



Análisis de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) existentes en el mundo durante 2005

Febrero 2006

ALBERT CARAMÉS
VICENÇ FISAS
DANIEL LUZ

CON EL APOYO DE

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

Este análisis ha sido desarrollado por Albert Caramés, Vicenç Fisas y Daniel Luz, investigadores de la Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona, gracias a una ayuda específica de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el apoyo estructural de la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament del Gobierno de la Generalitat de Catalunya.

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

Índice

Sumario	4
Introducción. ¿Qué es un DDR?	5
El contexto de los conflictos armados	7
El prólogo de los DDR: acuerdos de paz o cese de hostilidades	7
Inicio y duración de los programas	8
Beneficiarios	9
Desmovilización de grupos paramilitares	10
Presencia internacional	10
Justicia e impunidad: ¿hay un precio político para la paz?	12
Estructura del DDR. Antecedentes	14
Tipos de DDR	14
Organismos ejecutores	14
Principios básicos	14
Los grupos más vulnerables	15
Reforma del sector de seguridad	17
Presupuestos del DDR	17
Distribución del presupuesto	19
Financiadores	19
Duración del DDR	20
La fase de desarme y desmovilización	21
La entrega de armas en los DDR	21
Las fases de reinserción y reintegración	22
Anexo I. Lecciones aprendidas: 150 aspectos para no repetir	25
Anexo II. Directorio sobre DDR	31

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

SUMARIO

- El DDR ha de ser un proceso de dignificación de las personas que intervienen en él.
- Ha de ser un componente de una estrategia más amplia de construcción de paz.
- Implica factores políticos, militares, de seguridad, humanitarios y socioeconómicos.
- Ha de beneficiar al conjunto de la población civil
- Ha de prevenir futuros brotes violentos, liberar recursos y contribuir a la reconciliación
- Los actores que intervienen en los DDR son de muy diferente tipo
- No todos los DDR son resultado de un proceso de paz previo
- El inicio efectivo de un DDR suele tardar varios meses desde la firma de un acuerdo de paz
- En 2005, más de un millón de personas se beneficiaban de programas de DDR en 20 países
- Dos tercios de las personas que han entrado en estos programas pertenecen a países africanos
- Un 42% son Fuerzas Armadas, un 37% milicias, un 14% guerrillas y un 6% paramilitares.
- Hay DDR de grupos paramilitares en cuatro países
- Excepto en Colombia, en el resto de países la desmovilización de grupos paramilitares ha ido en paralelo a la desmovilización de milicias, guerrillas y FFAA, y como resultado de acuerdos políticos globales.
- El coste de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en los ocho países donde también hay DDR, es casi el doble del coste total de los 20 programas de DDR.
- Cuando todas las partes enfrentadas concuerdan un cese de hostilidades y el inicio de un nuevo ciclo político, puede producirse un contexto psicosocial favorable a la amnistía, el perdón y la reconciliación.
- En los otros casos, como en Colombia, el mencionado contexto no puede desarrollarse en igual medida, al no cerrarse completamente el ciclo de violencias.
- En todos los contextos donde hay DDR existen precedentes de un proceso de este tipo.
- En la mayoría de los casos se ha creado una Comisión Nacional para el DDR
- Cuando uno de los requisitos para acogerse a un programa de DDR es la posesión y entrega de un armas, puede excluir la desmovilización de diversos colectivos.
- Es habitual que entre un 8 y un 10% de las personas desmovilizadas sean menores.
- Las mujeres quedan muchas veces excluidas de los procesos de DDR
- Muchos programas se planifican sin conocer exactamente el número de beneficiarios.
- El coste medio por persona de un DDR es equivalente a 4'7 veces la renta media por habitante del país.
- Los 20 programas existentes tienen un coste total de 1.900 millones de dólares, a una media de 1.686 \$ por persona.
- La mayoría de los DDR se producen en los países más pobres del planeta.
- La fase inicial de desarme y desmovilización supone entre el 5 y el 15% del presupuesto total.
- El Banco Mundial es quien concentra la mayor inversión en programas de DDR. La UE es el segundo organismo financiador.
- Por países, Japón es quien ha colaborado con mayores ayudas, seguido de Estados Unidos, Países Bajos, Canadá y Reino Unido.
- Un programa de DDR por lo general dura 3'5 años. Lo habitual es que la fase de desarme y desmovilización dure unos pocos meses. Las fases de reinserción y reintegración suelen durar dos años.
- Existe un cierto descontrol y un escaso seguimiento sobre el destino final de las armas recogidas.
- El porcentaje medio es el de un arma entregada por cada dos personas desmovilizadas.

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

Introducción: ¿Qué es un DDR?

Todos los procesos de paz relacionados con conflictos armados han de pasar por una etapa final en la que, tras la firma de los acuerdos, los combatientes dejan sus armas y se reintegran a la vida civil. Esta compleja etapa recibe el nombre de DDR, por **Desarme, Desmovilización y Reintegración**, aunque a veces se le denomina DDRRR, al añadirse los conceptos de Repatriación y Reinserción.

Muchos DDR han fracasado y ha sido motivo de nuevas hostilidades, y ello por haber partido de un concepto de DDR falso, a saber: pensar que las siglas significaban Derrota, Desprecio y Rendición. Sin embargo, para tener éxito, ni que sea medianamente, el DDR en ningún caso ha de significar claudicación, despolitización, demonización, marginación, soborno, subordinación o, especialmente, humillación. Por el contrario, **ha de ser un proceso de dignificación de las personas que intervienen en él, pues han dejado las armas de manera voluntaria y como resultado de una negociación y un acuerdo**. No hay fórmulas mágicas o únicas en el DDR, pues cada país y cada contexto es un caso diferente. Cada experiencia es única, pero es posible aprender mucho de las lecciones del pasado.

El DDR tiene su momento específico para llevarse a cabo, y necesita de unas condiciones específicas, especialmente de tipo político, para que no fracase. En algunas ocasiones, además, puede ponerse en marcha un programa DDR cuando sólo hay uno o varios grupos (pero no todos) dispuestos a desmovilizarse. Si se hace bien, el DDR de estos grupos puede ser un incentivo para que el resto de grupos también lo hagan, pero en cualquier caso habrá de sortear una serie de dificultades por implementarse en un momento donde la violencia todavía continúa en el país.

Experiencias pasadas nos señalan que **no es bueno ir con demasiadas prisas o intentar enlazar un DDR con otro objetivo no realista** (unas elecciones prematuras, por ejemplo, como sucedió en Angola en 1992 o en Liberia en 1997), pues los combatientes pueden retomar las armas si pierden dichas elecciones. Tampoco parece recomendable postergar esta fase de manera indefinida, por miedo o incapacidad, pues la presencia de armas incentiva el reinicio de las hostilidades. En demasiadas ocasiones se ha forzado un prematuro acuerdo de paz sin prever esta fase.

El DDR(RR), de por sí, ya es un proceso. No es posible realizar una parte de él (el desarme, por ejemplo), si no va acompañada de la correcta planificación del resto de componentes o fases. El DDR, además, forma parte de unos compromisos más amplios negociados en el proceso de paz (justicia, reforma del sistema policial, cambios en las FFAA, elecciones, cambio político, etc). Por tanto, **el DDR ha de ser un componente de una estrategia más amplia de construcción de paz**. El DDR ha de ser siempre el resultado de un acuerdo político, de un consenso, ya sea como resultado de un proceso de paz o de otros compromisos. En todo caso, no puede ser el resultado de una imposición, aunque sí de una inducción mediante incentivos.

Un programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración de antiguos combatientes (DDR) es un **proceso complejo que implica factores políticos, militares, de seguridad, humanitarios y socioeconómicos**. Se suelen enmarcar en contextos posconflicto, por lo que hay que añadir todo lo que significa este factor, que con frecuencia va asociado a debilidad institucional, transición política, fragilidad democrática, problemas de seguridad, destrucción de infraestructuras y dependencia económica de la cooperación internacional.

En todo caso, el DDR constituye una **oportunidad para la construcción de seguridad**, y por lo tanto, es uno de los ingredientes más importantes para **lograr la estabilidad y la construcción de paz**, ya que se suele realizar en un momento tan crucial como la transición del conflicto armado a la paz, entendiéndose la paz no sólo el fin de la violencia armada, sino el tratamiento de fondo de las causas que originaron el conflicto armado. Además, la propia

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

naturaleza de estos programas puede convertir a los antiguos combatientes en actores activos para el desarrollo económico y social. Aunque la gran mayoría de programas focalizan su

atención sobre los antiguos combatientes, el objetivo último es el de lograr el desarrollo de toda la comunidad.

Así, pues, los objetivos que persiguen estos programas son fundamentalmente los siguientes:

- **Contribuir a la mejora de la seguridad y de la estabilidad política** del país. Por este motivo, el DDR debe iniciarse en el menor tiempo posible tras la firma de los acuerdos de paz
- Restablecer las condiciones que permitan la **reintegración de los actores o facciones armadas** que hayan estado en disputa. En muchas ocasiones, este tipo de programa atiende exclusivamente a los actores armados, lo que constituye un grave problema al excluir al **conjunto de la población civil como beneficiaria del programa de DDR**.
- **Prevenir futuros brotes violentos**. Las lecciones que se pueden extraer de contextos donde se han llevado a cabo este tipo de programas sin demasiado éxito muestran que un mal DDR puede generar el brote de nuevas escaladas de violencia. El hecho de que hayan miles de personas con formación combativa, probablemente todavía armadas, sin que se les haya cubierto sus necesidades o se hayan cumplido las promesas que se les formularon en su momento, alimenta esta posibilidad.
- **Contribuir a la reconciliación nacional**. Si bien el foco de atención prioritario son los antiguos combatientes, no se puede olvidar al conjunto de la población civil. Una de las herramientas recientes que se está empezando a desarrollar en este sentido son las **medidas de Justicia Transicional**.
- **Liberar recursos**, tanto humanos como financieros, para la reconstrucción posbélica y el desarrollo. Otra de las medidas deben acompañar a los programas de DDR es la **Reforma del Sector de Seguridad (RSS)**, con el fin de reducir y democratizar las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad.

Según el PNUD, el DDR es un factor prioritario en la **estrategia de rehabilitación y desarrollo de los contextos posbélicos**. Por ello, se debe integrar en un marco mucho más amplio de recuperación y desarrollo, en coordinación con otro tipo de medidas conexas como podrían ser:

- Atender las violaciones de los derechos humanos
- Reestructurar y reformar las fuerzas de seguridad
- Contribuir a la seguridad pública y a la rendición de cuentas de la policía
- Apoyar el correcto transcurso de las elecciones, garantizar la independencia judicial y el cumplimiento de la ley
- Promover iniciativas de paz y reconciliación, tanto local como nacionalmente
- Promover la gobernanza a través de la rendición de cuentas de las instituciones públicas
- Atender las necesidades de los personas desplazadas y refugiadas, así como de los grupos vulnerables
- Garantizar el verdadero desarrollo humano

El DDR **suele seguir las pautas de un cronograma bastante típico**, aunque no siempre sus componentes son considerados suficientemente o en su totalidad, dando lugar a vacíos y errores en la estrategia para llevarlos a cabo. En este estudio se intenta analizar los programas de DDR actuales, y no los del pasado, en la convicción de que los que se están llevando a

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

cabo en estos momentos tienen un perfil general bastante novedoso, tanto por la cantidad de experiencias existentes, como por el número de beneficiarios y el contexto internacional en que se producen.

