



Análisis de los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) existentes en el mundo durante 2006

Marzo 2007

CON EL APOYO DE:



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



AGENCIA
ESPAÑOLA DE
COOPERACIÓN
INTERNACIONAL

ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE DESARME, DESMOVLIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN (DDR) EXISTENTES EN EL MUNDO DURANTE 2006

Foto portada: © ONUB, 2004.

El presente informe ha sido elaborado por **Albert Caramés, Vicenç Fisas y Eneko Sanz**, investigadores de la Escola de Cultura de Pau de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), y finalizado en febrero de 2007, 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 (ACCD) del Gobierno de la Generalitat de Catalunya. La responsabilidad de las opiniones e informaciones vertidas en el siguiente documento son únicamente de los autores citados.

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

ÍNDICE

RELACIÓN DE CUADROS, GRÁFICOS Y TABLAS.....	4
GLOSARIO.....	5
RESUMEN EJECUTIVO	6
INTRODUCCIÓN: ¿QUÉ SON LOS PROGRAMAS DE DDR?.....	8
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE DDR EN ACTIVO DURANTE 2006... 12	
1. CONTEXTO DE LOS PAÍSES CON PROGRAMAS DE DDR.....	12
1.1. La naturaleza de los conflictos contemporáneos.....	12
1.2. El prólogo de los DDR: acuerdos de paz o cese de hostilidades.....	12
1.3. Presencia internacional.....	14
2. EL PROCESO DE DDR.....	15
2.1. Antecedentes.....	15
2.2. Tipos de DDR.....	16
2.3. Organismos ejecutores.....	16
2.4. Principios básicos.....	17
2.5. Beneficiarios.....	17
2.6. Los grupos más vulnerables.....	20
Menores-soldado.....	20
Mujeres.....	22
Soldados discapacitados.....	22
2.7. Presupuestos del DDR.....	23
Financiadores.....	24
Distribución del presupuesto.....	25
2.8. Inicio y duración de los programas.....	25
2.9. Justicia e impunidad: ¿Hay un precio político para la paz?.....	26
2.10. Reforma del sector de seguridad.....	29
3. FASES DEL DDR.....	30
3.1. La entrega de armas en los DDR.....	30
3.2. La fase de desmovilización.....	32
3.3. Las fases de reinserción y reintegración.....	33
4. ASPECTOS A ANALIZAR.....	35
ANEXO I. TABLA RESUMEN DE LOS PROGRAMAS DE DDR EN FUNCIONAMIENTO DURANTE 2006.....	38
BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA Y ENLACES WEB DE INTERÉS SOBRE DDR.....	39

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

RELACIÓN DE CUADROS, GRÁFICOS Y TABLAS.

Cuadro 1. Definición de DDR.....	8
Gráfico 1. Medidas prácticas de desarme y desmovilización en la Construcción de Paz.....	9
Gráfico 2. El proceso para llegar al DDR.....	9
Cuadro 2. Estándares Integrados de Naciones Unidas.....	11
Tabla 1. Los acuerdos de paz previos al DDR.....	13
Tabla 2. Presencia de organismos internacionales.....	14
Tabla 3. Operaciones de mantenimiento de la paz y DDR.....	15
Cuadro 3. Perspectiva regional del DDR: el rol del MDRP en los Grandes Lagos.....	17
Tabla 4. Beneficiarios de los programas actuales de DDR.....	18
Tabla 5. DDR de grupos paramilitares.....	19
Cuadro 4. Desmovilización de paramilitares en Colombia.....	19
Tabla 6. DDR para los grupos más vulnerables.....	20
Tabla 7. Algunos programas de DDR con presencia de menores- soldado.....	21
Tabla 8. Principales magnitudes económicas de los programas de DDR.....	23
Tabla 9. Principales financiadores del DDR.....	25
Tabla 10. Inicio del DDR y duración de la fase inicial de desarme y desmovilización.....	26
Tabla 11. El precio político de los acuerdos de paz.....	27
Tabla 12. Armas entregadas por combatiente desmovilizado en algunos países.....	31
Gráfico 3. La transformación de la violencia armamentística.....	32
Tabla 13. Modalidades de pagos en efectivo en los DDR.....	32
Cuadro 5. Reintegración comunitaria en Indonesia (Aceh).....	34
Tabla 14. Principales programas actuales de DDR.....	38

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

GLOSARIO

<p> ADB: <i>Asian Development Bank</i> AP-Wê: <i>Alliance Patriotique du Peuple Wê</i> ASEAN: <i>Association of Southeast Asian Nations</i> AUC: Autodefensas Unidas de Colombia BINUB: <i>Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi</i> BM: Banco Mundial CDH: Corte de Derechos Humanos CE: Comisión Europea CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja CNDDR: Comisión Nacional de DDR DDR: Desarme, Desmovilización y Reintegración DfID: <i>Department for International Development</i> DIH: Derecho Internacional Humanitario DIIS: <i>Dansk Institut for Internationale Studier</i> Dólares: dólares de EEUU. ECOWAS: Comunidad Económica de Estados de África Occidental EEUU: Estados Unidos de América FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FFAA: Fuerzas Armadas gubernamentales FLGO: <i>Front pour la Libération du Grand Ouest</i> FNUP : Fondo de las Naciones Unidas para la Población FUC : <i>Front Uni pour le Changement Démocratique</i> GAM: <i>Gerakin Aceh Merdeka</i> (Movimiento de Aceh Libre) GAO: Grupo Armado de Oposición GTZ: <i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i> HRW: <i>Human Rights Watch</i> ICG: <i>International Crisis Group</i> IDDRS: <i>International Disarmament, Demobilisation and Reintegration Standards</i> IDP: Personas Desplazadas Internas IDH: Índice de Desarrollo Humano IGAD: <i>Intergovernmental Authority on Development</i> ISAF: <i>International Security Assistance Force</i> </p>	<p> MdE: Memorando de Entendimiento MDRP(BM): <i>Multi-Country Demobilization & Reintegration Program</i> (Banco Mundial) MILOCI: <i>Mouvement Ivoirien de Libération de l'Ouest</i> MINUSTAH: Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití MNLF: Frente Moro de Liberación Nacional MONUC: Misión de Naciones Unidas en RD Congo MRR: Mecanismo de Reacción Rápida OCHA: <i>United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i> OEA: Organización de los Estados Americanos OIM: Organización Internacional para las Migraciones OIT: Organización Internacional del Trabajo OMS: Organización Mundial de la Salud ONG: Organización No Gubernamental ONU: Organización de las Naciones Unidas ONUB: Misión de Naciones Unidas en Burundi PHRD: <i>Japan Policy and Human Resources Development Fund</i> PIB: Producto Interior Bruto PMA: Programa Mundial de Alimentos PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo RSS: Reforma del Sector de Seguridad UA: Unión Africana UE: Unión Europea UNAMA: Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNMEE: Misión de Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea UNMIL: Misión de Naciones Unidas en Liberia UNMIS: Misión de Naciones Unidas en Sudán UNOCI: Misión de Naciones Unidas en Côte d'Ivoire USAID: <i>US Agency for International Development</i> </p>
--	---

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

RESUMEN EJECUTIVO

Todos los procesos de construcción 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, se desmilitarizan y se reintegran a la vida civil. Este complejo proceso recibe el nombre de **Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de antiguos combatientes**. Además, forma parte de unos compromisos más amplios negociados en el proceso de paz (justicia, reforma del sistema policial, reestructuración de 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 estudio que se presenta a continuación es la actualización del ya realizado el año anterior, por lo que se ha seguido la misma estructura: una primera parte con el **análisis comparativo de los programas de DDR que durante 2006**, ya fuera en una fase temprana de planificación o en sus últimas actividades de reintegración, permanecían en activo. La base para realizar este análisis comparativo se encuentra en las **fichas analíticas de los 22 programas de DDR**¹, bajo la convicción de que los que se están llevando a 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 el que se producen. Respecto al **análisis comparativo de 2005**, se dio por finalizado el programa en **Sierra Leona** y se han incluido los programas de **Nepal, Níger y Uganda**. 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 casos analizados, todos ellos muy diversos.

