

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

EVOLUCIÓN TRIMESTRAL DE LOS PROGRAMAS DE DDR DURANTE 2006

4º trimestre (octubre-diciembre 2006)

El último apartado de este capítulo se subdivide en tres: un primero con el análisis de la principal iniciativa internacional, la Estrategia Integrada de Naciones Unidas, un segundo con los acontecimientos más relevantes de 2006 en los distintos programas de DDR en funcionamiento, y un tercero a modo de valoración global.

Estándares Integrados de Naciones Unidas

En materia de iniciativas internacionales, 2006 fue el año del lanzamiento oficial de los **Estándares Integrados de Naciones Unidas sobre los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (IDDRS, por sus siglas en inglés)** de antiguos combatientes¹. Esta estrategia responde a un esfuerzo de este organismo internacional para mejorar su capacidad multidimensional en la construcción de paz. Para ello, durante los dos últimos años 15 agencias de dicha organización, Estados miembro, organizaciones regionales, ONG y el Banco Mundial han llevado a cabo un intenso debate acerca de la concepción de este tipo de programas. Para su elaboración, se han asumido las lecciones y mejores prácticas de cada uno de los departamentos para proveer al sistema de Naciones Unidas de una serie de políticas, guías y procedimientos para la planificación, implementación y evaluación de programas de DDR en contextos de mantenimiento de la paz.

Estos Estándares tienen tres **objetivos comunes** (toma de decisiones firmes por parte de los ejecutores de programas de DDR en el terreno; inicio de una planificación operacional integrada, tanto en la sede central como en el terreno; y recursos para la formación de especialistas en DDR). A su vez, se subdividen en cinco **módulos**, cada uno de ellos independiente, aunque interrelacionados entre sí:

- 1- **Introducción** a la Estrategia, glosario y definiciones.
- 2- **Aproximación de Naciones Unidas al DDR**: estructura para las actividades de construcción de Paz y Recuperación en contextos posbélicos.
- 3- **Estructuras y procesos**: planificación integrada, diseño de programas, instituciones nacionales, misiones y programas de apoyo para el DDR, financiación, personal y control y seguimiento.
- 4- **Operaciones, programas y apoyo**: desarme, control de armas ligeras, seguridad y desarrollo, desmovilización, reintegración social y económica, roles y responsabilidades militares y policiales información pública y estrategias de comunicación.
- 5- **Aspectos transversales**: género, menores, movimientos migratorios, asistencia alimentaria, salud y prevención del VIH/SIDA.

Esta Estrategia Integrada tiene la **pretensión inicial** de centrarse en las personas; ser flexible, transparente y responsable; configurarse a través del empoderamiento nacional; y estar integrado y bien planificado. A medio y largo plazo, esta estandarización debe servir para mejorar la comprensión que los programas de DDR tienen sobre los procesos políticos, sociales y económicos en contextos de rehabilitación posbélica. Como valoración, si bien esta estrategia puede sentar unas buenas bases de planificación, habrá que ver si no se repiten los mismos errores y se mantiene la enorme distancia existente entre las capacidades teóricas de las sedes centrales y su implementación en el terreno, tal y como sucede en múltiples ámbitos, que llevan a desviarse de lo propuesto inicialmente.

Acontecimientos más relevantes en los programas de DDR durante 2006

¹ Naciones Unidas; *Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*, Naciones Unidas, 2006, en <<http://www.unndr.org>>.

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

Para una correcta implementación de los programas de DDR, es necesario un buen **conocimiento del contexto y seguimiento de cada caso**. El indicador nº 15 pretende realizar una síntesis de los **contextos actuales en los que existen procesos de DDR**². Durante 2006 se dieron un total de 20 programas de DDR, donde se contempla la desmovilización de más de un millón de combatientes, dos tercios de los cuales pertenecientes a países africanos, y bajo un presupuesto global de alrededor de 2.000 millones de dólares. Entre los principales financiadores, por organismos se encuentra el Banco Mundial, el PNUD y la UE, mientras que por países los principales donantes son Japón y EEUU. Uno de los aspectos de mayor preocupación es el bajo nivel de armas entregadas en los programas con datos disponibles, ya que el promedio no supera las cuatro armas por cada 10 combatientes.

Por países, empezando por el continente africano, con un 70% de los excombatientes desmovilizados y un 32% reintegrados, el Gobierno de **Angola** y la UNITA se reunieron para analizar la reintegración de los antiguos combatientes y su rol para la estabilidad del país. **Burundi** entró en su última fase de desmovilización, a pesar de haber realizado dicho proceso con menos de un 40% de los milicianos y antiguos miembros de los *Gardiens de la Paix* esperados. Tras el acuerdo de alto al fuego se inició el proceso de desmovilización de los miembros de las FNL³.