Este estudio se ha redactado de una forma práctica y didáctica, de manera que pueda ser igual de útil leer las conclusiones como entretenerse en cada uno de los veinte casos analizados, todos ellos muy diversos. Y aunque los contextos históricos, geográficos, culturales, políticos y de otra índole son bien diferentes, pueden extraerse lecciones de todos y cada uno de los casos.

El contexto de los conflictos analizados

La naturaleza de los conflictos armados que posteriormente han comportado la realización de un programa de DDR responden a las características propias de los conflictos contemporáneos, es decir, **se trata mayormente de conflictos intraestatales**, y en muchos de ellos la razón esencial ha sido la lucha por el poder político. Cada contexto, no obstante, tiene sus propias especificidades, bien sea por la instrumentalización religiosa del conflicto, los reclamos de autonomía o independencia sobre un territorio, o la lucha por el control por los recursos naturales. **Los actores que han intervenido son también de muy variado origen**, ya que van incluye los grupos armados no estatales (milicias, paramilitares, guerrillas) y las propias FFAA de un país (que han luchado contra estos grupos de oposición), incluidas las ocasiones en que una parte de los militares se han sublevado contra sus mandos. No obstante, el tráfico de personas y armas, el reclutamiento de combatientes en campos de refugiados, el apoyo a grupos armados de oposición desde países vecinos, y la gran cantidad de personas que han tenido que buscar refugio en el exterior, provoca que estos conflictos internos tomen una **dimensión regional** muy importante.

Entre las principales **consecuencias** que pueden señalarse de estos conflictos, podemos destacar el cuantioso número de muertos, el cuál variará en función de la intensidad y longevidad del conflicto, los masivos desplazamientos internos o la sobredimensión de los ejércitos, lo que ha llevado a la necesidad de una reforma del sector de seguridad en muchos de ellos.

El prólogo de los DDR: acuerdos de paz o cese de hostilidades

No todos los procesos de DDR son resultado de un acuerdo de paz previo, por la simple razón de que muchos conflictos armados no terminan con la firma de un acuerdo de esta naturaleza. **Con frecuencia, lo acordado es un simple cese de hostilidades** que permite iniciar un proceso de transición política, con o sin reparto del poder. En otras ocasiones se trata de lograr un alto el fuego después de años de incumplimiento de un anterior acuerdo de paz. También se da el caso de alcanzar un acuerdo político patrocinado por un organismo internacional, o concertar entre las partes enfrentadas un proceso de reconciliación nacional que conlleve un reparto del poder político.

Acuerdos políticos previos al DDR	
Afganistán	Acuerdo de concertación entre las partes vencedoras
Angola	Memorando de Entendimiento que mejora y modifica un anterior Acuerdo de Paz, incumplido
Burundi	Acuerdo de alto el fuego, dos años después de firmarse un Acuerdo de Paz, incumplido
Camboya	Acuerdo político patrocinado por Naciones Unidas
Chad	Sin acuerdo de paz
Colombia (AUC)	Acuerdo de cese de hostilidades y restablecimiento del monopolio de la fuerza en manos del Estado
Côte d'Ivoire	Acuerdo de Paz por el que se crea un Gobierno de unidad nacional
Eritrea	Acuerdo de Cese de Hostilidades con Etiopía

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

Filipinas (MRLF)	Acuerdo de Paz por el que se concede una autonomía para las provincias del sur
Guinea-Bissau	Acuerdo de Paz incumplido por sucesivos golpes de estado
Haití	Sin acuerdo de paz
Indonesia (GAM)	Memorando de Entendimiento equivalente a un Acuerdo formal de Paz
Liberia	Acuerdo de Paz, con transición política
RCA	Acuerdo de Paz, con transición política
RD Congo	Acuerdo de Paz, con transición política
Rep. Congo	Acuerdo de Cese de Hostilidades, con transición política
Rwanda	Acuerdo de Cese de Hostilidades con la RD Congo
Sierra Leone	Acuerdo de Paz, con reparto de poder político
Somalia	Conferencia de Reconciliación Nacional
Sudán	Acuerdo de Paz, con autonomía para el sur del país

Combinando la mayoría de estas posibilidades, podemos establecer un cronograma clásico de acontecimientos que van, desde el primer alto el fuego, hasta llegar a la fase de rehabilitación posbélica, tal como recoge el cuadro siguiente.

El proceso para llegar al DDR

- Alto el fuego y/o Cese de hostilidades
 - Acuerdo político
- Claridad de la fase DDR respecto al conjunto del proceso de paz
- Claridad y acuerdo en el cronograma a seguir en la fase DDR (Código de Conducta sobre la fase DDR)
- Acuerdo sobre si tiene que existir una verificación y un acompañamiento nacional y/o internacional durante toda la fase
- Retirada a zonas defensivas y separación suficiente de las fuerzas enfrentadas, limitación de movimientos de todas las fuerzas militares
 - Paralización de las capacidades militares
 - Creación de “zonas de seguridad, humanitarias o de paz”
- Mecanismos de supervisión/verificación del alto el fuego o cese de hostilidades
 - Mecanismos de sanciones para el incumplimiento de lo acordado
 - Intercambio de prisioneros
 - Desmantelamiento grupos paramilitares
 - Retirada de órdenes de detención o captura
 - Llegada de fuerzas internacionales de protección acantonamiento
 - Acuerdo sobre los lugares y las condiciones del acantonamiento
 - Acantonamiento de las fuerzas militares (y familias) en zonas acordadas
- Almacenamiento de las armas, con custodia propia o “triple llave” y en las condiciones acordadas previamente (puede ser en lugares no revelados y sujetos a monitoreo de terceros)
 - Amnistía
 - Garantías de seguridad
 - Desarme
 - Recolección / destrucción de armas
 - Desmovilización
 - Integración en las FFAA
 - Reinserción / Reasentamiento
 - Rehabilitación posbélica

Es de señalar, igualmente, que **en siete casos concretos, los acuerdos de paz contemplan específicamente la realización de un programa de DDR**, y en otros dos, la reforma de las FFAA y del sistema de seguridad. **No consta ningún proceso en el que para entrar en la fase de negociación que culmine en un acuerdo de paz, haya existido financiación para el sostenimiento de los combatientes** durante el cese de hostilidades, pero sí en cambio, ayudas económicas importantes para las comunidades de asentamiento de los grupos desmovilizados.

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

Inicio y duración de los programas

Por lo general, y con muy pocas excepciones, los programas de DDR suelen ser compromisos tomados por las partes enfrentadas durante la firma de los acuerdos de paz, o por acuerdos tomados poco tiempo después de dicho acuerdo. A pesar de ello, **su inicio efectivo suele tardar varios meses (un año de media)**, ya sea por no disponer de la planificación necesaria, no existir todavía los organismos encargados de realizar el programa, o la financiación mínima necesaria para empezar el proceso. Como extremos, podemos señalar la prontitud del inicio de los programas en Angola, Indonesia, Congo, Sierra Leone y Colombia, con un máximo de cuatro meses entre la firma del acuerdo y el inicio del DDR. En el otro extremo podemos citar los casos de Burundi, Afganistán, Côte d'Ivoire (donde sólo se ha hecho un acto simbólico), Eritrea, Guinea-Bissau y RCA, donde han transcurrido cerca de dos años hasta el comienzo del DDR.

La rapidez del inicio del DDR, sin embargo, no garantiza en absoluto su buena marcha ni la brevedad del período de desarme y desmovilización. En efecto, y con los casos excepciones de Indonesia y Angola, en los que concuerda un inicio rápido con la finalización a muy corto plazo de la fase de desmovilización (menos de cuatro meses), el resto de países han tenido que sortear numerosas dificultades a lo largo de año y medio, e incluso de más de dos años. En este sentido, los procesos más largos han sido los de Colombia y Sierra Leone, países que han sufrido interrupciones de varios meses a lo largo del proceso.

Inicio del DDR y duración de la fase inicial de desarme y desmovilización				
País	Acuerdo de Paz o Alto el Fuego	Inicio DDR	Meses de diferencia	Meses duración desarme y desmovilización
Afganistán	12 - 2001	10 - 2003	22	20
Angola	04 - 2002	04 - 2002	0	4
Burundi	12 - 2002	12 - 2004	24	10 (1)
Camboya	----	10 - 2001	----	8 (2)
Colombia	07 - 2003	11 - 2003	4	27 (3)
Congo	11 - 1999	01 - 2000	2	---- (4)
Côte d'Ivoire	07 - 2003	05 - 2005	22	en curso (5)
Eritrea	12 - 2000	10 - 2002	22	24
Guinea-Bissau	11 - 1998	08 - 2000	21	20
Indonesia (Aceh)	08 - 2005	09 - 2005	1	3
Liberia	08 - 2003	12 - 2003	4	12
RCA	03 - 2003	12 - 2004	21	en curso
RD Congo	04 - 2003	07 - 2004	15	en curso
Rwanda	----	04 - 2002	----	18
Sierra Leone	07 - 1999	10 - 1999	3	27 (6)
Somalia	01 - 2004	01 - 2005	12	en curso
Sudán	01 - 2005	09 - 2005	8	en curso
Media			12	+ 16

- (1) Se refiere exclusivamente a la primera etapa de la desmovilización, que incluye a todos los grupos armados
- (2) Se refiere a dos fases, de 2 y 3 meses respectivamente, con tres meses de parada intermedia
- (3) Se ha realizado por bloques y en cuatro etapas, a causa de varias crisis que originaron periodos sin que se realizaran desmovilizaciones, especialmente a lo largo de 2004
- (4) No procede señalar la duración, al tratarse de un proceso con siete etapas diferentes que combinan DDR parciales con programas de compra de armas
- (5) No procede señalar la duración, al irse retrasando continuamente su inicio
- (6) El proceso sufrió varias interrupciones hasta mayo 2001. La fase final duró 8 meses

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

Beneficiarios

Durante el año 2005, **más de un millón de personas (1.129.000, exactamente) participaban de una manera u otra en alguna de las fases de los programas de DDR** de los 20 países analizados. Un 42'7% de estas personas estaban acogidas en programas de reducción de FFAA, y el resto a programas de desarme y desmovilización de grupos armados de oposición o a grupos paramilitares.

Dos tercios de las personas que han entrado en estos programas pertenecen a seis países africanos, totalizando 752.000 individuos (Eritrea, RD Congo, Angola, Liberia, Burundi y Sierra Leone), lo que convierte al continente africano en el espacio preferente de estos procesos, al agrupar 14 de los 20 casos existentes.

De una forma orientativa, y dada la dificultad de diferenciar en algunas ocasiones a grupos guerrilleros de milicias de distinto tipo, una primera aproximación permitiría señalar que los programas de DDR existentes benefician, además de las FFAA mencionadas, a unos 423.000 milicianos, 157.000 guerrilleros y 67.000 paramilitares, tal como se expone en el cuadro siguiente.