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 o alto al fuego** que permite iniciar un proceso de transición política, con (o sin) reparto del poder. 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. Entre los casos estudiados se encuentran nueve acuerdos de paz, cinco acuerdos de cese de hostilidades y alto al fuego, dos memorandos de entendimiento, uno sin acuerdo de paz y otros tres con distintas fórmulas. Es de señalar, igualmente, que **en siete casos 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.

La presencia de organismos internacionales suele ser muy habitual para la implementación de los DDR. El **Banco Mundial, PNUD y UNICEF** son las agencias más presentes en este tipo de programas. Además, en la totalidad de países analizados se encuentran **agencias de Naciones Unidas** implicadas en el proceso. Bajo una **media de tres agencias internacionales por país**, **Angola, Côte d'Ivoire y Uganda** son los países con mayor presencia de organismos internacionales colaborando en el DDR, con cinco cada uno, mientras que **Colombia y Chad** son los que presentan un número más reducido de organismos. **Siete** de los casos estudiados cuentan con una **misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas**. A finales de 2006, en los países mencionados había unos 65.700 efectivos de Naciones Unidas, 1.300 menos que en 2005. Éstos eran militares en su gran mayoría, y contaban con un presupuesto conjunto de 4.223 millones de dólares anuales, 446 millones más que el año anterior. El **coste de las operaciones de mantenimiento de la paz** en los países donde se vienen realizando programas de DDR es más del **doble del coste total del DDR** de los países analizados en este estudio, y unas **cinco veces superior al coste del DDR** de los siete países donde este tipo de misiones operan.

¹ Toda la información está disponible en formato electrónico en <<http://www.escolapau.org/programas/ddr.htm>>.

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

Durante el año 2006, **alrededor de 1.255.000 ex combatientes** participaban de una manera u otra en alguna de las fases de los programas de DDR de los 22 países analizados. Un 40% de estas personas estaban acogidas a programas de reducción de FFAA, y el resto a programas de desarme y desmovilización de grupos armados de oposición o a grupos paramilitares (unos 78.000). La presencia de menores entre los grupos armados a desmovilizar presenta con frecuencia cifras muy altas, siendo habitual un porcentaje que alrededor del **8%** de los combatientes. **Más de la mitad de los combatientes por desmovilizar** se concentran en siete países africanos, lo que convierte al continente africano en el espacio preferente de estos procesos, al agrupar 16 de los 22 casos existentes.

Para su **ejecución**, en la gran mayoría de casos (13) se ha optado por la creación de una **Comisión Nacional para el DDR (CNDDR)** o similar, 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. Más concretamente, la responsabilidad de los organismos ejecutores recae en 13 casos de manera mixta entre organismos nacionales e internacionales, mientras en otros siete la potestad es únicamente nacional.

Se estima que el coste total de los 22 programas de DDR asciende a unos **2.000 millones de dólares**, a una media de **1.570 dólares por persona desmovilizada**, **tres veces superior a la renta media por habitante de estos países**. Las fases iniciales de **desarme y desmovilización** tienen un coste alrededor del **10% del presupuesto total**, mientras las fases de **reinserción y reintegración** suelen llevarse el **75%**. En cuanto a los **grupos más vulnerables** (menores, mujeres y discapacitados), el porcentaje destinado se sitúa **entre el 10 y el 15%**. Por organismos, el **Banco Mundial** es el organismo que concentra la mayor inversión en 12 programas de DDR, ya sea mediante Fondos regionales o directamente concediendo ayudas a países concretos. El **PNUD** ha sido el segundo organismo financiador de estos programas, con cerca de 75 millones de dólares, seguido muy de cerca por las aportaciones realizadas por la **UE**. Respecto a **países** con participación directa, **Japón** es quién ha colaborado con mayores ayudas, especialmente en Afganistán y Filipinas y en menor medida en otros cinco países, seguido de **EEUU**, con particular incidencia en Filipinas.

Como se ha dicho, 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 unos 15 meses de media**, ya sea por no disponer de la planificación necesaria, no existir todavía los organismos destinados a realizar el programa, o la financiación mínima necesaria para empezar el proceso. **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 coinciden un inicio rápido con la finalización en 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. **Un programa de DDR por lo general tiene una duración media de 3,5 años**, aunque en ocasiones se requiere prorrogar dicho período a causa de deficiencias desarrolladas a lo largo de sus diferentes etapas, incluida la falta de financiación.

Finalmente, en el momento de realizar la evaluación de los programas de DDR, basados en la gestión y evolución del mismo, no solamente se deben sustraer elementos de mejora para el contexto que se viene analizando, sino, a su vez, intentar reparar en ciertas **lecciones aprendidas** que puedan ser aplicadas, o en elementos negativos a tener en consideración para que no se repitan, durante la implementación de actuales y futuros programas. Estas lecciones aprendidas aluden a experiencias en materia de planificación, configuración, **estructura, financiación** (retraso, escasez de recursos), el proceso de DDR, y el previo análisis del **contexto** (antecedentes y condicionantes, proceso de paz, violencia y seguridad y justicia).

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

INTRODUCCIÓN: ¿QUÉ SON LOS PROGRAMAS DE DDR?

Todos los procesos de construcción 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, se desmilitarizan y se reintegran a la vida civil. Este complejo proceso recibe el nombre de **Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de antiguos combatientes**. Además, forma parte de unos compromisos más amplios negociados en el proceso de paz (justicia, reforma del sistema policial, reestructuración de las FFAA, elecciones, cambio político, etc.). Por tanto, el DDR ha de ser un **componente de una estrategia más amplia de construcción de paz**.

Cuadro 1. Definición de DDR²

Por **DDR** se puede entender como el *proceso por el que un número determinado de combatientes, sea de forma individual o colectiva, y pertenezcan a FFAA o grupos armados de oposición, se desarman, desmilitarizan y reintegran, bien a la vida civil o a las FFAA o de seguridad del país*. Más concretamente, la definición de cada una de las fases sería:

- **Desarme:** *recogida, documentación, control y eliminación de armas pequeñas, ligeras y pesadas, municiones y explosivos de combatientes. También incluye la elaboración de programas de gestión responsable de las armas.*
- **Desmovilización:** *liberación oficial y controlada que se da a combatientes activos de las fuerzas armadas u otros grupos armados. La primera etapa puede extenderse desde el acantonamiento de los combatientes en centros temporales, hasta la concentración de tropas en campamentos habilitados para ello (lugares de acantonamiento, campamentos, zonas de concentración o cuarteles).*
- **Reintegración:** *proceso por el que los ex combatientes adquieren la condición de civiles y obtienen un empleo sostenible e ingresos regulares. Se trata esencialmente un proceso social y económico con un marco cronológico abierto, que se produce en primer lugar en las comunidades. Forma parte del desarrollo general de un país y constituye una responsabilidad nacional y a menudo necesita de la asistencia exterior a largo plazo. A esta fase, se le podría añadir la **Reinserción**, la **Rehabilitación** y el **Reasentamiento**.*

Según el PNUD (2005), el proceso de DDR tiene diversos **objetivos**³:

- Contribuir a la **seguridad y estabilidad**, facilitando la reintegración y proporcionar un entorno propicio para el inicio de la rehabilitación y recuperación.
- Devolver la **confianza** entre las facciones enfrentadas y la población en general.
- Ayudar a prevenir o mitigar **futuros conflictos violentos**.
- Contribuir a la **reconciliación nacional**.
- Liberar **recursos humanos y financieros** y **capital social** para la reconstrucción y el desarrollo.