En **Côte d'Ivoire** parecía haberse iniciado el proceso de DDR, aunque el bajo número de armas recogidas respecto a los efectivos desmovilizados de las milicias al oeste del país y el continuo desacuerdo entre Gobierno y *Forces Nouvelles* en la simultaneidad de dicho proceso con el de identificación censal llevaron a la suspensión del programa. No obstante a finales de año se reabrieron las conversaciones para dicho proceso. Si bien 2006 no fue un año relevante en el proceso de DDR en **Chad**, habrá que prestar atención durante 2007 al programa que se lleve a cabo con el grupo armado de oposición FUC, tras la firma del acuerdo de paz⁴. Del proceso de **Liberia** destacaron las diversas protestas de algunos colectivos de excombatientes, con denuncias de impagos de sus incentivos anuales, además de la evolución en la reforma de las fuerzas militares y policiales. En **Níger** dio inicio la reintegración de los 3.160 de los 7.000 efectivos totales del antiguo grupo armado FLAA, bajo un presupuesto total de 2,4 millones de dólares y que tiene previsto su fin en diciembre de 2007.

El DDR en la **República Centroafricana** venía transcurriendo con la totalidad de efectivos desmovilizados y reintegrados sobre las previsiones, aunque evidenció ciertos problemas como la disparidad entre las listas establecidas por las Comisiones y los líderes de los excombatientes, el bajo nivel de sensibilización y comunicación del proceso, y la presión de ciertas autoridades hacia los excombatientes. El componente regional en el DDR mantuvo una especial relevancia en el proceso de **RD Congo**, donde el Secretario General de la ONU emitió un informe respecto a una estrategia completa e integrada para el desarme, la repatriación y el reasentamiento de los combatientes extranjeros en RD Congo. A este componente hay que añadirle la suspensión del programa debido a la falta de fondos, con un 65% de los combatientes desmovilizados, así como los problemas de inseguridad en la región de Ituri. Por su parte, el Banco Mundial y el Gobierno de la **República del Congo** firmaron un acuerdo por el que el primero concedió 17 millones de dólares para el DDR de 30.000 excombatientes. Por el momento se han reinsertado unos 17.400 combatientes y recolectado unas 11.776 armas, donde el Programa Nacional de DDR tiene previsto permanecer en activo hasta agosto de 2009. Respecto a **Rwanda**, se destaca la desmovilización de un 73% de los combatientes, mientras se seguía con el proceso de repatriación de excombatientes situados en RD Congo.

En **Somalia**, se podría considerar que se vienen llevando a cabo procesos piloto de reducción de fuerzas. El panorama cambió vertiginosamente a final de año con la incursión de tropas etíopes hasta la capital, Mogadishu, y el posterior inicio del desarme del Consejo de Tribunales

² Véase también Anexo VI.

³ Véase capítulo de procesos de paz.