Beneficiarios de los programas actuales de DDR		
FFAA	482.000	42'7%
Milicias	423.000	37'5%
Guerrillas	157.000	13'9%
Paramilitares	67.000	5'9%
TOTAL	1.129.000	100'0%

Esta diversidad de actores es uno de los factores que añaden más complejidad al tratamiento de los programas actuales de DDR, especialmente cuando en un mismo país hay presencia de todos ellos. Los programas de DDR exclusivamente para FFAA suelen ser mucho más fáciles de gestionar que el resto de programas, excepto en los casos en que se trata de soldados que hace tiempo dejaron la institución militar y no recibieron beneficios de reintegración en su momento, y que por este motivo pueden amenazar con retomar las armas. En cuanto al DDR de milicias, por lo general tienen un componente menos político que el DDR aplicado a grupos guerrilleros, que no suelen acceder al desarme sin contraprestaciones políticas previas. En cuanto a los grupos paramilitares, ya sean apéndices de las FFAA o de grupos políticos (en el poder o en la oposición), su tratamiento depende en buena medida de la autoridad del Gobierno que lidera el DDR y de los incentivos que pueda concederles para entrar en un proceso de desmovilización.

Desmovilización de grupos paramilitares

Cerca del 6% de las personas en fase de desmovilización en el año 2005 pertenecían a grupos paramilitares de diversa índole, incluidas milicias progubernamentales o partidarias de un anterior gobierno, que actuaban bajo el esquema tradicional del paramilitarismo. **Este fenómeno ha afectado especialmente a cuatro países**, tres de ellos africanos (Burundi, Côte d'Ivoire y Liberia), y uno latinoamericano (Colombia), **totalizando unos 67.000 efectivos.**

Como denominador común, la mayoría de estos procesos han sufrido retrasos en su implementación, han tenido problemas de identificación de los combatientes, así como problemas de tipo económico para su financiación. **Excepto en Colombia, donde el DDR colectivo actual es exclusivo para las AUC, en el resto de países la desmovilización de grupos paramilitares ha ido en paralelo a la desmovilización de milicias, guerrillas y FFAA, resultado de acuerdos políticos globales,** y a pesar de las dificultades todavía presentes en Côte d'Ivoire.

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

DDR de grupos paramilitares			
País	Efectivos	Nombre	Comentarios
Burundi	21.500	11.733 Guardianes de la Paz 9.668 Militantes Combatientes	Acantonados en campos diferenciados de los grupos políticos de oposición. Tras su desmovilización reciben un único pago de 91 \$, frente a los 586 \$ del resto de combatientes desmovilizados
Colombia	20.115	Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)	El proceso ha sufrido varias interrupciones por falta de clarificación sobre la situación jurídica de los afectados
Côte d'Ivoire	10.000	7.000 FLGO 1.200 AP-Wê 1.800 UPRGO MILOCI	El proceso se ha retrasado en varias ocasiones por la exigencia de los otros grupos armados de que primero se desmovilizaran los paramilitares
Liberia	15.600	Milicias progubernamentales	Falta de previsión sobre la cantidad de personas a desmovilizar, y fondos insuficientes para el DDR
TOTAL	67.2000		

Presencia internacional

Ocho de los casos estudiados cuentan con una misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. En Afganistán, además, opera las fuerzas de la UE, Eurocorps. Como se comprueba en la tabla siguiente, los esfuerzos tanto en número de efectivos como en materia presupuestaria deben tomarse en consideración por su elevada magnitud, cuestionando hasta cierto punto el coste de una protección que no siempre es efectiva. A finales de 2005, en los ocho países mencionados había más 67.000 efectivos de Naciones Unidas, militares en su mayoría, con un presupuesto conjunto de 3.776 millones de dólares anuales. **El coste de las operaciones de mantenimiento de la paz en los países donde se realizan DDR es casi el doble del coste total del DDR de los 20 países analizados en este estudio, y cuatro veces superior al coste del DDR de los ocho países donde dichas fuerzas operan.** Es igualmente significativo que el coste de la operación de Liberia sea muy superior al mismo PIB del país, y que en Burundi y Sierra Leona signifique la mitad de sus respectivos PIB. En definitiva, la media de estos valores señala que los presupuestos de las misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas suponen una media global de 8'4% del PIB de estos ocho países.

Operaciones de mantenimiento de la paz y DDR					
País	Nombre	Efectivos	Presupuesto (millones \$)	PIB (miles m. \$)	% Presupuesto / PIB
Burundi	ONUB	5.650	307	600	51'2
Côte d'Ivoire	UNOCI	7.558	386	13.700	2'8
Eritrea	UNMEE	3.622	186	800	23'1
Haití	MINUSTAH	9.930	307	3.535	8'7
Liberia	UNMIL	16.000	846	448	188'8
RD Congo	MONUC	16.200	403	5.700	7'1
Sierra Leona (1)	UNAMSIL	1.711	373	800	46'6
Sudán	UNMIS	6.385	969	19.500	5'0
Sub TOTAL		67.056	3.777	45.083	8'4

(1) La misión se mantuvo hasta diciembre de 2005

La UNMEE es la única misión de mantenimiento de la paz que no contempla la implementación de un programa de DDR. Además, **en la totalidad de los 20 países analizados se encuentran agencias de Naciones Unidas implicadas en el proceso.** Trece países tienen una operación de mantenimiento de la paz (OMP) o una oficina de Naciones Unidas, en 15 países hay presencia del PNUD y en 13 de UNICEF, básicamente para programas de

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

menores-soldado. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) colabora en 6 países con DDR, y la OIT y la Organización Internacional de Migraciones (OIM), en otros 5. El Banco Mundial colabora en 13 de los 20 países, la UA o el ECOWAS en 6 países africanos, y la UE en otros 4. **Côte d'Ivoire y Sierra Leone son los países con mayor presencia de organismos internacionales colaborando en el DDR, mientras que Colombia y Chad son los que presentan un número más reducido de organismos.**

Presencia de organismos internacionales									
País	ONU	B.M.	U.E.	UA Ecowas	PNUD	Unicef	PMA	OIM	OIT
Afganistán			•		•	•			
Angola		•			•	•	•		•
Burundi (1)	OMP	•				•	•		
Colombia (2)						•			
Congo (3)	Ofic.	•			•			•	•
Côte d'Ivoire	OMP	•		•	•	•	•		
Filipinas-MNLF (4)		•			•	•			•
Haití	OMP				•				
Indonesia (5)			•		•	•		•	
Liberia (6)	OMP			•	•	•	•		
RCA	Ofic.	•		•	•				
RD Congo	OMP	•	•		•	•			
Rwanda (7)	MONUC	•				•			•
Sierra Leone	OMP	•		•	•	•		•	
Somalia (8)	Ofic..		•	•	•				•
Sudán	OMP			•	•	•			
Subtotal	11	9	4	6	13	12	4	3	5
Desmovilizaciones de FFAA									
Camboya		•				•	•	•	
Chad		•			•				
Eritrea	OMP	•			•		•		
Guinea-Bissau	Ofic.	•						•	
Subtotal	2	4	-	-	2	1	2	2	-
TOTAL	13	13	4	6	15	13	6	5	5

Justicia e impunidad: ¿Hay un precio político para la paz?

Uno de los aspectos más controvertidos de los programas de DDR es el tratamiento jurídico y político que reciben los excombatientes una vez entregadas las armas. Con excepción de los casos de DDR de FFAA, en los que por su naturaleza no se consideran estos aspectos, ya que se trata de una simple reducción de los efectivos militares, la discusión queda enmarcada en la **responsabilidad penal de los diferentes grupos armados que han participado en un conflicto**, cuando se han producido graves delitos de derechos humanos, incluidas masacres, crímenes de lesa humanidad, genocidio, etc.

Como ya se ha comentado, la casi totalidad de programas de DDR se inician después de lograr un acuerdo de paz que pone fin a un conflicto armado, y donde **todas las partes enfrentadas concuerdan un cese de hostilidades y el inicio de un nuevo ciclo político**, normalmente con un acuerdo de participación conjunta en el poder político y militar. En estas circunstancias, y más si el conflicto armado ha sido de larga duración y ha producido muchas víctimas mortales, **puede producirse un contexto psicosocial favorable a la amnistía, el perdón y la reconciliación**, no exenta de dificultades, contradicciones y oposiciones por parte de muchas de las personas o colectivos más afectados. La reconciliación, además, es un proceso muy

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

largo que incluye siempre altas dosis de verdad, justicia y reparación, no refiadas necesariamente con la generosidad y magnanimidad si se dan determinadas circunstancias. Nada pues es automático en este terreno, sino fruto de procesos individuales y colectivos en la búsqueda un bien superior y de futuro que permita trascender el dolor individual del momento. Es muy significativo, como puede constatarse en el cuadro siguiente, que la norma habitual que sigue a un alto el fuego, el cese de hostilidades y la firma de un acuerdo de paz, es el ofrecimiento de una amnistía, la creación de estructuras de transición, el reparto del poder político, la reestructuración de las FFAA y la reforma del sector de la seguridad, entre otros aspectos, con escasísima presencia de tribunales especiales, Comisiones de Verdad y Reconciliación y otras posibilidades relacionadas con los vectores de verdad, justicia y reparación.

En los pocos casos, como en Colombia, donde la desmovilización no afecta de forma colectiva a todos los grupos armados, sino sólo a uno de ellos, y por lo tanto dicha desmovilización no pone punto final al conflicto armado, el mencionado contexto psicosocial favorable a la amnistía y al perdón no puede desarrollarse en igual medida, al no cerrarse completamente el ciclo de violencias, y al quedar en cambio la sensación de que se concede cierta impunidad o un trato muy favorable a personas y grupos señalados de crímenes horrendos. No obstante, la Ley de Justicia y Paz aprobada en Colombia en el año 2005, y a pesar de todas sus limitaciones, es un caso más bien excepcional a nivel internacional, ya que no suelen existir leyes de este tipo, pero que se ha visto condicionada por ser aplicable solamente para la única desmovilización colectiva existente en el país, sin que se conozca lo que ocurriría si se desmovilizaran los otros grupos armados o se conociera con exactitud la trama “civil y militar” del paramilitarismo.

Otro elemento a tener en cuenta, aunque no pretende justificar la realidad, es el hecho de que **la mayoría de los acuerdos de paz y de los procesos de DDR se refieren a países africanos, con escasísima tradición democrática y de poder compartido,** que dificulta enormemente la aplicación de normas vinculadas a la justicia y a la reparación. A lo sumo se aplica la práctica del exilio forzado de algún dirigente.