Un programa de este tipo 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: la debilidad institucional, transición política, fragilidad democrática, problemas de violencia, destrucción de infraestructuras y dependencia económica de la cooperación internacional. Más concretamente, este tipo de programas se enmarcan dentro de las **medidas prácticas de desarme**. Estas, definidas por la Asamblea General de la ONU en 1996, se trata de un término más amplio donde también se incluyen medidas como el control de la adquisición y uso de armas, la creación de medidas de

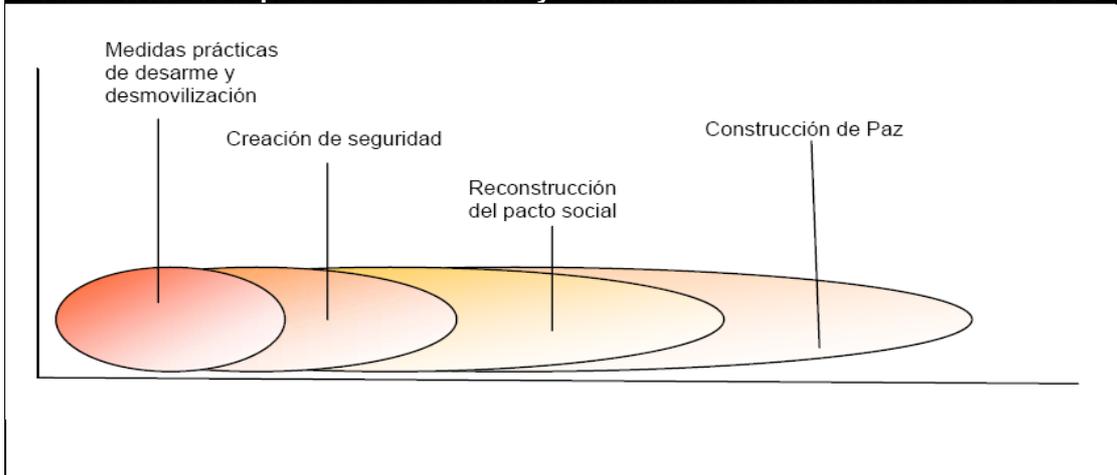
² UNDP; *Disarmament, Demobilisation and Reintegration. Practice Note*. UNDP, 2005, en <http://www.undp.org/bcpr/whats_new/ddr_practice_note.pdf>.

³ *Ibid.*

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

confianza, el desminado o la conversión de la industria militar, así como las restricciones sobre la producción y sobre las transferencias de armas. También implica la recolección de armas de la sociedad civil, ya sea en el marco de procesos de paz o como elemento constructor de la seguridad pública.

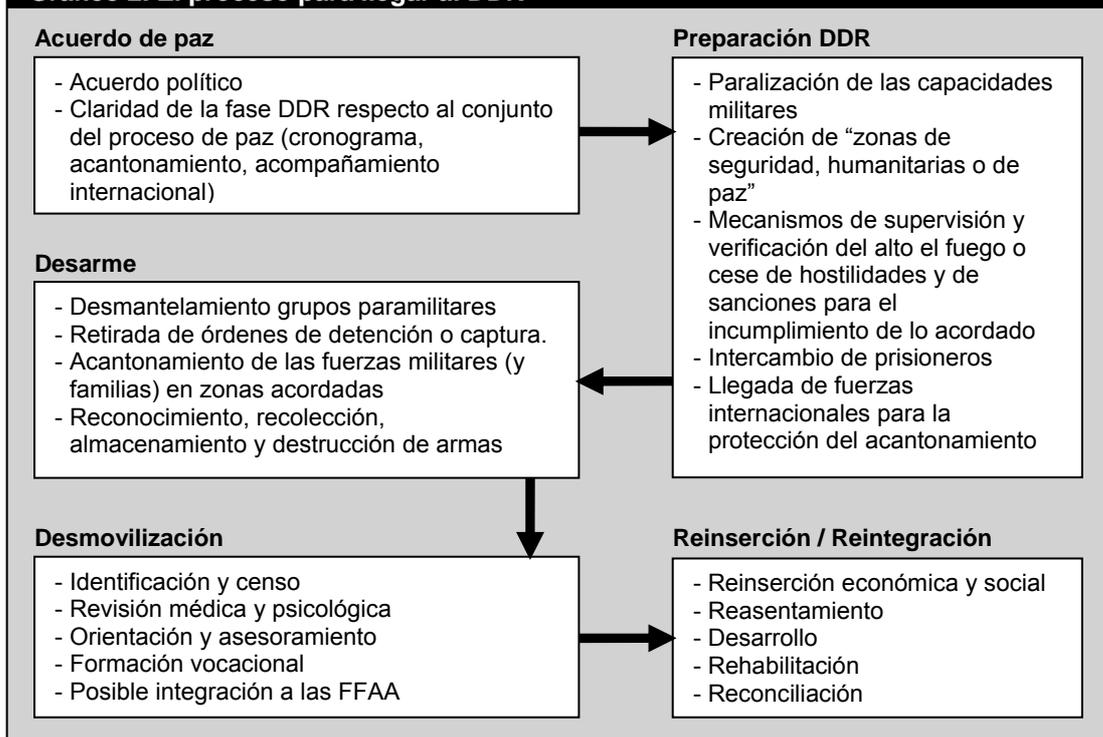
Gráfico 1. Medidas prácticas de desarme y desmovilización en la Construcción de Paz



Fuente: Escola de Cultura de Pau, *DDR y ddr*, 2006 en <http://www.escolapau.org/img/programas/desarme/ddr002.pdf>.

El DDR (RR), de por sí, ya es un **proceso**. No es posible realizar una de sus fases si no va acompañada de la correcta planificación del resto de componentes o fases. 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 de DDR cuando sólo hay uno o varios grupos (pero no

Gráfico 2. El proceso para llegar al DDR



Análisis de los programas de DDR durante el 2006

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 añadidas, al implementarse en un momento donde la violencia todavía continúa en el país. 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.

Muchos DDR han fracasado y han sido motivo de nuevas hostilidades, y ello por haber tenido un comienzo en falso a partir de conceptos erróneos. Para tener éxito, incluso medianamente, estos programas en ningún caso deben significar claudicación, despolitización, demonización, marginación, soborno, subordinación o, especialmente, humillación para ninguna de las partes. 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**.

Hasta la fecha, ningún programa de DDR de los últimos años ha dado unos resultados óptimos, debido a las **deficiencias detectadas en varios ámbitos**, ya sea por una planificación defectuosa, una implementación que no atiende suficientemente a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad o por mecanismos de seguimiento y evaluación poco efectivos.

La **planificación** debe iniciarse durante el proceso de paz, para así evitar la máxima inestabilidad posible y la duplicación de estructuras y actividades. Además, es necesario tener en cuenta los antecedentes existentes en la mayoría de contextos en funcionamiento, combinado con las crecientes herramientas de aplicación y las lecciones aprendidas (a repetir u obviar) de otros programas. Además, se deben identificar todas las necesidades en función de los grupos por desmovilizar y relacionarlo con las de las comunidades de acogida⁴. 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 (o desaprender) mucho de las lecciones del pasado.

Sobre la **implementación**, un programa de este tipo debe estar impulsado a todos los niveles, donde las comunidades de acogida deben sentirse partícipes de un proceso en el que las maneras de realizarlo (“cómo”) se consideren tan prioritarias como sus objetivos (“qué”).

Un elemento que debería incorporarse con mayor vigor en los programas de DDR es el del **seguimiento y la evaluación**, necesario para determinar el grado de cumplimiento respecto al plan programado y como mecanismo de refuerzo de la confianza entre los organismos participantes y los donantes. Las fases de desarme y desmovilización presentan indicadores cuantificables, pero insuficientes para un análisis completo. Por su parte, la reintegración, dado su carácter mucho más prolongado y de resultados más cualitativos, presenta cierta limitación en la escasez de indicadores, lo que lleva a la desconfianza de los organismos o países financiadores.

En definitiva, se debe **equilibrar la relación entre seguridad y desarrollo** ya que éstos no son los únicos aspectos a considerar en la construcción de paz, como el habitualmente obviado aspecto de la justicia transicional. Por todo ello, se deben mejorar los canales de comunicación entre los organismos ejecutores y con un mayor nivel de información a la población afectada. El objetivo final debería ser la maximización de la visibilidad y la transparencia del proceso y, a su vez, evitar la aparición de elementos y/o actores que lo saboteen.

