu-asac.org>

22 Para mayor información sobre el programa, ver el JSAC, <http://www.jics.or.jp/jsac/newsEN.html>

El EU-ASAC afirma que más de 198.000 armas fueron destruidas en Camboya entre 1999 y 2006. Según Wille (2006b), el número de armas que escapaban al control del Gobierno pasó de entre 153.000 y 216.000 en 1998 a entre 21.000 y 84.000 en 2006. La autora señala que los homicidios con pistola pasaron del 69% en 1994 al 30% en 2004, y los pacientes con heridas de bala admitidos en los hospitales, del 65% en 1993 al 2,6% en 2004. Basándose en estos indicadores, es claro que los programas contribuyeron de forma decisiva al proceso de estabilización del país y al mejoramiento de la seguridad humana. Wille (2006a, 136) explica que “los esfuerzos comunes del EU-ASAC, del JSAC y del GRC permitieron retirar con éxito una cantidad importante –y tal vez la gran mayoría– de las armas que escapaban al control gubernamental. Estos programas contribuyeron igualmente al progreso de la gestión del sector de seguridad a través de nuevas leyes y prácticas que rigen el almacenamiento seguro de las armas del Gobierno. La destrucción a gran escala de las reservas militares excedentes permitió reducir los riesgos de futuras malversaciones o de exportaciones no controladas”.

Una nueva ley promulgada en 2005 impone restricciones estrictas sobre el porte de armas de fuego, limitándolo esencialmente al Ejército, la Policía y los funcionarios gubernamentales de alto rango, y prevé condenas severas para las infracciones. Sin embargo, diferentes organismos alertan sobre el uso inícuo de las armas por parte de las fuerzas de seguridad. Los abusos de poder son múltiples y tienen lugar con toda impunidad. Los progresos realizados en materia de seguridad gracias a los programas de reducción de armas no serán contundentes si los actores oficiales no respetan y hacen respetar la ley y si el país no se dota de un sistema judicial legítimo e independiente. Estos cambios parecen difíciles en el contexto actual.

Conclusiones

El objetivo de este artículo era presentar las iniciativas de DDR en Camboya, así como dos medidas que contribuyeron a contrarrestar su fracaso: la *Win-Win policy* y los programas de control de armas. El caso camboyano pone en evidencia la miríada de dificultades que plantean las

situaciones de conflicto a los actores involucrados en el DDR y permite comprender por qué hoy todavía este tipo de iniciativas genera dudas en cuanto a su eficacia a corto y largo plazos.

La APRONUC debía asegurar la implementación de los APP. Su mandato englobaba una amplia paleta de misiones y se desarrollaba en un país víctima de un genocidio y más de dos décadas de guerra civil. Sus miembros debían negociar con los antiguos líderes del régimen revolucionario más radical del siglo XX y lidiar con la profunda desconfianza que reinaba entre todas las facciones. Sin embargo, estos retos y responsabilidades no fueron respaldados con el comando, la logística, el calendario, la comunicación y los recursos financieros necesarios y adecuados. En lo que concierne al DDR, la ONU lo redujo a un simple instrumento de desmilitarización, concibiéndolo como un proceso mecánico, como una transición “natural” de la guerra a la paz, excluyendo de esta forma los elementos contextuales y las dinámicas políticas y sociales puestos en juego. Esto condujo a un fracaso flagrante que prolongó la guerra civil en el país y socavó los avances hechos gracias al proceso electoral. La APRONUC puso en evidencia que este organismo no estaba bien preparado para llevar a cabo una operación de gran envergadura y que el control total de una situación de conflicto es simplemente imposible.

Por su lado, el proyecto de desmovilización y reintegración del BM se esforzó por salir del marco militar y de seguridad, incorporando una reflexión de fondo sobre la rehabilitación y resocialización de los excombatientes. No obstante, el proyecto reveló la dificultad de implementar los cambios necesarios para asegurar el éxito de la desmovilización y reintegración, en ausencia de un mandato fuerte, claro y extendido que respaldara los fondos invertidos por los donantes e hiciera frente al riesgo de ser marginado por el Gobierno u otros actores nacionales. El BM no tuvo en cuenta o simplemente no comprendió las complejas relaciones entre el Gobierno y los militares en Camboya y no exigió al GRC la transparencia y los esfuerzos necesarios para identificar el número real de combatientes, establecer la lista de beneficiarios del proyecto y proceder a una RSS verdadera y eficaz. A esto se suma la falta de justificación por parte del GRC de una solicitud de fondos

internacionales para la desmovilización de sus soldados, mientras que al mismo tiempo se preveían nuevos reclutamientos. Por otro lado, al igual que la APRONUC, el proyecto del BM no se preocupó por tener en cuenta las especificidades culturales propias de la sociedad camboyana ni por incorporar iniciativas específicas para ayudar a las comunidades a vivir con sus antiguos victimarios.