El precio político de los acuerdos de paz		
País	Bases del acuerdo de paz	Situación política de los desmovilizados
Afganistán	Ofrecimiento de amnistía, creación de una nueva estructura política de transición y celebración de elecciones. Formación de unas nuevas FFAA	Integración en las nuevas FFAA (ANA) o reintegración social. Participación política siempre que se esté desvinculado de los grupos armados. Beneficios especiales para los comandantes. Falta de seguridad (muerte de varios candidatos a las elecciones presidenciales).
Angola	Alto el fuego, amnistía, desmovilización, reintegración y reestructuración FFAA	Reintegración social. 6.500 excombatientes empleados para el Gobierno. La participación política está pendiente de la celebración de elecciones en 2006. Intimidación y amenazas de miembros del Gobierno a miembros del grupo armado de oposición. Demanda de mayor protección para los excombatientes y mayor diálogo entre Gobierno y sociedad civil.
Burundi	Inmunidad, reformas constitucionales, establecimiento de un período de transición de 3 años y celebración de elecciones.	Integración en las nuevas FFAA, reintegración social y ocupación de cargos de poder político después de las elecciones. El nuevo Presidente es el antiguo líder del grupo armado de oposición CNDD-FDD. Falta de seguridad para las elecciones municipales de abril 2006. Falta de cumplimiento sobre los subsidios a centenares de miembros de grupos armados, que provoca una renovación de la Comisión de DDR por parte del nuevo Ejecutivo.
Colombia (AUC)	Cese de hostilidades, desmovilización y sometimiento a la ley de Justicia y Paz.	Incumplimiento del cese de hostilidades, reintegración social. Pendiente del cumplimiento de la Ley de Justicia y Paz y de su reglamento.
Congo, Rep.	Reinicio de conflictos después de un cambio constitucional. Posterior cese de hostilidades y amnistía por la entrega de armas.	Reintegración social con proyectos comunitarios. Petición del grupo armado de oposición CNR de formar un Gobierno de unidad nacional a cambio de la destrucción de su arsenal de armamento.
Côte d'Ivoire	Amnistía general, reformas políticas	Reparto del poder político. Estancamiento del inicio del

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

	y formación de un Gobierno de Unidad Nacional. Celebración de elecciones con reforma legislación. Formación de nuevas FFAA.	proceso de DDR por las divergencias en la legislación electoral y el reparto del poder político. Los jefes de las milicias no piensan desarmarse hasta que no lo hagan los grupos paramilitares.
Filipinas-MNLF	Autonomía para las provincias del Sur de Mindanao. Surgimiento de un nuevo frente político pidiendo la independencia.	Participación política, reintegración social o integración en las FFAA y la policía Nacional. Objetivo de transformar las estructuras revolucionarias del MNLF en organizaciones populares democráticas que permitan la movilización de recursos para las comunidades. Desarrollo de un programa conjunto en las zonas autónomas. Inicio de un programa de capacitación y desarrollo para excombatientes del MNLF.
Guinea-Bissau	Alto al fuego, creación de un Gobierno de Transición, refuerzo del diálogo político, reconciliación nacional y normalidad democrática. Reforma del sector de seguridad y reducción de las FFAA.	Reintegración comunitaria en la sociedad. Inestabilidad política.
Indonesia	Amnistía para prisioneros políticos, autogobierno y desmilitarización para la región de Aceh. Reforma del sector de seguridad. Creación de partidos políticos locales.	Reintegración en la sociedad (reparto de tierras) y participación en el poder político (establecimiento de partidos políticos locales, sistema de cortes independientes y celebración de elecciones locales en abril de 2006).
Liberia	Amnistía, creación de un Gobierno de Transición y celebración de elecciones. Establecimiento de una Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Reforma de la estructura policial y militar.	Reintegración social sin especificar posibilidades de participación política. Protestas de excombatientes y antiguos efectivos de las FFAA por la falta de pago de subsidios (escasez de fondos del programa). Reforma FFAA por parte de una empresa de seguridad privada estadounidense. Sensación desde la sociedad civil de trato descompensado de favor a los combatientes.
RCA	Proceso de transición política, reforma de las FFAA. Reconciliación nacional y retorno al estado de derecho.	Reintegración social comunitaria.
RD Congo	Reconciliación, acuerdo inclusivo para una transición democrática, retirada de tropas extranjeras. Reforma del sector de seguridad.	Reintegración social. Presencia de milicias procedentes de Burundi, Rwanda y Uganda y necesidad refuerzo fronteras con Sudán (dimensión regional).
Rwanda	Retirada de tropas en el exterior y retorno de excombatientes.	La falta de reforma en el sector de seguridad fomenta la inestabilidad política nacional y regional. Formación de tribunales locales Gacaca. Reintegración social comunitaria. Falta de condiciones para la repatriación desde RD Congo.
Sierra Leone	Amnistía, conversión del grupo armado a grupo político, reparto del poder político, celebración de elecciones y creación de unas FFAA y policiales conjuntas.	Reintegración social o integración en las FFAA o policiales.
Somalia	Alto el fuego, amnistía y formación de un Gobierno Federal de Transición a partir de un proceso electoral.	Énfasis en la rehabilitación. Reintegración social, reparto del poder político.

Nota. Se excluyen los casos en los que solamente se ha tratado de reducciones de las FFAA, ya que en éstos sólo caben programas de reinserción social.

ESTRUCTURA del DDR

Antecedentes

En todos los contextos donde actualmente se están dando programas de DDR existen antecedentes de un proceso de este tipo, a excepción de Sudán. De las anteriores experiencias se deberían sacar cierto bagaje y lecciones aprendidas, bien sea por la realización de fases anteriores de este programa (Camboya, Chad, Eritrea, República del Congo y Rwanda) o por la realización de un **programa piloto** (Burundi, Camboya, Guinea Bissau, Liberia y República Centroafricana). Estos últimos programas se realizan con

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

anterioridad al inicio formal del mismo, en un campo delimitado de acantonamiento y para la desmovilización de un colectivo entre los 500 y 1000 combatientes, en aras de pulir los últimos detalles para la correcta realización del programa general. Sin embargo, este tipo de programa piloto llevó a la suspensión temporal del inicio del proceso en Liberia, debido tanto a las malas condiciones de los campos de acantonamiento como por el retraso en el despliegue de la UNMIL. En el resto de casos, la preparación de una Comisión Nacional sobre DDR y el diseño de la propia estrategia del programa han venido marcando el periodo preparatorio del DDR.

Tipos de DDR

En función de los elementos que agrupa o considera un programa de DDR, éste puede adquirir un nivel mayor o menor de complejidad. **Un programa poco complejo sería el que afecta a un solo grupo armado de oposición que ha llegado a un acuerdo con el Gobierno de un país.** La complejidad aumenta a medida que en el DDR participan varios grupos armados, si el número de beneficiarios es muy elevado, si en estos grupos hay divergencias entre los mandos o divisiones internas, si además hay presencia de grupos paramilitares, si como resultado se produce una reforma del sistema de seguridad y una reducción de las FFAA, si hay menores-soldado, mujeres y discapacitados que requieren programas especiales, si el DDR va en paralelo a un reparto del poder político y militar, si hay que proceder al desarme y retorno de milicias que actúan desde un tercer país (dimensión transfronteriza), si se dan varias iniciativas en paralelo y no están coordinadas, si hay o no un cuerpo normativo que regule aspectos de justicia, si falta alguna fase del proceso (sin desarme, por ejemplo) o alguna de estas fases no se realiza correctamente, si la situación de seguridad del país es buena o mala en el momento del DDR, si la financiación llega a tiempo o es insuficiente, etc. En los casos analizados se dan modelos de todo tipo. En todo caso, **lo importante es que en la primera planificación se tengan en cuenta todos los elementos que van a intervenir e influir en el proceso**, sean de carácter logístico, institucional, económico, cultural, político, social, psicológico, militar, de género, interno o externo.

Organismos ejecutores

En la gran mayoría de casos, 14, se ha optado por la creación de una Comisión Nacional para el DDR (CNDDR), donde el componente militar ha jugado un papel preponderante en el mismo, bien sea porque la propia Comisión está coordinada por el Ministerio de Defensa, como por la existencia de una Subcomisión militar en la misma. Otras de las principales características de estos organismos se centran en el apoyo internacional que reciben por diversidad de organismos (PNUD, Banco Mundial, MDRP), la instalación de diversas oficinas regionales y la disposición en diversos departamentos para una mejor distribución de tareas y responsabilidades: Desarme y Desmovilización, menores-soldado y grupos vulnerables, Información y sensibilización; monitoreo y evaluación rehabilitación y reintegración, etc..

Principios básicos

Lógicamente, la **desmovilización y reintegración** de los antiguos combatientes se presenta como el principal objetivo a cumplir. Sin embargo, en algunos de los casos se marcan otros principios básicos que se deben cumplir como resultado de dicho proceso: la **reducción de los gastos militares** (en los casos de Burundi, Camboya, Chad, Eritrea y Sudán), la **reforma de las FFAA** (Camboya, Eritrea y República del Congo) y la **recolección de armamento ligero** (Afganistán, Indonesia, Liberia, República Centro Africana, Sierra Leone, Somalia y Sudán). Asimismo, algunos programas han puesto un mayor énfasis en conseguir la **desmovilización de los antiguos combatientes** (Afganistán, Burundi, o Camboya), mientras en otros contextos el énfasis se ha dirigido a la reintegración (Angola, Chad, Haití, Rwanda, Somalia y Sudán), en aras de favorecer el proceso de transición y de reconciliación.

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

Los grupos más vulnerables

En el proceso de desmovilización de antiguos combatientes hay que diferenciar entre diversos colectivos que por sus características, requieren diferentes necesidades e intervenciones. **Uno de los puntos de inflexión es cuando uno de los requisitos de acogida para un programa de DDR es la posesión de un arma, lo que puede excluir a diversos colectivos.** Esto es especialmente preocupante entre aquellos grupos que presentan una mayor vulnerabilidad, sobretodo de cara a la fase de rehabilitación. La tabla siguiente muestra los programas que han considerado de manera significativa, y a través de actividades específicas, las necesidades de los grupos de mayor vulnerabilidad: menores-soldado, mujeres y soldados discapacitados:

DDR para los grupos más vulnerables			
	Menores-soldado	Mujeres	Soldados Discapacitados
Afganistán	•		
Angola	•	•	•
Burundi	•		
Chad	-	-	-
Camboya	•		
Colombia	•		
Eritrea		•	•
Filipinas (Mindanao)	•		
Guinea-Bissau	-	-	-
Indonesia (Aceh)	•		
Liberia	•		
Rep. Centroafricana	-	-	-
Rep. Congo	•		
RD Congo	•		
Rwanda	•	•	•
Sierra Leona	•		
Somalia	•		
Sudán	•	•	•

MENORES-SOLDADO

Tradicionalmente, se ha prestado muy poca atención a la desmovilización de los menores-soldado, a pesar de la brutal experiencia y el trauma que supone su implicación directa en un conflicto armado, tal y como ha sido denunciado por el propio Secretario General de las Naciones Unidas. De los programas que se han analizado, la mayoría de ellos presentan entre los efectivos a desmovilizar a buen número de menores-soldado, con excepción de los contextos en Chad, Camboya, Eritrea y República Centroafricana, donde el objetivo del programa de DDR iba dirigido a la reforma del sector de seguridad.

Como se observa en el cuadro posterior, **la presencia de menores entre los grupos armados a desmovilizar presenta con frecuencia valores muy importantes, siendo habitual un porcentaje que va del 8 al 10% de los combatientes.** La puesta en marcha de los programas de DDR para menores-soldado viene muchas veces supeditada a los proyectos realizados por UNICEF. Existe un trabajo de reconciliación con la comunidad de acogida y, especialmente y si se puede dar el caso, con las familias, ya sea a través de comités de reintegración (con ONG locales como en Afganistán), agencias de recuperación de familiares

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

(ejemplo de Liberia) trabajo de sensibilización a las familias para impedir el nuevo reclutamiento (Burundi) o el trabajo para la unificación familiar (Rwanda), que sirven para realizar el trabajo de prevención, a veces tan importante como la propia desmovilización. Es reseñable los esfuerzos que se intentan realizar en Burundi, donde se retira a los menores de los campos de desmovilización para intentarlos reintegrar con sus familias y/o comunidades de acogida en el plazo de los primeros 8 meses. Estas desmovilizaciones requieren de una fase previa en que la atención psicológica juega un papel fundamental, así como la posibilidad de acceder a la educación y a la formación.