⁴ Escola de Cultura de Pau: *La Reintegración Comunitaria*, 2006, en <http://www.escolapau.org/img/programas/desarme/informes/06informe022.pdf>.

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

Cuadro 2. Estándares Integrados de Naciones Unidas

En materia de iniciativas internacionales, 2006 fue el año del lanzamiento oficial de los **Estándares Integrados de Naciones Unidas sobre los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (IDDRS, por sus siglas en inglés)** de antiguos combatientes⁵. Esta estrategia responde a un esfuerzo de este organismo internacional para mejorar su capacidad multidimensional en la construcción de paz. Para ello, durante los dos últimos años 15 agencias de dicha organización, Estados miembro, organizaciones regionales, ONG y el Banco Mundial han llevado a cabo un intenso debate acerca de la concepción de este tipo de programas. Para su elaboración, se han asumido las lecciones y mejores prácticas de cada uno de los departamentos para proveer al sistema de Naciones Unidas de una serie de políticas, guías y procedimientos para la planificación, implementación y evaluación de programas de DDR en contextos de mantenimiento de la paz.

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

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

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

⁵ Naciones Unidas; *Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*, Naciones Unidas, 2006, en <<http://www.unddr.org>>.

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE DDR EN ACTIVO DURANTE 2006

Este apartado, para preservar una metodología didáctica del documento, sigue la estructura de las fichas de análisis de los diferentes programas de DDR. Así, en líneas generales, se analizará el **contexto** de cada uno de los programas (conflicto armado, proceso de paz y presencia internacional), su **estructura** (antecedentes, tipo, principios básicos, organismos ejecutores, grupos a desmovilizar, grupos más vulnerables, presupuesto, calendario y otros temas: justicia y reforma del sector de seguridad), el desarrollo de sus **fases** y los **aspectos a analizar**.

1. Contexto de los países con programas de DDR

1.1. La naturaleza de los conflictos contemporáneos

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 mayoritariamente de **conflictos intraestatales** (de carácter interno y localizado, pero con una importante dimensión e influencia regional e internacional), y a través de nuevas estrategias de combate y una economía de guerra globalizada⁶. Asimismo, se trata de conflictos de reciente terminación, aunque no se deben obviar casos como el de **Níger**, donde actualmente se viene llevando a cabo la segunda fase de reintegración de un proceso que dio inicio tras la firma de un acuerdo de paz en 1998. Otro caso por analizar sería el de **Haití**, donde cuesta dirimir si se encuentra en un contexto posconflicto como tal, sin una clara definición de los grupos armados por desmovilizar y sin un acuerdo de paz⁷. 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.

En muchos de estos conflictos, 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, la reclamación de autonomía o independencia sobre un territorio, o la lucha por el control de los recursos naturales. **Los actores que han intervenido son también de muy variado origen**, incluyéndose grupos armados no estatales (milicias, paramilitares, guerrillas), las propias FFAA de un país (que han luchado contra estos grupos de oposición o contra las FFAA de otro país), o, en ocasiones, una parte de los militares que se han sublevado contra sus mandos, como en el caso de Eritrea.

Entre las principales **consecuencias** que pueden señalarse de estos conflictos, podemos destacar el cuantioso número de muertos, la mayoría de ellos pertenecientes a la sociedad civil y que variará en función de la intensidad y duración del conflicto, los masivos desplazamientos externos (refugiados) o 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.

1.2. 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 o alto al fuego** que permite iniciar un proceso de transición política, con (o sin) reparto del poder.

⁶ Kaldor, M.; *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Tusquets, Barcelona, 2001.

⁷ Incluso, se podría llegar a discutir si se trata de un auténtico programa de DDR o, en su defecto, de un programa de seguridad comunitaria, por la profunda reestructuración que viene sufriendo.

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

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. Entre los casos estudiados se encuentran nueve acuerdos de paz, cinco acuerdos de cese de hostilidades y alto al fuego, dos memorandos de entendimiento, uno sin acuerdo de paz y otros tres con distintas fórmulas (acuerdo de Naciones Unidas en Camboya, Conferencia de Reconciliación en Somalia y Acta de Amnistía en Uganda).

Tabla 1. Los acuerdos de paz previos al DDR

País	Tipo de acuerdo (año)	Características del acuerdo
Afganistán	Acuerdo de Paz de Bonn (2001)	Acuerdo de concertación entre las partes vencedoras para crear una estructura política de transición
Angola	Memorando de Entendimiento de Luena (2002)	Mejora y modifica un anterior Acuerdo de Paz incumplido. Ley de amnistía por todos los crímenes cometidos
Burundi	Acuerdo de Paz de Arusha (2002)	Acuerdo de alto el fuego, dos años después de firmarse un Acuerdo de Paz, incumplido. Reformas constitucionales y período de transición de tres años
Camboya	Acuerdo político de 1988 patrocinado por Naciones Unidas	
Chad	Acuerdo de Paz (2006)	Plan urgente (a cumplir en tres meses desde la firma del acuerdo) de integración de los ex combatientes del FUC en las FFAA
Colombia (AUC)	Acuerdo de Santa Fe de Ralito (2003)	Cese de hostilidades y restablecimiento del monopolio de la fuerza al Estado
Côte d'Ivoire	Acuerdos de Linas-Marcoussis (2003)	Acuerdo de Paz por el que se crea un Gobierno de unidad nacional
Eritrea	Acuerdo de Cese de Hostilidades de Argel (2000)	Acuerdo con Etiopía. Creación de la UNMEE. Con el Acuerdo de Paz General posterior, establecimiento de Zona Temporal de Seguridad
Filipinas (Mindanao)	Acuerdo de paz	Autonomía para las provincias del sur
Guinea-Bissau	Acuerdo de Paz de Abuja	Incumplido por sucesivos golpes de Estado
Haití	Sin acuerdo de paz	
Indonesia (Aceh)	Memorando de Entendimiento de Helsinki (2005)	Equivalente a un Acuerdo formal de Paz. Establecimiento de un sistema político democrático
Liberia	Acuerdo de Paz de Accra (2003)	Acuerdo de Paz, con transición política
Nepal	Acuerdo de Paz (2006)	Sistema de gobierno multipartidista, reestructuración política del Estado
Níger	Acuerdos de Paz de Ouagadougou (1995), Argel (1997) y N'Dajema (1998)	Les precedieron la Constitución de 1999 y las elecciones de 2000, que sí sirvieron para dar estabilidad al país
R. Centroafricana	Acuerdos de Bangui (2003)	Acuerdo de Paz, con transición política, reinstauración paz y seguridad
RD Congo	Acuerdos de alto el fuego de Lusaka (1999)	Acuerdo de Paz, con transición política. Punto de partida de un largo proceso de reconciliación
Rep. Congo	Acuerdo de Cese de Hostilidades y de Alto al Fuego (1999)	Acuerdo de Cese de Hostilidades, con transición política
Rwanda	Acuerdo de Pretoria (2002)	Acuerdo de Cese de Hostilidades con la RD Congo para la retirada de tropas de ese país
Somalia	Conferencia de Reconciliación Nacional (2000)	Se acuerda formar una Asamblea Nacional de Transición que después creó un Gobierno Nacional de Transición
Sudán	Acuerdo de Paz de Nairobi (2005)	Autonomía para el sur del país durante seis años
Uganda	Acta de Amnistía (2000)	Amnistía de cargos judiciales

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

Es de señalar, igualmente, que **en siete casos de los presentados, 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.

1.3. Presencia internacional

La presencia de organismos internacionales suele ser muy habitual para la implementación de los DDR. El **Banco Mundial**, **PNUD** y **UNICEF** son las agencias más presentes en este tipo de programas. Además, en la totalidad de países analizados se encuentran **agencias de Naciones Unidas** implicadas en el proceso. Bajo una **media de tres agencias internacionales por país**, **Angola**, **Côte d'Ivoire** y **Uganda** son los países con mayor presencia de organismos internacionales colaborando en el DDR, con cinco cada uno, mientras que **Colombia** y **Chad** son los que presentan un número más reducido de organismos.