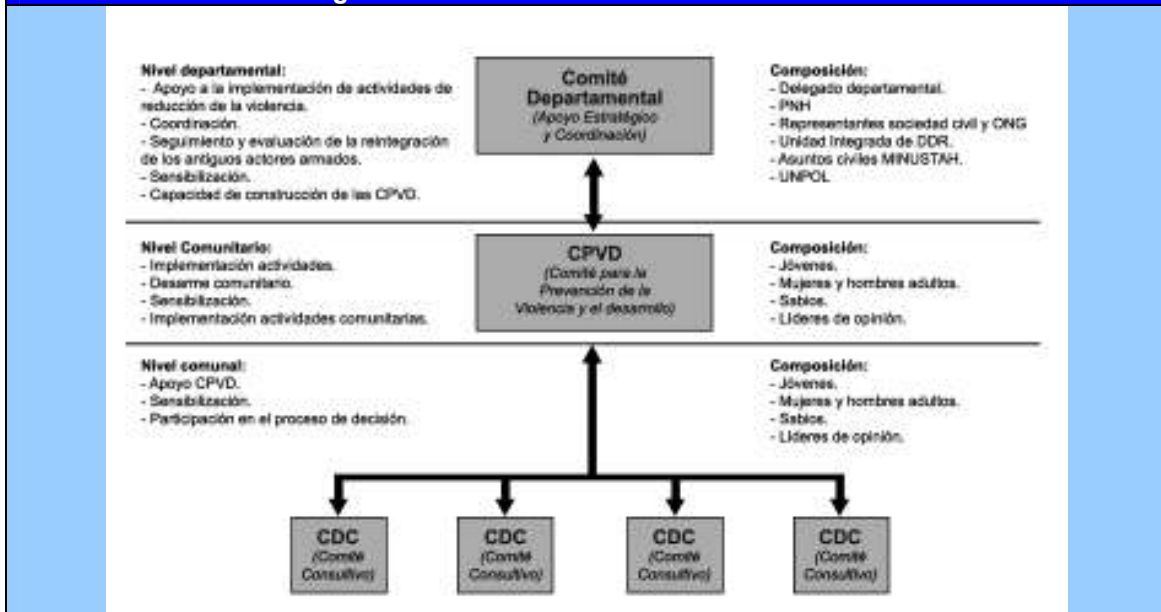
⁴ *Ibid.*

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

Islámicos de Somalia⁵. Sobre **Sudán**, el Gobierno y la Comisión Europea firmaron un acuerdo para la financiación de programas de DDR en el país por valor de 16 millones de euros, mientras en el sur del país se procedía a la desmovilización de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad: menores y mujeres. En el proceso de **Uganda** se ha comprobado cómo los excombatientes del LRA han recibido una asistencia muy reducida por parte del Gobierno y los donantes, además de llegar dos años más tarde de lo prometido, lo que puso en entredicho la legitimidad del proceso.

En el **continente americano**, en **Colombia** finalizó la desmovilización de los bloques de la AUC, con más de 30.000 efectivos desmovilizados, 17.500 armas y 2,5 millones de munición recogidas. No obstante, desde la OEA se afirmó que al menos 4.000 paramilitares desmovilizados habían regresado a sus actividades delictivas, además de relatar la conexión de estos grupos con el negocio del narcotráfico y el control territorial para la exportación de cocaína y contrabando de armas. HRW aseguró que el Gobierno colombiano podía legitimar este proceso si implementaran decisión tomada por la Corte Constitucional, la cual ofrecía a los paramilitares desmovilizados sentencias reducidas por sus crímenes en caso de confesión de los delitos, así como la revelación y reparación de las víctimas. En **Haití**, desde la **Sección Integrada de DDR de la MINUSTAH** y tras la aprobación de la nueva Comisión Nacional de DDR se planificó una aproximación multifacética para la reducción de la violencia armada en el país. Para ello, la responsabilidad no debería ser únicamente del organismo ejecutor y los beneficios recaerían en los antiguos combatientes, sino que en ambos casos se le añadía el **factor participativo de la comunidad** (gráfico 6.3). Esta estrategia se implementaría a través de una red de organizaciones de base comunitaria.

Planificación de la reintegración comunitaria en Haití



Fuente: UN; *Haiti Country Programme*, 2006 en <<http://www.unhdr.org/countryprogrammes.php?c=80>>.

No obstante, la alta presencia de criminalidad y la falta de aportaciones económicas han llevado a que hasta el momento sólo se produzca un **proceso de recompra de armas**. Los beneficios son puramente individuales y solamente sirven para intentar garantizar la seguridad, aunque pueden llegar a influenciar en el tráfico de armas y obstruir la construcción de paz y el desarrollo en el país.

Finalmente, en **Asia**, cabe destacar la finalización oficial del programa en **Afganistán**, a pesar de que tanto el *Afghanistan New Beginnings Program* (ANBP) como el PNUD se

⁵ Op. Cit. 9

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

comprometieron a seguir supervisando la fase de reintegración durante el 2007 y del mantenimiento de la operación de Desmantelamiento de los Grupos Armados Ilegales (**DIAG**, por sus siglas en inglés). En **Camboya**, se habían registrado 40.000 personas para la reestructuración de las FFAA. El proceso se ha mantenido inactivo por la falta de entrega de fondos por parte del Banco Mundial, quien se ha negado a continuar haciéndolo por la falta de garantías. En **Filipinas**, el Gobierno dobló la remuneración que reciben por cada arma entregada a las FFAA los militantes que abandonen el NPA, mientras que EEUU el ofrecimiento 30 millones de dólares para ayuda a los combatientes del MILF en caso que firmaran un acuerdo de paz con el Gobierno de Filipinas tuvo una buena acogida.