Algunos programas de DDR con presencia de menores- soldado			
País	Menores	TOTAL a Desmovilizar	%Menores / Total
Afganistán	8.000	63.000	12,7
Angola	6.000	138.000	4'3
Burundi	3.500	85.000	4,1
Colombia	2.000	20.100	10,0
Côte d'Ivoire	3.000	50.000	6,0
Filipinas (Mindanao)	3.250	25.000	13,0
Liberia	11.000	107.000	10'3
RD Congo	15.000	150.000	10,0
Rep. Congo	1.875	30.000	6'2
Rwanda	2.500	45.000	5,5
Sierra Leona	6.845	72.500	9'4
Sudán (1)	14.000	(45.000)	---
TOTAL	77.000	830.100	9'3

(1) En el momento actual en Sudán sólo se conocen las personas a desmovilizar de los grupos vulnerables, por lo que se ha hecho una estimación de otros excombatientes adultos que también podrían beneficiarse del DDR.

MUJERES

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), así como las de los menores a su cargo. En este sentido, y como contrapunto, el caso de Liberia es bastante significativo, pues el criterio de inclusión en el programa no parte de la tenencia de armas, por lo que las mujeres representan allí el 24'2% de personas a desmovilizar.

Durante la fase de acantonamiento y el periodo de desmovilización, y, aunque en la mayoría de casos se separan los excombatientes por sexos, no se prevén todas las necesidades de las mujeres (higiene y menstruación, cuidado de sus hijos, seguimiento médico en el embarazo, etc.). Una respuesta lenta por parte del gobierno en cuanto a tiempo y la falta de condiciones adecuadas para mujeres, puede ser una estrategia para que no tengan más remedio que abandonar el programa y opten por la reintegración espontánea, haciendo así que los costes económicos del DDR puedan reducirse. Otro aspecto a tener en cuenta en las áreas de acantonamiento es su seguridad física, que debería estar totalmente garantizada. Deberían separarse también de forma inmediata las niñas soldado de los combatientes adultos, para entrar en centros específicos previamente preparados, con personal formado e infraestructuras físicas adecuadas. No deben ser visitadas por excombatientes hombres a no ser que la chica lo pida y el encuentro debe realizarse ante la presencia de un/a trabajador/a social para garantizar su protección y evitar que revivan situaciones de violencia. Es imprescindible tratar

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

los traumas derivados de las agresiones sexuales, si las han sufrido, así como otros aspectos relacionados con el estrés postraumático.

Antes de proceder a la reunificación familiar, se deben haber realizado medidas de sensibilización y educación en la comunidad de acogida, una vez se haya evaluado si éstas son procedentes o, por el contrario, es preferible, teniendo en cuenta el contexto cultural, mantener la confidencialidad. El regreso a la escuela con otros niños que no hayan participado en el conflicto armado para que vuelvan lo antes posible a la normalidad, es una medida que debe realizarse lo antes posible.

Las esposas de excombatientes, viudas de guerra, huérfanos de excombatientes y dependientes deberían incluirse igualmente en programas para su reintegración. En Liberia, no se permitía a los familiares de los excombatientes que se instalaran en las áreas de acantonamiento, mientras que en Angola se habilitó un espacio para estos. En la República Centroafricana, la reintegración estaba dirigida a las familias de los excombatientes mediante programas que facilitaban su ocupación laboral y en RD Congo se contempló la repatriación conjunta de antiguos combatientes y sus familiares a sus países de origen (Burundi, Rwanda y Uganda). Las mujeres de las comunidades, pueden jugar un papel de apoyo en el proceso de DDR. Un ejemplo lo tenemos en Somalia, donde está previsto crear una Comisión Nacional de DDR que incluya ancianos y mujeres para persuadir a los combatientes que se acojan al proceso. La participación de este colectivo en la reconciliación, mediante su capacidad para crear organizaciones y mantener conexiones sociales, puede ser básico en actividades de reconciliación.

SOLDADOS DISCAPACITADOS

La asistencia específica para soldados discapacitados en actividades como asesoramiento y la formación profesional, créditos, empleo y subsidios, apoyo agrícola y acceso a vivienda (siempre en función de su incapacidad, incluyendo también a los enfermos crónicos) **se ha dado en sólo 4 de los 20 casos analizados**: Angola, Eritrea, Rwanda y Sudán.

Reforma del sector de seguridad

La reducción o la simple reforma de las FFAA y las fuerzas policiales ha sido una estrategia que se ha llevado a cabo en 19 de los casos estudiados, si bien en 4 de ellos aún se deben concretar: Côte d'Ivoire, Guinea Bissau, Haití e Indonesia. Uno de los objetivos de estas reformas es lograr un recorte sustancial de los presupuestos militares al entrar en una fase posbélica, y crear unos nuevos organismos de seguridad más rentables y eficientes. El único caso donde no se ha producido una reforma del sistema de seguridad es *Colombia*, por no haber finalizado el conflicto armado y tener sólo la desmovilización de uno de los grupos armados que operan en el país, aunque hay una propuesta presidencial de crear una policía cívica con parte de las personas reinsertadas.

Presupuestos del DDR

Muchos programas de DDR se planifican sin conocer con exactitud a cuantas personas van a beneficiar y si se van a obtener de la comunidad internacional los recursos necesarios. Hay presupuestos, por tanto, que sobre la marcha han de ser rectificadas para adaptarse a la realidad. La mayor parte de los recursos que se necesitan se obtienen del exterior, ya sea mediante donaciones bilaterales o con la participación del Banco Mundial y diferentes agencias de Naciones Unidas (PNUD, UNICEF, PMA, IOM, etc.), y en algunos casos se forma un Fondo específico para recaudar los recursos necesarios para el DDR de un país o de una región (como es el caso de los Grandes Lagos, con el MDRP Trust Fund).

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

No existe un patrón general sobre el coste medio de un programa de DDR, pues existen notables diferencias sobre su importe. Puede decirse, no obstante, que con independencia del nivel de renta de los países, hay un techo mínimo en los costes que suele considerarse, y que podríamos estimar en 800 \$ por persona. A partir de esta cifra, el coste por persona desmovilizada aumentará cuanto mayor sea la renta por habitante del país. La media ponderada de los veinte procesos analizados da un **resultado final de un coste del DDR por persona equivalente a multiplicar por 4'7 la renta por habitante**. Así, y como media, el DDR de una persona desmovilizada en un país con una renta media de 500\$ por habitante, sería el resultado de multiplicar 500 por 4'7, esto es, 2.350\$. No obstante, los datos que señalamos en el cuadro siguiente, permiten observar grandes diferencias entre unos países y otros, con casos tan señalados como los de Haití, donde la ratio es de 19 (cuatro veces superiora la media), Afganistán (17'1), Guinea-Bissau (12'9), Burundi (12), Liberia (11'9) o RD Congo (11'5). Estos costes tan elevados pueden tener su explicación en la combinación de dos factores: se trata de procesos que en su mayoría afectan a muchas personas (421.400 concretamente, esto es, el 37% del total de personas analizadas en este estudio), y que viven en países sumamente pobres, con una renta media por habitante de 119 \$, por lo que el coste del DDR es normal que sea superior a multiplicar dicha renta por la media de 4'7 antes mencionada. Un factor explicativo adicional es el referente a Afganistán, donde existe la sospecha de que una parte del coste del DDR vendría derivado de grandes sumas pagadas a los jefes de milicias, como incentivo para su desarme.

Principales magnitudes económicas de los DDR					
País	\$ Renta habitante	Coste DDR por persona (\$)	Número de beneficiarios	Coste total Millones \$	DDR/RPC
Afganistán	160	2.750	63.000	174'3	17'1
Angola	975	1.800	138.000	248'0	1'8
Burundi (1)	83	1.000	85.000	84'4	12'0
Colombia (2)	1.764	(13.000)	20.100	(261'0)	(7'4)
Congo (3)	949	1.060	30.000	31'8	1'1
Côte d'Ivoire	816	3.125	50.000	150'0	3'8
Filipinas-MNLF (4)	320	(3.000)	25.000	(75'0)	9'4
Haití	390	7.420	3.800	(28'2)	19'0
Indonesia (5)	810	2.666	3.000	8'0	3'3
Liberia (6)	130	1.550	107.000	160'0	11'9
RCA	309	1.758	7.500	13'3	5'7
RD Congo	104	1.228	150.000	200'0	11'5
Rwanda (7)	195	800	45.000	53'3	4'1
Sierra Leone	150	623	72.500	45'2	4'2
Somalia (8)	...	440	53.000	23'3	(3'0)
Sudán	460	2.832	24.500	69'4	6'1
Subtotal	408	1.850	877.400	1625'2	4'5
Desmovilizaciones de FFAA					
Camboya	315	1.400	30.000	42'0	4'4
Chad	304	1.110	9.000	10'0	3'7
Eritrea	171	985	200.000	197'2	5'8
Guinea-Bissau	160	2.063	12.600	26'0	12'9
Subtotal	192	1.094	251.600	275'2	5'7
TOTAL	361	1.686	1.129.000	1.900'4	4'7

- (1) Finalmente se desmovilizaron 78.000 personas
- (2) No se conoce con exactitud el coste real del DDR, que podría ser inferior a la cifra indicada en el cuadro
- (3) Para estimar el coste total se han sumado varios programas llevados a cabo en los últimos años
- (4) El coste total del DDR es una estimación propia a partir de diferentes aportaciones realizadas en los últimos años

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

- (5) El coste total del DDR es una estimación propia a partir de las aportaciones realizadas básicamente desde la UE
- (6) El coste total del DDR es una estimación propia a partir del coste por persona realizado por el PNUD a mediados de 2004
- (7) Al calcular el coste por persona se ha tenido en cuenta un número adicional de individuos que se beneficiarán también del programa de reinserción
- (8) Todos los datos son estimativos

En total, estimamos que **el coste total de los veinte programas de DDR asciende a unos 1.900 millones de dólares, a una media de 1.686 \$ por persona desmovilizada**. Para entender esta última cifra, insistimos en que nos estamos refiriendo a un conjunto de países de renta muy baja o extremadamente baja, donde con la excepción de Colombia, ninguno supera los 1.000 \$ de renta por habitante, y donde 15 no llegan a los 500 \$. **Los DDR, por tanto, se producen por lo general en los países más pobres del planeta**, que son los que han sufrido la mayor parte de los conflictos armados contemporáneos. Según el Índice de Desarrollo Humano que elabora anualmente el PNUD, 10 de los países analizados se sitúan entre los 20 de menor desarrollo humano.