Tabla 2. Presencia de organismos internacionales

País	UN	BM	UE	UA Ecovas	PNUD	Unicef	PMA	IOM	OIT	Total
Afganistán			•		•	•				3
Angola		•			•	•	•		•	5
Burundi	OMP	•				•	•			2
Camboya		•				•	•	•		3
Colombia (AUC)						•				1
Congo	Ofic.	•			•			•	•	3
Côte d'Ivoire	OMP	•		•	•	•	•			5
Chad		•			•					2
Eritrea	OMP	•			•		•			3
Filipinas (Mindanao)		•			•	•			•	4
Guinea-Bissau	Ofic.	•						•		2
Haití	OMP				•					1
Indonesia (Aceh)			•		•	•		•		4
Liberia	OMP			•	•	•	•			4
Nepal						•				1
Níger						•				2
R. Centroafricana	Ofic.	•		•	•					3
RD Congo	OMP	•	•		•	•				4
Rwanda	OMP*	•				•			•	3
Somalia	Ofic.		•	•	•				•	3
Sudán	OMP			•	•	•				3
Uganda	OMP*	•	•			•	•	•		5
TOTAL	13	13	5	5	14	13	6	5	5	3

*Nota: papel relevante de la MONUC.

Siete de los casos estudiados cuentan con una **misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas**. En Afganistán, además, operan las fuerzas de la UE, Eurocorps, mientras que en Burundi, la ONUB fue sustituida a final de año por una Misión Integrada de Naciones Unidas, la BINUB. 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 2006, en los países mencionados había unos **65.700 efectivos de**

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

Naciones Unidas, 1.300 menos que en 2005. Estos eran militares en su gran mayoría, y contaban con un presupuesto conjunto de 4.223 millones de dólares anuales, 446 millones más que el año anterior. Las principales variaciones halladas respecto a 2005 se explican por la disminución de efectivos y presupuesto en las misiones de Burundi y Liberia. Finalmente, la **UNMEE** sigue siendo la única misión de mantenimiento de la paz que no contempla la implementación de un programa de DDR.

Tabla 3. Operaciones de mantenimiento de la paz y DDR

País	Nombre	Efectivos	Presupuesto (millones dólares)	PIB (miles M. dólares)	% Presupuesto / PIB	% variación (2005)
Burundi	ONUB	1.745 (-3.905)	82,4 (-224,6)	657	12,5	-38,7
Côte d'Ivoire	UNOCI	9.036 (+1.478)	438,37 (+52,37)	15.475	2,8	0
Eritrea	UNMEE	4.200 (+578)	182,24 (-3,76)	925	19,7	-3,4
Haití	MINUSTAH	8.360 (- 1.570)	510 (-336)	3.530	14,4	5,7
Liberia	UNMIL	15.638 (-362)	745,57 (-100,43)	492	151,5	-37,3
RD Congo	MONUC	16.700 (+500)	1.138 (+735)	6.628	17,1	10
Sudán	UNMIS	10.023 (+3.638)	1.126,3 (+157,3)	21.098	5,3	0,3
TOTAL	7	65.702 (-1.354)	4.223,21 (+446,21)	48.805	8,6	0,2

Nota: Entre paréntesis la diferencia respecto a 2005. Cabe tener en cuenta que el análisis comparativo era sobre ocho países (este año finalizó el programa de Sierra Leona).

Cómo se observa, el **coste de las operaciones de mantenimiento de la paz** en los países donde se realizan DDR es más del **doble del coste total del DDR** de los países analizados en este estudio, y unas **cinco veces superior al coste del DDR** de los siete países donde este tipo de misiones operan. Es igualmente significativo que el coste de la operación de Liberia sea muy superior al mismo PIB del país y a pesar del descenso respecto 2005. 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 8,6% del PIB de estos ocho países. Respecto el año anterior, la media global prácticamente no ha variado, aunque sí se han producido variaciones en los porcentajes de todos los países, en mayor o menor medida, sobre todo por los cambios en los presupuestos destinados a dichas operaciones.

2. El proceso de DDR

2.1. Antecedentes

En todos los contextos donde actualmente se están dando programas de DDR existen antecedentes de un proceso de este tipo, a excepción de Nepal y 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, Níger, República del Congo y Rwanda) o por la realización de un **programa piloto** (Burundi, Camboya, Guinea-Bissau, Liberia y R. Centroafricana). Estos últimos programas se realizan con anterioridad al inicio formal del mismo, en un campo delimitado de acantonamiento y para la desmovilización de un colectivo entre los 500 y 1.000 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

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

resto de casos, la preparación de una CNDDR y el diseño de la propia estrategia del programa han marcado el período preparatorio del DDR. Sucede también que, como en el caso de Níger, se pueda reemprender un proceso de reintegración iniciado con anterioridad, es decir, que el actual proceso de DDR proceda de un conflicto armado no tan reciente.

2.2. 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, por ejemplo, el que afecta a un solo grupo armado de oposición que ha llegado a un acuerdo con el Gobierno de un país.** La complejidad suele aumentar en función de variables como las siguientes:

- DDR en paralelo a un reparto del poder político y militar.
- Situación de seguridad del país.
- Ausencia de un cuerpo normativo que regule aspectos de justicia.
- Participación de varios grupos armados y de diferente índole.
- Divergencias entre los mandos o divisiones internas.
- Presencia de grupos paramilitares.
- Requerimiento de la desmovilización de grupos en situación de mayor vulnerabilidad (menores-soldado, mujeres y soldados discapacitados).
- Necesidad de desarme y repatriación de milicias que actúan desde un tercer país (dimensión transfronteriza).
- Número de beneficiarios muy elevado.
- Necesidad de reforma del sistema de seguridad y reducción de las FFAA.
- Ausencia de alguna fase del proceso (sin desarme, por ejemplo) o realizada incorrectamente.
- Iniciativas en paralelo y descoordinadas.
- Situación de la financiación (llega a tiempo, 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.

2.3. Organismos ejecutores

Para su **ejecución**, en la gran mayoría de casos (13) se ha optado por la creación de una **Comisión Nacional para el DDR (CNDDR)** o similar, 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. Más concretamente, la responsabilidad de los organismos ejecutores recae en 13 casos de manera mixta entre organismos nacionales e internacionales, mientras en otros siete la potestad es únicamente nacional⁸. Otras de las principales características de estos organismos se centran en el apoyo que reciben por diversidad de organismos internacionales y regionales (Banco Mundial/MDRP, PNUD), la instalación de diversas oficinas regionales y la disposición en diversos departamentos para una mejor distribución de tareas y responsabilidades: desarme y desmovilización; rehabilitación y reintegración; grupos más vulnerables; información y sensibilización; seguimiento y evaluación; etc.

⁸ Véase Anexo I.

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

Cuadro 3. Perspectiva regional del DDR: el rol del MDRP en los Grandes Lagos

El MDRP es una **estrategia regional del DDR para el establecimiento de la paz y la seguridad, además del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en la región africana de los Grandes Lagos**. Viene auspiciada por el Banco Mundial, además de donantes y agencias de Naciones Unidas y gobiernos. Dicha aproximación regional es necesaria para la prevención de conflictos a través de la cooperación, la movilización de recursos, los beneficios de la cooperación, los incentivos, el empoderamiento y la coordinación. Sus programas se dividen en:

- *Programas nacionales*: verificación, inscripción, identificación, orientación, transporte, provisión de efectivo, enseñanza, capacitación, asistencia médica y apoyo a la reintegración social.
- *Proyectos especiales*: centrados en los grupos más vulnerables (mujeres, menores-soldado,...) o los combatientes situados en otros países.
- *Actividades regionales*: sensibilización e información en las zonas fronterizas, investigación y conocimiento de las zonas fronterizas.