Con base en esta constatación, se puede afirmar que estos dos programas de DDR contribuyeron de forma reducida a la pacificación, estabilización y reconstrucción del país. Por su parte, la *Win-Win policy* de Hun Sen, decisiva en el desmantelamiento del Jemer Rojo y el fin de la guerra civil, no fue seguida por las medidas necesarias para establecer el Estado de derecho en Camboya y perennizar los progresos hechos gracias a medidas exitosas como el control de armas, el aumento del presupuesto del sector social y el floreciente trabajo de justicia y memoria.

La política de tabla rasa del Jemer Rojo estuvo a punto de destruir una cultura milenaria que había dado luz a una de las civilizaciones más brillantes de la humanidad. En 1979, Camboya, que había perdido un cuarto de su población, debió comenzar un largo proceso de reconstrucción que promete durar largo tiempo aún. Los desafíos que los camboyanos deben afrontar son inmensos, pero también lo son sus esperanzas.

Referencias

1. Akashi, Yasushi. 2012. An assessment of the United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC). En *Cambodia: Progress and challenges since 1991*, eds. Pou Sothirak, Geoff Wade y Mark Hong, 153-165. Singapur: Institute of Southeast Asian Studies.
2. Banco Mundial. 2001. Project appraisal document on a proposed credit in the amount of sdr 14.7 million (us\$18.4 million equivalent) to the Kingdom of Cambodia for a demobilization and reintegration project, 2 de agosto.
3. Banco Mundial. 2006. Implementation completion report on demobilization and reintegration project in Cambodia, 22 de mayo.
4. Banco Mundial. 2008. Project performance assessment report on demobilization and reintegration project in Cambodia, 8 de abril.

5. Bartu, Peter y Neil Wilford. 2009. Transitional justice and DDR: The case of Cambodia. International Center for Transitional Justice, <http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-DDR-Cambodia-CaseStudy-2009-English.pdf>
6. Becker, Elizabeth. 1998. *When the war was over: Cambodia and the Khmer Rouge revolution*. Nueva York: PublicAffairs.
7. Blackburn, Susan. 2008. The aftermath for women warriors: Cambodia and East Timor. *International Institute for Asian Studies Newsletter* 48: 14-15.
8. Broadhurst, Roderic. 2002. Lethal violence, crime and state formation in Cambodia. *Australian and New Zealand Journal of Criminology* 35 (1): 1-26.
9. Chandler, David. 1992. *A history of Cambodia*. Oxford: Westview Press.
10. Colletta, Nat J., Jens Samuelsson Schjørlien y Hannes Berts. 2008. Selected country fieldwork: Cambodia, Colombia and Uganda. En *Interim stabilization. Balancing security and development in post-conflict peacebuilding*. Folke Bernadotte Academy, <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/06/43/56/381066a4.pdf>
11. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CS). 1992a. Informe del Secretario General sobre Camboya, 19 de febrero.
12. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 1992b. Informe del Secretario General sobre Camboya, 15 de noviembre.
13. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 1994. Informe del Secretario General sobre el equipo de enlace militar de las Naciones Unidas en Camboya, 31 de mayo.
14. Etcheson, Craig. 2006. *After the killing fields: Lessons from the Cambodian genocide*. Lubbock: Texas Tech University Press.
15. Findlay, Trevor. 1995. *Cambodia: The legacy and lessons of UNTAC*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
16. Fisas, Vicenç. 2011. Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes. *Quaderns de Construcció de Pau* 24 (noviembre).
17. Fontaine, Chris. 1998. Khmer Rouge defectors, shielded by premier, will escape trial. *The Daily Transcript*, 28 de diciembre, <http://www.sddt.com/Search/article.cfm?SourceCode=199812281g>
18. Guillison, Douglas. 2010. Is U.S. training Cambodian troops linked to abuses? *Time World*, 19 de noviembre.
19. Heder, Steve. 2011. A Review of the negotiations leading to the establishment of the personal jurisdiction of the extraordinary chambers in the courts of Cam-