Distribución del presupuesto

La ausencia de estadísticas fiables o de desglose presupuestario en muchos programas de DDR, además de los costes adicionales provocados por retrasos en su puesta en funcionamiento o el aumento de las personas beneficiarias, dificulta enormemente elaborar un cuadro comparativo que permita sacar conclusiones definitivas. Obviamente, sin embargo, la **fase inicial de desarme y desmovilización es la que supone un menor coste, debido a su corta duración, que puede oscilar entre el 5 y el 15% del presupuesto total**. Las fases de reinserción y reintegración no siempre están claramente delimitadas, aunque ambas suelen llevarse el 70% del presupuesto total, siendo la fase de reinserción más costosa que la de reintegración. En cuanto a los grupos especiales (menores, mujeres y discapacitados), el porcentaje destinado es igualmente muy oscilante (entre el 1 y el 15%), debido a que en algunos países sólo incluyen a alguno de estos grupos, pero no a todos, y el número de personas afectadas es igualmente muy diferente. En todo caso, el coste del DDR por cada persona de los grupos vulnerables es bastante superior al del resto, al necesitar una asistencia mucho más individualizada y especializada.

Financiadores

Una de las dificultades más clara del análisis de los procesos de DDR es conocer al detalle los organismos y países que han realizado aportaciones económicas para su inicio y desarrollo. En algunos casos, existen aportaciones que van más allá del DDR y se refieren al apoyo a comunidades o a planes de desarrollo regional, por ejemplo. En otros casos, las cifras simplemente no han sido divulgadas o no se han especificado las cantidades abonadas por un listado de países que es público han colaborado. Finalmente, resulta tarea imposible desglosar las aportaciones realizadas por algunos países a organismos internacionales que, a su vez, han invertido posteriormente en programas de DDR.

A pesar de estas dificultades, y de forma igualmente orientativa, puede señalarse que **el Banco Mundial es el organismo que concentra la mayor inversión en programas de DDR**, ya sea mediante Fondos regionales o directamente concediendo ayudas a países específicos. El Banco Mundial actúa en mayor o menor medida en al menos 12 países, siendo especialmente destacable sus aportaciones al DDR de la RD Congo (200 millones de dólares). **La UE, por su parte, sería el segundo organismo financiador** de estos programas, con cerca de 100 millones de dólares.

Por países, Japón es quién ha colaborado con mayores ayudas (230 millones de dólares) especialmente en Afganistán y Filipinas, y en cantidades menores en otros seis países, seguido de EEUU (unos 113 millones en ocho países), con particular incidencia en Filipinas. La

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

elección de Afganistán y Filipinas como países prioritarios puede obedecer a la estrategia de ambos países de combatir el fenómeno terrorista a través del desarrollo económico y social de zonas susceptibles de implantación de grupos que practican o podrían practicar el terrorismo.

Del resto de países financiadores de programas de DDR, es de mencionar los Países Bajos, Canadá y Reino Unido, con cantidades superiores a los 50 millones de \$, y Alemania, Suecia, Australia, Bélgica, Noruega, Dinamarca, Francia, Italia y Suiza, con cantidades inferiores.

Principales financiadores de programas DDR	
Más de 200 millones de \$	Banco Mundial Japón
Entre 100 y 200 millones de \$	Estados Unidos
Entre 50 y 100 millones de \$	Unión Europea Países Bajos Canadá Reino Unido
Entre 25 y 50 millones de \$	PNUD Alemania Suecia Australia

Duración del DDR

Un programa de DDR por lo general tiene una duración media de 3'5 años, aunque en ocasiones requiere prorrogar dicho período a causa de deficiencias desarrolladas a lo largo de sus diferentes etapas, incluida falta de financiación. En algunos países el plazo ha sido más breve (2 años en Eritrea, por ejemplo), y en otros han requerido de 5 años (Chad, Guinea-Bissau o Sierra Leone).

Por fases, **lo correcto es que el desarme y desmovilización ocupe unos pocos meses** si no hay contratiempos (cosa poco habitual, por lo que la media se alarga hasta los 16 meses), mientras que **la fase de reinserción y reintegración dura normalmente dos años**, aunque con frecuencia se alarga unos meses más, llegando incluso a los tres años.

La fase de desarme y desmovilización

Se trata de la primera fase del proceso, y **es condición imprescindible para poder entrar en las fases de reintegración y reinserción**. En un período de pocos días, los combatientes se acantonan o se concentran en lugares especificados para hacer entrega de sus armas, ser identificados, recibir un certificado de desmovilización y ser registrados para entrar en las fases posteriores. En algunas pocas ocasiones, y sin que pueda hablarse propiamente de un DDR convencional, la entrega de armas es voluntaria e individual, y no tanto resultado de un acuerdo que implica a todos los miembros de un grupo armado, por lo que en estos casos el Gobierno puede después iniciar un programa de desarme forzado. En RD Congo, RCA o Somalia, la entrega voluntaria de armas ha sido una experiencia piloto para después poder iniciar un DDR normalizado.

En la fase de desarme normalmente se recogen armas ligeras y munición, y en pocas ocasiones hay entrega de armas pesadas (como en Afganistán). En cuanto al proceso de recolección de armas, en la mayoría de los casos quedan bajo custodia de las FFAA o de la policía, aunque en algunas experiencias (Burundi, Côte d'Ivoire, RCA), las armas son destruidas en actos públicos cargados de simbolismo. En la mayoría de los casos, sin embargo, **existe un cierto descontrol y un escaso seguimiento sobre el destino final de las armas recogidas, con el consiguiente riesgo de desvío hacia mercados ilegales**.

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

En varias ocasiones, especialmente cuando las armas entregadas son pocas en relación al número de desmovilizados, posteriormente a la fase de desarme los Gobiernos suelen llevar a cabo programas de recolección de armas de carácter voluntario, bajo campañas del estilo “armas por desarrollo”, incentivando la entrega de las mismas a cambio de ayudas para la reinserción laboral, programas educativos, microcréditos, etc.

En cuanto a la desmovilización, uno de los principales problemas observados es que **en muchas ocasiones se desconoce el número de combatientes por desmovilizar**, bien por la falta de planificación previa, así como por la extorsión de los altos mandos de los grupos armados de oposición. Estos hechos, que se han dado en contextos como el de Afganistán, con una exageración en el número de combatientes declarados para intentar obtener mayores beneficios. Otra consecuencia de ello, como en Burundi y Liberia, es la alarmante falta de fondos para el pago de los antiguos combatientes, lo que a su vez puede comportar la rebelión de sectores de combatientes, que exigen recibir los pagos prometidos. Además, y en función de las recompensas establecidas para la desmovilización, se puede dar el fenómeno de actores que no eran combatientes pero que se acogen al programa por los incentivos que se dan, fenómeno denominado de los **combatientes fantasma** (como puede ser el caso de Camboya o RD Congo).

Como parece lógico pensar, no se puede desmovilizar a todos los combatientes a la vez cuando el número es elevado, sino que en estos casos **suele hacerse por fases** (tal como queda claramente especificado en programas como los de Burundi, Eritrea, RD Congo o Rwanda). La posibilidad de que al final se desmovilice un número mucho más elevado de personas puede llevar a una saturación de estos campos de acantonamiento, además de una clara deterioración de sus condiciones higiénicas. Ejemplos de este tipo problemas son las experiencias de Angola o Burundi, por las deplorables condiciones presentadas en sus campos (malnutrición, problemas sanitarios, expansión del cólera, clima de tensión, inseguridad, etc.). En algunos contextos, inmediatamente después de finalizar la desmovilización hay una primera compensación económica para cada persona, independiente del pago o de las ayudas que se conceden posteriormente en la fase de reinserción. **Lo habitual es que en la fase de desmovilización se ofrezcan una variedad de servicios**, como un chequeo médico para valorar los daños tanto físicos como psíquicos, proporción de atención básica (alimentación, higiene, vestuario,...), la definición del perfil sociolaboral de cada excombatiente, la provisión de información sobre su estatus y sus posibilidades de reintegración, la educación y formación vocacional, e incluso, en algunos casos, el posterior transporte a las comunidades de acogida.

En función del número de actividades que se realizan, como también por los grupos y cantidad total de combatientes por desmovilizar, varía el número de días que cada combatiente está en un campo de acantonamiento: en los casos analizados puede ser una estancia de un día (como en el caso de Afganistán, donde se le da información y asesoramiento sobre su reinserción, como un paquete con zapatos y alimentación), hasta 15 (en el contexto de Rwanda, donde al combatiente se le identifica, se realiza educación sanitaria en materia del VIH/SIDA y se realiza difusión de la información acerca de los beneficios de la reintegración).

La entrega de armas en los DDR

Uno de los aspectos más controvertidos del DDR es la cantidad de armas entregadas por los combatientes en la fase de desarme. Aunque el sentir popular es de cada combatiente dispone de un arma, lo cierto es que en la mayoría de los grupos armados no existe tal distribución, por cuanto hay efectivos que no entran en combate, no disponen de armamento y, en cambio, pueden desmovilizarse en el momento de iniciar un DDR. También es cierto, y la historia de las desmovilizaciones así lo ha demostrado, una cantidad indeterminada de armas es normalmente ocultada por los excombatientes, o se entregan armas en desuso y en muy mal estado. En cualquier caso, y en los procesos actuales en los que se hay información al

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

respecto, que son menos de la mitad, **el porcentaje medio es el de un arma entregada por cada dos combatientes que se desmovilizan.**

Afganistán, Colombia y Sierra Leone, por este orden, son los tres casos en los que se registran un porcentaje superior a la media. Por el contrario, es de destacar el pequeño porcentaje de entrega de armas registrado en Liberia, Indonesia (Aceh) y Angola. Sorprende también el caso de Colombia, donde las grandes desmovilizaciones realizadas en enero de 2006, casi las últimas, las AUC presentaron un índice de 0'45 armas por combatiente, mientras que en desmovilizaciones anteriores habían llegado al 0'7. Es de señalar igualmente los porcentajes actuales son menores que los de algunas desmovilizaciones de la década pasada, en conflictos vinculados a la Guerra Fría en los que se habían acumulado grandes cantidades de armamento.

Armas entregadas por combatiente desmovilizado en algunos países				
País	Personas desmovilizadas	Armas entregadas	Armas/persona	Años
Afganistán	63.000	47.575	0'75	2003-2005
Angola	85.000	33.000	0'38	2002
Colombia	20.115	12.240	0'61	2004-2006
Congo	15.000	6.500	0'43	2000
Filipinas-MNLF	10.000	4.874	0'49	1999
Indonesia (Aceh)	3.000	840	0'28	2005
Liberia	107.000	28.314	0'26	2005
Sierra Leone	72.500	42.300	0'58	2002
TOTAL grupo	375.615	175.642	0'47	
Nicaragua (contra)	23.000	17.000	0'74	1990
El Salvador (FMLN)	11.000	10.200	0'93	1992
Guatemala (URNG)	3.000	1.824	0'61	1997

Las fases de reinserción y reintegración

Esta etapa se podría subdividir en dos fases, aunque en varios países se presenta de forma única y combinada. Después de la desmovilización, los combatientes se quedan sin sus medios habituales de ingresos o de supervivencia. Durante este período inicial, llamado de **reinserción**, hay que proporcionar a los excombatientes y a sus familias los medios necesarios para vivir dignamente, satisfaciendo sus **necesidades básicas**. Se trata, en suma, de garantizarles el **retorno a sus comunidades en los primeros meses** después de dejar las armas. En algunos países, se les proporciona una primera ayuda económica, un "kit" de supervivencia y medios de transporte.