Actualmente, tras su evaluación realizada durante 2006, se estima que en los siete procesos abiertos actualmente en la región (la más prolífica en este tipo de programas), se estima la necesidad de desmovilizar a más de **476.000 combatientes, un 42% del total mundial**. Respecto a la financiación, los cálculos estiman que estos programas tienen un coste total superior a los **640 millones de dólares, un 32% del total de presupuestos de los 22 programas**. De éstos, los programas que principalmente concentran la mayoría de efectivos por desmovilizar y reintegrar y recursos son los de **Angola y RD Congo**.

2.4. 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 Rep. del Congo) y la **recolección de armas ligeras** (Afganistán, Indonesia, Liberia, Nepal, R. Centroafricana, Somalia y Sudán). Asimismo, algunos programas han puesto un mayor énfasis en conseguir la **desmovilización de los antiguos combatientes** (Afganistán, Burundi, Camboya o Uganda), mientras en otros contextos el énfasis se ha puesto en la **reintegración** (Angola, Chad, Haití, Níger, Rwanda, Somalia y Sudán), para así favorecer el proceso de **transición** y de **reconciliación**.

En definitiva, los programas de DDR deben ser el paso decisivo para la consolidación de la **seguridad** (visión a **corto plazo**) en el proceso de construcción de paz. No obstante, también pueden servir para asentar el proceso de **desarrollo** (perspectiva a **largo plazo**). Para ello, las estrategias que se emplean es un aspecto esencial, fundamentalmente basadas en el tipo de medidas y los beneficiarios de las mismas⁹.

2.5. Beneficiarios

Durante el año 2006, **se calcula que 1.255.510 ex combatientes** participaban de una manera u otra en alguna de las fases de los programas de DDR de los 22 países analizados. Un 40% de estas personas estaban acogidas a programas de reducción de FFAA, y el resto a programas de desarme y desmovilización de grupos armados de oposición o a grupos paramilitares. **Más de la mitad de los combatientes por desmovilizar** pertenecen a siete países africanos, lo que convierte a este continente en el espacio preferente de estos procesos, al agrupar 16 de los 22 casos existentes. Esta **diversidad de actores** es uno de los factores que añaden más complejidad al tratamiento de los programas actuales de DDR,

⁹ Véase apartado 3.3. Fases de inserción y reintegración.

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

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.

Cómo se podrá observar en la siguiente tabla, el número de combatientes estimados difiere a los desmovilizados en la práctica (un 62,4%), ya sea por tratarse de programas todavía en curso, como por darse una **planificación** deficiente en el cálculo del número de efectivos.

Tabla 4. Beneficiarios de los programas actuales de DDR				
País	Combatientes	Composición	Desmovilizados (%)	Situación
Afganistán	63.380	Milicias	62.000 (98,4)	Finalizado
Angola	138.000	105.000 milicias y 33.000 FFAA	97.115 (70)	Desmovilización
Burundi	78.000	41.000 FFAA, 21.500 milicias y 15.500 guerrillas	21.769 (39)*	Desmovilización
Camboya	30.000	FFAA	40.000 (133)	Desmovilización [†]
Chad	9.000	FFAA	9.000	Reintegración
Colombia (AUC)	30.000	Paramilitares	31.761 (105,9)	Reintegración
Côte d'Ivoire	45.000	41.000 milicias y 4.000 FFAA	981 (2)	Interrumpido
Eritrea	200.000	FFAA	200.000	Reintegración
Filipinas (Mindanao)	25.000	Guerrillas	-	Reintegración
Guinea-Bissau	12.595	10.544 FFAA y 2.051 milicias	11.445 (90,8)	Reintegración
Haití	6.000 [‡]	Milicias	128 (2,1)	Prospección
Indonesia (Aceh)	5.000	Guerrillas	6.145 (123)	Reintegración
Liberia	119.000	12.000 FFAA, 91.000 guerrillas y 16.000 milicias	101.495 (85,3)	Reintegración
Nepal	12.000 [‡]	Guerrillas	-	Acantonamiento
Níger	3.160	Milicias	3.160	Reintegración
R. Centrafricana	7.565	Milicias	7.565 (100)	Reintegración
RD Congo	150.000	112.000 milicias y 38.000 FFAA [§]	102.331 (68)	Desmovilización
Rep. Congo	30.000	Milicias	17.400 (58)	Desmovilización
Rwanda	45.000	30.000 milicias y 15.000 FFAA	26.436 (58,5)	Desmovilización
Somalia	53.000	Milicias	1.266 (2,3)	Fase piloto
Sudán ‡	178.500	121.000 FFAA, 40.500 guerrillas y 17.000 grupos más vulnerables	21.500 (12)	Desmovilización
Uganda	15.310	Guerrillas	16.133 (105)	Reintegración
TOTAL (22)	1.255.510	741.966 GAO y 513.544 FFAA	783.049 (62,4)	

* No se tiene en consideración la desmovilización de las FFAA.

† Proceso interrumpido entre 2003 y 2005 por falta de fondos.

‡ Cálculo estimado.

§ 23.000 pertenecientes a tropas extranjeras de Burundi (4.000), República del Congo (4.000) y Rwanda (15.000).

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

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. Alrededor del 6% de las personas en fase de desmovilización en el año 2006 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 **78.000 efectivos**.

Tabla 5. DDR de grupos paramilitares			
País	Nº	Grupo	Comentarios
Burundi	21.500	11.733 <i>Gardiens de la Paix</i> y 9.668 <i>Combattants Militants</i>	Acantonados en campos diferenciados de los grupos políticos de oposición. Tras su desmovilización reciben un único pago de 91 dólares, frente a los 586 dólares del resto de combatientes desmovilizados.
Colombia	31.761	Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)	El proceso ha finalizado durante 2006 con más de 31.000 efectivos desmovilizados, y 18.000 armas y 2,5 millones de piezas de munición recogidas.
Côte d'Ivoire	10.000	7.000 FLGO 1.200 AP-Wê 1.800 UPRGO	El proceso se interrumpió al oeste del país por el bajo porcentaje de armas recogidas respecto al número de combatientes desmovilizados.
Liberia	15.600	Milicias progubernamentales	Falta de previsión sobre la cantidad de personas a desmovilizar, y fondos insuficientes para el DDR
TOTAL	78.861		

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 actual DDR colectivo es exclusivo para las **AUC**, en todos los países la desmovilización de grupos paramilitares ha ido **en paralelo a la desmovilización de milicias, guerrillas y FFAA**, como resultado de **acuerdos políticos globales**, además de las persistentes dificultades en Côte d'Ivoire para iniciarse dicho proceso.

Cuadro 4. Desmovilización de paramilitares en Colombia

Colombia finalizó la desmovilización de los bloques de la AUC, con más de 31.000 efectivos desmovilizados, y 18.000 armas y 2,5 millones de unidades de munición recogidas. No obstante, desde la OEA se afirmó que al menos 4.000 paramilitares desmovilizados han regresado a sus actividades delictivas, además de relatar la conexión de estos grupos con el negocio del narcotráfico y el control territorial para la exportación de cocaína y contrabando de armas. La ONG *Human Rights Watch* aseguró que el Gobierno colombiano puede legitimar este proceso si implementa la reciente decisión tomada por la Corte Constitucional, la cual ofrece a los paramilitares desmovilizados sentencias reducidas por sus crímenes en caso de confesión de las mismas, así como la revelación y reparación de las víctimas.