El proceso de DDR en **Indonesia (Aceh)** entró en la fase de reintegración, donde se comprobó que el número de efectivos del GAM incluso llegaba a doblar el monto previsto. Este desfase en el acuerdo y planificación del programa pudo verse compensado por una alta confianza en él y por parte de los excombatientes y un alto grado de acogida de las comunidades receptoras. Finalmente, en **Nepal**, tras el acuerdo de paz entre el Gobierno y el grupo armado maoísta CPN, se acordó el inicio del proceso de desarme y desmovilización, implementado en centros de acantonamiento, sitio donde permanecerán los antiguos combatientes hasta la formación de un Gobierno interino y bajo la supervisión de Naciones Unidas⁶. El inicio del proceso vino marcado por las protestas de los grupos maoístas por denegárseles la entrada al Gobierno hasta que todas sus armas estuvieran bajo la supervisión de Naciones Unidas, algo que no estaba estipulado en el acuerdo de paz⁷.

Valoración sobre los programas de DDR

En general, no se puede hacer una valoración positiva del funcionamiento de los programas de DDR, debido a las **deficiencias detectadas en varios ámbitos**, ya sea por una planificación defectuosa, una implementación que no atiende suficientemente a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad o la falta de mecanismos de seguimiento y evaluación poco efectivos. La **planificación** debe iniciarse durante el proceso de paz, para así evitar la máxima inestabilidad posible y la duplicación de estructuras y actividades. Además, se hace necesario tener en cuenta los antecedentes existentes en la mayoría de contextos en funcionamiento, combinado con las crecientes herramientas de aplicación y las lecciones aprendidas (a repetir u obviar) de otros programas. Además, se deben identificar todas las necesidades en función de los grupos por desmovilizar y relacionarlo con las de las comunidades de acogida⁸. En la mayoría de casos, entre estos grupos por desmovilizar se hallan aquellos que se puedan encontrar en situación de mayor vulnerabilidad, como es el caso de los **menores-soldado**, donde hay un consenso generalizado en que su desmovilización debe considerarse como prioritaria. Asimismo, la constatación de que las **mujeres** quedan muchas veces excluidas de los procesos de DDR debería llevar a la reformulación de muchos programas que se están llevando a cabo, no sólo para que su participación sea en igualdad de condiciones con el resto de combatientes, sino también para que se incorporen sus necesidades específicas en la programación del DDR (incluyendo la protección frente a la violencia sexual).

Sobre la **implementación**, un programa de este tipo debe estar impulsado a todos los niveles, donde las comunidades de acogida deben sentirse partícipes de un proceso en el que las maneras de realizarlo (“cómo”) se consideren tan prioritarias como sus objetivos (“qué”). En definitiva, se debe **equilibrar la relación entre seguridad y desarrollo** ya que éstos no son los únicos aspectos a considerar en la construcción de paz, así como el habitualmente obviado aspecto de la justicia transicional. Por todo ello, se deben mejorar los canales de comunicación entre los organismos ejecutores con un mayor nivel de información a la población afectada. El objetivo final debería ser la maximización de la visibilidad y la transparencia del proceso y, a su vez, evitar la aparición de elementos o actores que lo saboteen. Uno de los objetivos a largo plazo de la construcción de paz en procesos de rehabilitación posbélica es el cumplimiento del

⁶ Op. Cit. 24

⁷ Ibid.

⁸ Escola de Cultura de Pau; *La reintegración comunitaria*, 2006 en <http://www.escolapau.org/img/programas/desarme/informes/06informe022.pdf>.

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

dividendo por la paz, es decir, la reasignación de los gastos públicos, para que vayan del sector militar hacia otros espacios de cariz más económico y social. Para ello, el DDR debe vincularse a la **reforma del sector de seguridad**, a través de la reducción, en muchos casos, de sus efectivos, la profesionalización de sus instituciones y con una formación focalizada en los derechos humanos y el derecho internacional. Las decisiones que se tomen para la reforma del sector de seguridad podrán repercutir en el proceso de DDR, como puedan ser el tamaño del nuevo ejército o criterios de elegibilidad aplicables a los ex combatientes de los grupos armados de oposición. Asimismo, si bien deben tomarse en consideración las particularidades de los dos procesos, en un orden práctico hay ciertos pasos que en ambos casos son idénticos: absorción a unas nuevas FFAA, desmovilización de menores-soldado o registro médico, entre otros.

Finalmente un elemento que debería introducirse con más fuerza en los programas de DDR es el del **seguimiento y la evaluación**, necesario para ver el grado de cumplimiento respecto el programa planificado y entendido también como un mecanismo de refuerzo de la confianza entre los organismos participantes y los donantes. Si bien las fases de desarme y desmovilización, presentan indicadores cuantificables, éstos resultan insuficientes para un análisis completo. No obstante, la reintegración, por su carácter mucho más longevo y con resultados más cualitativos, presenta cierta limitación debido a la escasez de indicadores, lo que lleva a la desconfianza de los organismos o países financiadores.