Después de esta primera etapa empieza la fase de **reintegración**, que suele durar dos años. Como grupos vulnerables, los desmovilizados no disponen de las herramientas necesarias para integrarse a la vida económica y social. Es además un grupo habituado a convivir con las armas. En esta fase se trata de **proporcionarles medios de vida sostenibles**, así como asistencia sanitaria, social, económica, educativa y ocupacional. Son diversas las actividades que se realizan: principalmente la realización de micro-proyectos, la educación, la formación profesional, la creación de microempresas, los trabajos públicos (en su mayoría para la rehabilitación de infraestructuras en el país) o el acceso al empleo en diversos sectores ya sean de ámbito rural (agricultura, ganadería y pesca, como es el ejemplo de la República del Congo), en ámbito más urbano (Sierra Leone) o incluso a través de la participación de la sociedad civil y el sector privado (Angola). En algunos casos se subdivide entre reintegración económica y social, como en los casos de Angola, Eritrea, República del Congo y Rwanda. La reintegración social consiste en la realización de programas de sensibilización, información en pro de la rehabilitación social comunitaria, mientras que la reintegración económica es la propia de creación de nuevos retos profesionales para los antiguos combatientes. Aunque con

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

diferencias muy notables, la mayoría de los países ofrecen ayudas económicas (o Asignación de Subsistencia Transitoria - TSA) a cada excombatiente que participa en esta fase.

Modalidades de ayudas económicas para la reintegración	
Afganistán	Pago diario de 3 ó 4 \$ durante dos a cuatro meses
Angola	Pago de 100 \$ una vez llegan a sus localidades de origen
Burundi	De 515 a 586 \$, según el rango, en diez plazos (las milicias sólo reciben una asignación de 91 \$)
Colombia	Subsidio mensual de 155 \$ durante año y medio
Côte d'Ivoire	Pago de 924 \$ en tres plazos
Eritrea	Pago de 50 \$ mensuales durante un año
Indonesia	Ayuda de 600 \$ a las comunidades por cada combatiente retornado
Liberia	Pago de 300 \$ para primeras necesidades, en dos plazos
RCA	Pago de 500 \$ al finalizar el período
RD Congo	Pago de 300 \$ en dos plazos
Rep. Congo	Créditos de 350\$ para cada excombatiente
Rwanda	Pago de 330 \$ en dos plazos

La falta de expansión económica dificulta evidentemente la posibilidad de crear nuevas oportunidades de empleo (por ejemplo en Afganistán, donde el grueso de los excombatientes han retornada a las labores agrícolas). El retraso en los pagos o su deficiente planificación también ha provocado ciertas problemáticas en programas que han visto como proyectos en perspectiva no se han llevado a cabo (Filipinas), la falta de financiación de proyectos educativos (en Liberia, por ejemplo, donde la mayoría de los excombatientes optaron por la formación profesional o programas educativos), o la falta de implicación del Gobierno estatal, como en Angola, a pesar de su alta financiación. La estructura del proceso de reintegración tiene un carácter mucho más descentralizado y basa mucho de sus esfuerzos en el trabajo que se pueda realizar con las comunidades de acogida, que a su vez reciben el apoyo del propio órgano implantador del programa. Un claro ejemplo al respecto se observa en los programas de Chad, Eritrea, República del Congo y Rwanda, que específicamente se sitúan en la fase de inserción o de reintegración social. Otros contextos no siguen el mismo criterio. Además de los ya comentados donde simplemente se da el pago de subsidios, el contexto de Camboya es buena muestra de ello: los servicios sociales y económicos prestados a sus familias y comunidades han contado con una escasa participación civil, lo que ha llevado a un incumplimiento de las expectativas puestas en los proyectos planteados.

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

Anexo 1. Lecciones aprendidas: 150 aspectos para no repetir

PLANIFICACIÓN

Mandos / combatientes:

- Negativa de muchos mandos milicianos a someterse al proceso. Se estima que hay unos 850 grupos, con unos 65.000 milicianos, que no han participado en el proceso. (*Afganistán*)
- Bastantes ex-combatientes parecen haber sido forzados a participar en estos programas. (*Afganistán*)
- Constancia de que varios “señores de la guerra” que han participado en el DDR se han guardado armas para sus propios intereses, y continúan controlando el negocio de las drogas, a pesar del trato preferencial que han recibido. (*Afganistán*)
- Extorsión de varios mandos sobre sus combatientes. (*Afganistán*)
- Ralentización en la fase de desmovilización por las reticencias de los antiguos combatientes a abandonar su estatus militar. (*Eritrea*)
- Presiones sobre los combatientes que quieren desmovilizarse por parte de sus líderes (*RD Congo y Rwanda*)
- Muchos grupos armados han omitido la presencia de menores en sus tropas, excluyéndolos del proceso de DDR. Planes paralelos deberían establecerse para estos menores (niños y niñas) que no constan como combatientes, así como para familiares y dependientes que suelen estar excluidos de cualquier beneficio. (*Sierra Leona*)

Número combatientes:

- Desconocimiento y/ exageración (para obtener más recursos económicos) inicial del número de combatientes y desacuerdos posteriores sobre el número de efectivos de cada grupo, bajo la posibilidad de existencia del fenómeno de los “soldados fantasma”. (*Afganistán, Burundi, Camboya, Côte d’Ivoire, Liberia, y RD Congo*)

Previsión y configuración del programa

- Programa muy militarizado, es decir, muy centrado en los aspectos de la desmovilización, pero con muy poca focalización social en los aspectos de los programas de reintegración (que era el aspecto, a priori, más importante). (*Angola*)
- Retrasos e incumplimiento de los plazos iniciales. (*Burundi*)
- Falta de consultas sobre el rol y despliegue de las misiones internacionales. (*Burundi*)
- Falta de planificación inicial, improvisación. (*Burundi*)
- Desacuerdo sobre donde ubicar las zonas de acantonamiento. (*Burundi*)
- Ausencia de un plan operacional común para la reintegración del ejército. (*Burundi*)
- Falta de descentralización operacional de las oficinas provinciales. (*Burundi*)
- Indefinición sobre los planes de reforma de las FFAA. (*Camboya*)
- Falta de clarificación sobre el reparto de tierras. (*Camboya*)
- Tiempo excesivo para la desmovilización, debido a las características de las AUC. (*Colombia*)
- Falta de reglas claras en el proceso. (*Colombia*)
- Importante retraso en el inicio del DDR a causa de la discusión sobre quienes ocuparían los cargos de ministros de Defensa y Seguridad Nacional, y de la exigencia de que primero se desmovilizara a las milicias. (*Côte d’Ivoire*)
- Falta de una visión integral del proceso. (*Eritrea*)

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

- DDR específico para antiguas FFAA, sin grupos armados de oposición ni programas especializados para menores-soldado. (*Eritrea*)
- Retraso en la implementación del programa. (*Guinea Bissau*)
- Retraso en completar el censo de los militares a desmovilizar. (*Guinea Bissau*)
- Confusión en los tiempos inicialmente previstos para el programa. (*Liberia*)
- Ausencia de un auténtico programa de DDR. (*República del Congo*)
- Falta de control, seguimiento y evaluación. (*República del Congo*)

FINANCIACIÓN:

Retraso:

- Retraso en los pagos de los salarios para los desmovilizados (*Afganistán, Camboya y Guinea Bissau*).
- Retraso en el financiamiento del Banco Mundial, al no cumplirse las garantías exigidas. (*Angola*)
- Falta de fondos para la AMIB (*Burundi*)

Escasez recursos:

- Escasa recaudación del dinero comprometido. (*Afganistán, Somalia y Sudán*)
- Dificultades en la reintegración a causa de la escasa expansión económica del país. Además, en algunos lugares se ha detectado un exceso de formación profesional sobre un mismo oficio, lo que ha obligado a emigrar a muchos excombatientes acogidos al programa para poder tener mayores posibilidades de encontrar trabajo. (*Afganistán*)
- Dificultades financieras para un programa de un coste muy elevado. (*Côte d'Ivoire*)
- Algunos donantes suspendieron sus aportaciones. (*Guinea Bissau*)
- Limitaciones presupuestarias: necesidad de un presupuesto mayor al esperado, y recepción de una porción de las contribuciones comprometidas. (*Liberia*)
- Problemas para la financiación de los programas educativos. (*Liberia*)
- Fallo en los sistemas de crédito para las micro-empresas. (*República del Congo*)

Inconvenientes surgidos:

- Pagos excesivos en metálico en relación a los salarios locales. (*Angola*)
- Falta de control sobre el crédito del Banco Mundial. (*Camboya*)
- Corrupción en un importante contrato de compra de ciclomotores. (*Camboya*)
- Poca claridad sobre el presupuesto de todo el proceso. (*Colombia*)
- Insuficiente inversión gubernamental para las zonas controladas por las AUC. (*Colombia*)
- Desacuerdo inicial entre el Gobierno y la ONU sobre el importe del DDR. (*Côte d'Ivoire*)
- "Efecto llamada" regional a causa del elevado importe de las retribuciones (casi 1.000 dólares por combatiente). (*Côte d'Ivoire*)
- Parte de los recursos del año 2000 (0'5 millones \$) fueron desviados para otros gastos del Gobierno. (*Guinea Bissau*)
- Cambios en la cantidad y la forma de pagos. (*Liberia*)
- Desacuerdo de los combatientes en la forma de recibir los pagos. (*Liberia*)
- Desconfianza de los donantes sobre los organismos de gestión del DDR. (*RD Congo*)
- Tensiones internas sobre dichos organismos. (*RD Congo*)
- Tendencia gubernamental a maximizar los acuerdos bilaterales para sacar más provecho a de las ayudas individuales. (*RD Congo*)

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

PROCESO DE DDR:

DDR:

- Escasa atención a las mujeres excombatientes (*Afganistán y Angola*)
- Escasa vigilancia en las fases de desmovilización y reintegración. (*Camboya*)
- Escasa participación civil y popular en el proceso (*Camboya*)
- Retrasos en la implementación de muchos proyectos gubernamentales. (*Filipinas*)
- Desconfianza del propio Gobierno respecto al proceso de DDR. (*RD Congo*)
- Interrupción del programa con los Ninja durante un año. (*República del Congo*)
- Estructura descentralizada del proceso de DDR. (*Sierra Leona*)
- Proceso descentralizador y federal. (*Somalia*)
- Recelos sobre la participación de tropas procedentes de los países vecinos. (*Somalia*)
- Preocupación por el uso parcial de las instituciones del Estado, como puede ser la policía o las FFAA. (*Sudán*)

Desarme:

- Poco énfasis en la recolección de armas ligeras. Entrega de armas muy anticuadas y percepción de las armas colectivas y no individuales. (*Afganistán*)
- No contemplación de un programa de desarme en el programa (muy pocas armas recogidas de los excombatientes) ni tampoco para la sociedad civil. (*Angola*)
- Ausencia de una fase de desarme, y mala planificación para el desarme de población civil. (*Burundi*)
- Escaso éxito en los programas de recolección de armas. (*Camboya*)
- Entrega inicial de armas muy anticuadas y de manera parcial. (*Côte d'Ivoire*)
- Cantidad de armas recogidas muy pequeñas en comparación con los combatientes desmovilizados. (*Liberia*)
- Retraso en la entrega de armas de miembros del MODEL por la creencia de que si lo hacen en Côte d'Ivoire recibirán el triple de dinero. (*Liberia*)
- Fase de desarme muy programada. Sensibilización y educación, destrucción pública, aunque el proceso de recompra genera dudas. (*República Centroafricana*)
- Recompra de armas. Los incentivos económicos en estos aspectos siempre resultan peligrosos por la generación de ingresos que puedan llevar a la compra de nuevas armas. (*República Centroafricana*)
- Recelos sobre la eficacia de los desarmes forzados. (*RD Congo*)
- Falta de especificación del proceso de desarme, que se intuye como voluntario y sin garantías de reducción de la violencia y estabilidad. (*Rwanda*)