Año	Combatientes	Armas	Armas/combatientes
2003	1.035	546	0,53
2004	2.645	2.110	0,8
2005	10.417	6.834	0,66
2006	17.573	8.561	0,49
TOTAL	31.671	18.051	0,57

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

2.6. Los grupos más vulnerables

En el proceso de desmovilización de antiguos combatientes hay que diferenciar entre diversos colectivos que, por sus características, requieren **distintas necesidades e intervenciones**. Uno de los puntos de inflexión se da 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 que, a pesar de no estar armados, han participado en el conflicto. Esto resulta especialmente preocupante entre aquellos grupos que presentan una mayor vulnerabilidad, sobretodo de cara a la fase de rehabilitación. Por todo ello, es necesario definir unos **criterios de selección**, que sean transparentes, fáciles de comprender, inequívocos y aplicables para los participantes de un programa de DDR, con el fin de minimizar el sentimiento de favoritismo o victimismo de cualquier grupo en particular, especialmente los que no poseen un arma (criterio más utilizado, a veces el único, para acogerse al DDR). Una vez acordados los criterios de selección, los cuales dependerán del contexto, de las disposiciones del acuerdo de paz y de la naturaleza del proceso de DDR, convendría incorporarlos al plan de comunicación del proceso de DDR y difundirlos ampliamente. 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** (con 16 programas), **mujeres** (10) y **soldados discapacitados** (cinco):

Tabla 6. DDR para los grupos más vulnerables			
País	Menores-soldado	Mujeres	Soldados Discapacitados
Afganistán	•	•	
Angola	•	•	•
Burundi	•		•
Chad	•		
Camboya	-	-	-
Colombia (AUC)	•		
Côte d'Ivoire	•	•	
Eritrea		•	•
Filipinas (Mindanao)	•		
Guinea-Bissau			
Haití	•		
Indonesia (Aceh)	•		
Liberia	•		
Nepal			
Níger		•	
R. Centroafricana	-	-	-
RD Congo	•	•	
Rep. Congo	•	•	
Rwanda	•	•	•
Somalia	•		
Sudán	•	•	•
Uganda	•	•	
TOTAL (22)	16	10	5

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

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

directa en un conflicto armado, tal y como ha sido denunciado por el propio Secretario General de la ONU¹⁰. Ya en la redacción/elaboración de los acuerdos de paz y los arreglos negociados deberían reconocerse los derechos de los menores-soldados a prestaciones y derechos especiales. Habría que realizar estudios sobre este colectivo al iniciarse el proceso de desmovilización y elaborar programas específicos para reintegrarlos en la vida civil. 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 R. Centroafricana, en los que el objetivo del programa de DDR era la reforma del sector de seguridad. La presencia de menores entre los grupos armados a desmovilizar presenta con frecuencia valores muy importantes, siendo habitual un porcentaje de alrededor del **8%** de los combatientes, con las excepciones de Sudán y Uganda, con un porcentaje mayor y cuyos programas de DDR se centran principalmente en este colectivo. La puesta en marcha de los programas de DDR para menores-soldado viene muchas veces supeditada a los proyectos realizados por UNICEF.

Tabla 7. Algunos programas de DDR con presencia de menores-soldado

País	Menores	TOTAL a Desmovilizar	% Menores / Total
Afganistán	8.000	63.380	12,7
Angola	6.000	138.000	4,3
Burundi	3.500	78.000	4,5
Colombia (AUC)	2.200	31.761	6,9
Côte d'Ivoire	4.000	45.000	8,8
Filipinas (Mindanao)	3.250	25.000	13,0
Liberia	11.000	119.000	9,2
RD Congo	15.000	150.000	10,0
Rep. Congo	1.800	30.000	6,2
Rwanda	2.500	45.000	5,5
Sudán (1)	14.000	178.500	7,8
Uganda	6.000	15.310	39,2
TOTAL	77.250	918.951	8,4

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

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 (ejemplo de Liberia) trabajo de sensibilización a las familias para impedir el nuevo reclutamiento (Burundi) o el trabajo para la unificación familiar (Rwanda), que sirve para realizar una labor de prevención, a veces tan importante como la propia desmovilización. Es reseñable, por ejemplo, el esfuerzo que se realiza en Sudán, donde el tipo de actividades contempladas para la reintegración son de base comunitaria, a través de diversas actividades para el desarrollo, entre las que se incluyen oportunidades educacionales, formación básica, actividades recreativas, educación informal y formación profesional relevante para la comunidad. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, son múltiples los contextos donde se sigue denunciando el **reclutamiento de menores por parte de los grupos armados**, gubernamentales o no: Burundi, Colombia, Nepal, RD Congo, Sudán y Uganda.

¹⁰ Véase el informe completo *Los Niños en los Conflictos Armados*, en <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4723.pdf>>.

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

Mujeres

La experiencia ha demostrado que casi siempre hay mujeres y niñas vinculadas a las fuerzas y grupos armados (tanto gubernamentales como de oposición). 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.

Durante la fase de acantonamiento y el período de desmovilización, y, aunque en la mayoría de casos se separan los ex combatientes 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 y la falta de condiciones adecuadas para mujeres pueden constituir una estrategia para obligarles a abandonar el programa y opten por la reintegración espontánea, reduciendo así los costes económicos del DDR. Otro aspecto a tener en cuenta en las áreas de acantonamiento es su **seguridad física**, que debería estar totalmente garantizada separándose de forma inmediata a las niñas soldado de los combatientes adultos, para entrar en centros específicos previamente preparados, con personal formado e infraestructuras físicas adecuadas. Es imprescindible tratar 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, aunque no siempre sucede por la **estigmatización** de la que son víctimas estas niñas.

Finalmente, se debe garantizar el **acceso igualitario de las mujeres a la formación y asistencia** y todos los combatientes deberían recibir formación sobre el VIH/SIDA, la violencia sexual basada en el género y la resolución no violenta de los conflictos. Las esposas de ex combatientes, viudas de guerra, huérfanos de ex combatientes y dependientes deberían incluirse igualmente en programas para su reintegración. En **Níger**, existe un proyecto que cuenta con 12 cooperativas de mujeres, compuestas por ex combatientes y víctimas del conflicto. Se les brinda apoyo en términos de sensibilización y organización de actividades generadoras de ingresos, por las que aún se requiere financiación. En la **R. Centroafricana**, la reintegración se dirigía a las familias de los ex combatientes 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 **Sudán**, dónde existe la iniciativa de las **Hakamas**, las mujeres asociadas con los grupos armados, quienes vienen llevando a cabo sesiones de formación para la resolución de conflictos, la reconciliación y la prevención del virus VIH/SIDA.

Soldados discapacitados

Los heridos de guerra están considerados como una de las categorías de antiguos combatientes a las que es más difícil acceder y reintegrar. Generalmente, se encuentran muy lejos de sus comunidades de origen cuando acaban los enfrentamientos y carecen de los medios o de la capacidad física para regresar a ellas. Por otra parte, suelen estar discapacitados de tal manera que les resulta imposible generar ingresos de algún tipo, salvo que se sometan a una **formación intensiva** y a una **rehabilitación psicofísica**. La

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

asistencia específica para soldados discapacitados con actividades como el asesoramiento y la formación profesional, y la provisión de 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 **cinco de los 22 casos analizados**: Angola, Burundi, Eritrea, Rwanda y Sudán.

2.7. 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. Algunos de los **requisitos** necesarios para una eficiente financiación de este tipo de programas pasan por una planificación armonizada, flexible, realizable, acorde también con otros mecanismos y actividades de la rehabilitación posbélica y entendida también como un proceso indivisible, que minimice la duplicación de actividades y se focalice en la reintegración.

País	Coste total (millones \$)	Combatientes	Coste DDR persona (\$)	Renta Hab. (\$)	DDR/RPC
Afganistán	140,9	63.380	2.238,1	217	10,2
Angola	255,8	138.000	1.853,6	1.350	1,4
Burundi	84,4	78.000	1.082	100	10,8
Camboya	42	30.000	1.400	380	3,7
Chad	10	9.000	1.111,1	400	2,8
Colombia (AUC) (1)	302,6	31.761	9.567,1	2.290	4,2
Côte d'Ivoire (2)	150	45.000	3.120,8	840	3,7
Eritrea	197,2	200.000	986	220	4,5
Filipinas (Mindanao) (2)	254	25.000	(10.160)	820	(12,3)
Guinea-Bissau	26	12.595	2.064	180	11,4
Haití (3)	15,75	(6.000)	(2.625)	450	(5,8)
Indonesia (Aceh) (2)	(35)	5.000	7.000	1.280	5,4
Liberia (2)	71	119.000	596,6	130	4,5
Nepal	5,9	12.000	491,6	270	1,8
Níger	2,4	3.160	759,5	240	3,2
R. Centroafricana	13,3	7.565	1.758,1	350	5
RD Congo	200	150.000	1.333,3	120	11,1
Rep. Congo (2)	25	30.000	833,3	950	0,9
Rwanda (2)	57,3	45.000	1.273,3	230	6,1
Somalia (2)	32,8	53.000	618,8	-	-
Sudán (5)	69,4	178.500	388,8	640	5,7
Uganda (2)	6	15.310	440,3	280	1,6
TOTAL (22)	1996,75	1.255.510	1.566,5	546,6	2,9

(1) No se conoce con exactitud el coste real del DDR, que podría ser inferior a la cifra indicada en el cuadro.