- bodia, <http://www.cambodiatribunal.org/sites/default/files/A%20Review%20of%20the%20Negotiations%20Leading%20to%20the%20Establishment%20of%20the%20Personal%20Jurisdiction%20of%20the%20ECCC.pdf>
20. Hendrickson, Dylan. 1999. Security sector reform and poverty alleviation: Options for DFID programming in Cambodia. *CSDG Policy Studies* 1 (junio). King's College London, <http://www.securityanddevelopment.org/pdf/CSDG%20Policy%20Studies%201.pdf>
 21. Hendrickson, Dylan y Andrzej Karkoszka. 2002. The challenges of security sector reform. *CSDG Papers* 1 (enero). King's College London, <http://www.securityanddevelopment.org/pdf/CSDG%20Papers%20Number%201.pdf>
 22. Instituto Económico de Camboya. 2009. *Cambodia economic watch*. Phnom Penh: Instituto Económico de Camboya.
 23. Instituto Internacional de Estudios Estratégicos. 2012. *Military balance 2012*. Londres: Routledge.
 24. Jennar, Raoul Marc. 1995. L'ONU au Cambodge. Les leçons de l'APRONUC. *Études internationales* 26 (2): 291-314.
 25. Jennar, Raoul Marc. 2010. *Trente ans depuis Pol Pot: le Cambodge de 1979 à 2009*. París: l'Harmattan.
 26. Kiernan, Ben. 1998. *Le génocide au Cambodge, 1975-1979: race, idéologie et pouvoir*. París: Gallimard.
 27. Kiernan, Ben. 2003. *The specter of genocide: Mass murder in historical perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
 28. Kiernan, Ben y Taylor Owen. 2006. Bombs over Cambodia. *The Walrus*, octubre.
 29. Lavoix, Hélène. 2008. Cambodia from 1945. *Online Encyclopedia of Mass Violence*, http://www.massviolence.org/IMG/article_PDF/Cambodia-from-1945.pdf
 30. Lee Kim, Cheryl M. y Mark Metrikas. 1997. Holding a fragile peace: The military and civilian components of UNTAC. En *Keeping the peace: Multidimensional UN operations in Cambodia and El Salvador*, eds. Michel W. Doyle, Ian Johnstone y Robert C. Orr, 107-133. Cambridge: Cambridge University Press.
 31. Mead, David. 2002. Why does Cambodia need conscription? *Phnom Penh Post*, 25 de mayo.
 32. Nhem, Boraden. 2011. *A continuation of politics by other means: The "politics" of a peacekeeping mission in Cambodia (1992-93)*. Peacekeeping and Stability Operations Institute, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub1045.pdf>

33. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). 2006. *Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han sufrido un conflicto. Iniciativas de enjuiciamiento*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
34. Organización de las Naciones Unidas. 2006. Integrated disarmament, demobilization and reintegration standards.
35. Organización de las Naciones Unidas. 2008. Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad. Informe del Secretario General, 23 de enero.
36. Peou, Sorpong. 2002. Implementing Cambodia's peace agreement. En *Ending civil wars: The implementation of peace agreements*, eds. Stephen John Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth Cousens, 499-530. Boulder: Lynne Rienner.
37. Ponchaud, François. 2007. *Une brève histoire du Cambodge*. Laval: Siloe.
38. Richardson, Sophie y Peter Sainsbury. 2005. Security sector reform in Cambodia. En *Security sector reform and post-conflict peace-building*, eds. Albrecht Schnabel y Hans-Georg Ehrhart, 283-296. Tokio: United Nation University Press.
39. Stedman, Stephen John. 1997. Spoiler problems in peace processes. *International Security* 22 (2): 5-53.
40. Thibault, Christel. 2001. Terres spoliées, terres minées. Les obstacles au retour des réfugiés cambodgiens et les contraintes de la reconstruction nationale. En *Populations réfugiées de l'exil au retour*, dirs. Luc Cambresy y Véronique Cassailles, 353-376. París: IRD.
41. UNICEF. 2002. Adult wars, child soldiers: Voices of children involved in armed conflict in the East Asia and Pacific Region, http://www.unicef.org/sowco6/pdfs/pub_adultwars_en.pdf
42. Wille, Christina. 2006a. Vers une stabilisation du Cambodge: le contrôle des armes légères et la réforme du secteur de la sécurité. En *Small arms survey 2006: Unfinished business*, 118-139. Oxford: Oxford University Press.
43. Wille, Christina. 2006b. Finding the evidence: The links between weapons collection programmes and guns use in Cambodia. *African Security Review* 15 (2): 57-73.

Anexo. Lista de siglas

| | |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| APP | Acuerdos de Paz de París |
| APRONUC | Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya |
| ASEAN | Asociación de Naciones del Sudeste Asiático |
| BM | Banco Mundial |
| CETC | Cámaras Extraordinarias en los Tribunales de Camboya |
| CS | Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas |
| EC | Estado de Camboya |
| EU-ASAC | EU Small Arms and Light Weapons Assistance to the Kingdom of Cambodia |
| FARC | Fuerzas Armadas Reales de Camboya |
| FNLPK | Frente Nacional de Liberación del Pueblo Khmer |
| FUNCINPEC | Frente Nacional Unido por una Camboya Independiente, Neutra, Pacífica y Cooperativa |
| FUNK | Frente Unido Nacional de Kampuchea |
| GCKD | Gobierno de Coalición de Kampuchea Democrática |
| GRC | Gobierno Real de Camboya |
| JSAC | Japan Assistance Team for Small Arms Management in Cambodia |
| KD | Kampuchea Democrática |
| PAVC | Programa de Ayuda a los Veteranos Camboyanos |
| PCK | Partido Comunista de Kampuchea |
| PKD | Partido de Kampuchea Democrática |
| PPC | Partido del Pueblo Camboyano |
| RESG | Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas |
| RPK | República Popular de Kampuchea |
| RSS | Reforma del sector de seguridad |