Desmovilización:

- Falta de previsión en el programa de desmovilización, plasmado en la prolongación de la duración prevista, lo que llevó a la interrupción de todo el programa durante más de un año. (*Angola*)
- Malas condiciones sanitarias y humanitarias de los campos de acantonamiento, que llevó a casos graves de malnutrición. También se han presentado problemas logísticos ante la llegada de centenares de miles de familiares a los centros de acantonamiento. (*Angola*)
- Ausencia de condiciones mínimas en las zonas de acantonamiento, especialmente de carácter sanitario. (*Burundi*)
- Retraso en el regreso a los barracones de las FFAA. (*Burundi*)
- Insuficiencia de equipamientos, personal y remuneración. (*Burundi*)
- Indefinición sobre el estatuto de combatiente y falta de consenso sobre la armonización de los grados militares (*Burundi*)

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

- Desmovilizaciones infladas con personas ajenas a las AUC. (*Colombia*)
- Retraso en completar el censo de los militares a desmovilizar. (*Guinea Bissau*)
- Ausencia de una fase clara de desmovilización. Falta de asistencia psicosocial, formación vocacional, etc. (*Indonesia*)
- Serias deficiencias de infraestructuras y de congestión en los primeros campos de acantonamiento. (*Liberia*)
- Aparte de pasar a formar parte de las FFAA o acogerse a programas de formación, no se estipula ningún otro tipo de proceso: atención psicosocial, registro del perfil socio-económico, etc. (*República Centroafricana*)
- Retraso muy prolongado del inicio de la desmovilización de milicianos ya registrados. (*República del Congo*)
- Pobre formación vocacional. (*República del Congo*)
- Gran número de combatientes optaron por desarmarse y desmovilizarse en Freetown, posiblemente porque la ciudad les garantizaba el anonimato. (*Sierra Leona*)
- El número de ex combatientes esperados fue mucho menor que el de combatientes reales que finalmente accedieron al programa (un 61% por encima de lo previsto inicialmente). Cabe preguntarse si fue por falta de metodología adecuada a la hora de hacer los estudios previos, por mala gestión de la información, o si han entrado en programa personas que no tenían el estatus de combatiente. (*Sierra Leona*)
- Se establecieron los Stopgap Programs, mientras los excombatientes esperaban los programas de reintegración. El hecho de que realizaran trabajos para la comunidad fue una medida de generación de confianza. Por otro lado, el hecho que “tuvieran algo que hacer” puede mejorar la seguridad de las áreas donde se encuentran los centros de desmovilización. (*Sierra Leona*)

Reinserción y reintegración:

- Falta de planificación de los programas de reintegración, poca implicación del gobierno local. (*Angola*)
- Poca transparencia en los planes de reintegración. (*Burundi*)
- Dificultades para el nombramiento de representantes en las zonas de concentración. (*Burundi*)
- Retraso en el regreso a los barracones de las FFAA. (*Burundi*)
- Insuficiencia de equipamientos, personal y remuneración. (*Burundi*)
- Falta de apoyo para los diversos proyectos y actividades y reintegración social. (*Burundi*)
- Excesiva concentración de los reinsertados en los alrededores de la capital. (*Liberia*)
- Escasa previsión en la puesta en marcha de los programas de reinserción. (*Liberia*)
- Lentitud en la repatriación de los combatientes instalados en la RD Congo. (*Burundi*)
- Mal funcionamiento de los Consejos de Reintegración Zonal en la fase de reintegración. (*Guinea Bissau*)
- Falta de planificación para la fase de reintegración. (*Indonesia*)
- Financiación y estructura aún por establecer para la fase de reintegración. Los trabajos de reconstrucción tras el tsunami del 26 de diciembre de 2004 puede suponer una fuente de creación de empleo. (*Indonesia*)
- Falta de crecimiento en los proyectos de reintegración. (*Liberia*)
- Retorno de combatientes. Aquellos combatientes residentes en RD Congo que proceden a su regreso pueden suponer un nuevo efecto desestabilizador para el programa de DDR nacional y para las comunidades de acogida. (*República Centroafricana*)
- Lentitud en la repatriación de milicianos extranjeros. (*RD Congo*)
- Presencia de militares y milicias de otros países (Gabón y República Centroafricana). (*RD Congo*)

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

- La reintegración social permanece como un reto a pesar de los avances positivos realizados al respecto, con la necesidad de una mayor planificación previa. (*Rwanda*)
- Parece ser que algunos de los excombatientes utilizaron los subsidios para comprar material para la extracción de diamantes, por ejemplo, y optaron por la “autoreintegración”. Esto puede ser debido al estigma que supone ser un antiguo combatiente. (*Sierra Leona*)
- El programa de DDR contempla la reintegración a corto plazo (6 meses-1 año). Teniendo en cuenta las pocas expectativas reales de empleo, se podría considerar que no es suficiente. (*Sierra Leona*)
- Falta de programas de reintegración eficientes. (*Sudán*)

CONTEXTO:

Antecedentes y condicionantes:

- Presencia de narcotráfico. (*Afganistán, Colombia*)
- Utilización de combatientes a través de compañías de seguridad privada. (*Afganistán*)
- La división del trabajo en la reforma del sistema de seguridad ha producido cierta descoordinación. (*Afganistán*)
- Formación de nuevos grupos paramilitares con personas desmovilizadas. (*Colombia*)
- Malas experiencias del pasado. (*Chad*)
- Divisiones internas en el LURD. (*Liberia*)
- Factor regional: la presencia de miembros de la FLDR en RD Congo y la voluntariedad en su repatriación lleva a una persistencia en la inestabilidad no sólo del país, sino ya de carácter regional. (*Rwanda*)
- Arresto del Líder del RUF, F.Sankoh, en mayo de 2000, que impidió que entrara en la arena política. (*Sierra Leona*)
- El programa se ha visto interrumpido varias veces por el reinicio de enfrentamientos. (*Sierra Leona*)
- Estructura clánica donde las armas forman parte de la cultura de la protección. (*Somalia*)
- Fronteras porosas. (*Somalia*)
- Proliferación de armas y fácil acceso a las mismas. (*Somalia*)
- Dimensión nacional del contexto, no se puede localizar únicamente en el sur del país. (*Sudán*)
- Infraestructuras deficientes por todo el país. (*Sudán*)

Proceso de paz:

- Ausencia de perspectivas de negociación y DDR con las guerrillas. (*Colombia*)
- Falta de acceso público al contenido del acuerdo, por lo que queda a nivel político. (*Indonesia*)
- Los actores locales pueden potenciar las actividades ilegales de la zona, por lo que se necesitan un mayor control regional. (*Indonesia*)
- Reintegración del GAM: erosión en la confianza y en las relaciones entre comunidades y el Estado, así como entre las comunidades y el GAM lo que pone en entredicho la reconciliación. (*Indonesia*)

Presencia internacional:

- Falta de cooperación internacional. (*Angola*)
- Desacuerdo entre EEUU y UNAMA respecto a la escasa implicación del primero en el DDR. (*Afganistán*)

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

- Interferencias de EEUU con sus demandas de extradición sobre dirigentes de las AUC acusados de narcotraficantes. (*Colombia*)
- Escasez de medios de la OEA para cumplir con su cometido de verificación. (*Colombia*)
- Retraso en el despliegue de la UNMIL. (*Liberia*)
- Desinterés de la comunidad internacional: como ya sucediera en 1994, mostrado esta vez la ausencia de una fuerza de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. A pesar de eso, la presencia de la MONUC en RD Congo juega también un papel importante. (*Rwanda*)
- Presión Internacional sobre C. Taylor, presidente de Liberia en aquel momento. Por otro lado, el fracaso de su operación contra Guinea hizo que perdiera prestigio entre los combatientes del RUF. (*Sierra Leona*)
- Rol del RU. Llegaron al país en mayo de 2000 con mandato de combate cuando UNAMSIL no estaba operativo, debido al secuestro de sus miembros por el RUF y su primer mandato, que no incluía una intervención armada. (*Sierra Leona*)

Estructura:

- Escasa coordinación entre las ONG que colaboran en los proyectos. (*Angola*)
- Limitaciones del IRSEM. (*Angola*)
- Marco legal poco definido. (*Chad*)
- Marco institucional poco adecuado. (*Chad*)
- Excesivas diferencias en la calidad de los servicios prestados por diferentes agencias. (*Liberia*)
- Poca colaboración entre ministerios del Gobierno. (*Sierra Leona*)
- Capacidad limitada de las ONG. (*Sierra Leona*)

Violencia y seguridad:

- La nueva policía está más dedicada a proteger al Estado que a la población civil. (*Afganistán*)
- Violaciones al cese de hostilidades, con el asesinato de cientos de personas durante el proceso. (*Colombia*)
- Asesinato de más de un centenar de ex combatientes. (*Colombia*)
- Deterioro de la situación de seguridad en medio del proceso. (*Guinea Bissau*)
- Inestabilidad política (*Guinea Bissau*)

Justicia:

- Impunidad general en casi todos los procesos
- Falta de reconocimiento del Estado de sus vinculaciones históricas y su responsabilidad con el surgimiento y desarrollo del fenómeno paramilitar. (*Colombia*)
- Falta de consenso social y político con respecto a la aplicación de justicia. (*Colombia, Sierra Leone*)
- Falta de presión sobre las AUC para reparar a las víctimas mediante el retorno de tierras y propiedades usurpadas durante el conflicto. (*Colombia*)
- Cultura de la impunidad. (*Somalia*)

Otros aspectos:

- Problemas con la mediación de Sudáfrica. (*Côte d'Ivoire*)
- Retraso de las elecciones en un año. (*Côte d'Ivoire*)
- Luchas internas en las AUC y con otros grupos paramilitares. (*Colombia*)

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

- Dimensión regional del programa en relación al conflicto con Etiopía. (*Eritrea*)

Anexo 2. Directorio sobre DDR

Banco Mundial
www.worldbank.org

Bonn International Centre for Conversion (BICC)
www.bicc.de

Crisis Prevention and Recovery from the United Nations Development Programme (BCPR / UNDP)
www.undp.org/bcpr/

Departamento de Naciones Unidas de misiones de Mantenimiento de la Paz (UN-DPKO)
www.un.org/Depts/dpko/

Escola de Cultura de Pau
www.escolapau.org

Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR)
www.gfn-ssr.org/home.cfm

International Crisis Group (ICG)
www.crisisgroup.org

Multi-Country Demobilization and Reintegration Program (MDRP)
<http://www.mdrp.org/>

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)
ochaonline.un.org/

Organización internacional para la Migración (IOM)
www.iom.int

Small Arms Survey
www.smallarmssurvey.org

Stockholm Initiative on Disarmament, Demobilisation and Reintegration (SIDDR)
www.sweden.gov.se/sb/d/4890

Swedish National Defence College
www.fhs.se/upload/DDRHandbook.pdf