(2) Programa en planificación.

(3) Para estimar el coste total se han sumado varios programas llevados a cabo en los últimos años.

(4) El número de combatientes es completamente estimativo.

(5) Actualmente, en Sudán sólo se conocen las personas a desmovilizar de los grupos vulnerables, por lo que se ha hecho una estimación de otros ex combatientes adultos que también podrían beneficiarse del DDR.

La Tabla 8 muestra un compendio de las principales magnitudes en los presupuestos de los programas de DDR. En total, se estima que el coste total de los 22 programas de DDR asciende a unos **2.000 millones de dólares**, unos 100 millones más que el año anterior, a una media de **1.574 dólares por persona desmovilizada**. Para entender esta última cifra, hay que tener en cuenta que se trata de un conjunto de países de renta muy baja, donde en cuatro casos apenas se superan los 1.000 dólares de renta anual por habitante, y donde en

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

13 no se llega a los 500 dólares. Los DDR, por tanto, se producen por lo general en algunos de los países más empobrecidos, que son los que han sufrido la mayor parte de los conflictos armados contemporáneos. Según el IDH que elabora anualmente el PNUD, **10 de los 22 países analizados se sitúan entre los de menor desarrollo humano**¹¹.

No hay un patrón general sobre el coste medio de un programa de DDR, pues existen notables diferencias sobre su importe global. 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 unos 800 dólares 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 22 procesos analizados da un resultado final de **un coste del DDR por persona tres veces superior a la renta por habitante**. No obstante, los datos que se señalan en la tabla siguiente permiten observar grandes diferencias entre unos países y otros, con casos tan señalados como los de RD Congo (11,1 veces la media) o Burundi (10,8), países con bajas rentas por habitante y muchos combatientes por desmovilizar.

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 países. Finalmente, resulta sumamente complicado desglosar las aportaciones realizadas por algunos países a organismos internacionales que, a su vez, han invertido posteriormente en programas de DDR.

La mayor parte de los recursos que se necesitan van en función de los actores involucrados y se acostumbran a obtener del exterior, ya sea mediante donaciones bilaterales, con la participación del **Banco Mundial** y diferentes agencias de **Naciones Unidas (PNUD, UNICEF, PMA, OIM, etc.)**. En algunos casos también se pueden utilizar fondos de la misión de mantenimiento de paz o fondos de respuesta rápida, aunque en una de las variables más recurrentes, especialmente en la región africana de los Grandes Lagos, se forma un Fondo específico para recaudar los recursos necesarios para el DDR de un país o de una región (**MDRP**)¹². Por organismos, el Banco Mundial es el organismo que concentra la mayor inversión en 12 programas de DDR, ya sea mediante fondos regionales (el ya mencionado MDRP) o directamente concediendo ayudas a países específicos. El PNUD, con unas aportaciones bilaterales difíciles de desglosar, sería el segundo organismo financiador de estos programas, seguido muy de cerca por las aportaciones realizadas por la **UE**, quién a su vez dependía con las aportaciones de sus Estados miembro.

Por **países con participación directa**, **Japón** es quién ha colaborado con mayores ayudas (221,9 millones de dólares) especialmente en Afganistán y Filipinas, y en cantidades menores en otros cinco países, seguido de **EEUU** (unos 80 millones en ocho países), con particular incidencia en Filipinas. La 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 practicarían o podrían practicar el terrorismo. Del resto de países, deben mencionarse Reino Unido, Canadá y Alemania, con cantidades entre los 25 y 50 millones de dólares, y Suecia, Australia o Países Bajos entre otros, con cantidades inferiores. Finalmente, no se debe menospreciar las aportaciones que hacen algunos gobiernos estatales donde se viene desarrollando el

¹¹ PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*, PNUD, 2006.

¹² Véase el cuadro 3.

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

programa (Angola, Camboya, Colombia, Nepal, Níger, Rwanda) y otras aportaciones bilaterales que no se han conseguido desglosar.

Tabla 9. Principales financiadores del DDR (aportaciones de más de dos millones de dólares)

Organismo / país	Cantidad	Organismo / país	Cantidad
Banco Mundial	627,3 (MDRP 222, 2)	Alemania	25,9
Gobiernos estatales	471,2	Suecia	15,4
Japón	221,9	Australia	12,7
Aportaciones bilaterales	156,9	Países Bajos	6,1
EEUU	78,6	Francia	5,1
PNUD	76,7	Italia	4
UE	74,5	Noruega	2,5
Reino Unido	50,9	Bélgica	2,4
Canadá	34,6		

Nota: En negrita, las principales agencias financiadoras.

Distribución del presupuesto

La ausencia de estadísticas fiables o de un desglose presupuestario en muchos programas de DDR, añadida a costes adicionales provocados por retrasos en su puesta en funcionamiento o al aumento del número de personas beneficiarias, dificulta enormemente la elaboración de un cuadro comparativo que permita sacar conclusiones definitivas. Sin embargo, se puede afirmar que las **etapa inicial de desarme y desmovilización** es la que supone un menor coste, debido a su corta duración, consumiendo alrededor del **10% del presupuesto total**. Las fases de **reinserción y reintegración** no siempre están claramente delimitadas, aunque entre ambas suelen acaparar el **75% del presupuesto total**, siendo siempre la fase de reinserción más costosa que la de reintegración. En cuanto a programas específicos para los **grupos más vulnerables** (menores, mujeres y discapacitados), el porcentaje destinado a éstos se sitúa **entre el 10 y el 15%**, debido a que en algunos países sólo incluyen a alguno de estos grupos 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.

2.8. 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 una media de 15 meses**, ya sea por no disponer de la planificación necesaria, ya sea por 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, Rep. del Congo y Nepal, 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 se ha interrumpido varias veces), Eritrea, Guinea-Bissau y R. Centroafricana, en los que han transcurrido de uno a dos años hasta el comienzo del DDR.

La rapidez del inicio del DDR, sin embargo, no garantiza en absoluto su buena marcha ni la **brevidad del período de desarme y desmovilización**. De hecho, y con los casos excepciones de Indonesia y Angola, en los que coinciden un inicio rápido con la finalización en 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. Los procesos más largos han sido los de Colombia, Níger y RD Congo, países que han sufrido interrupciones de varios meses a lo largo del proceso. **Un programa de DDR por**

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

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 (dos años en Eritrea, por ejemplo), y en otros han requerido de cinco (Chad). 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, siempre que no se produzcan interrupciones.

Tabla 10. 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	12/01	10/03	22	20
Angola	04/02	04/02	0	4
Burundi	12/02	12/04	24	10 (1)
Camboya	-	10/01	-	8 (2)
Colombia (AUC)	07/03	11/03	4	33 (3)
Côte d'Ivoire	07/03	07/06	36	interrumpido (4)
Eritrea	12/00	10/02	22	24
Guinea-Bissau	11/98	08/00	21	20
Indonesia (Aceh)	08/05	09/05	1	3 (5)
Liberia	08/03	12/03	4	12
Nepal	11/06	01/07	2	en curso
Níger	08/98 (6)	01/02	40	
R. Centroafricana	03/03	12/04	21	en curso
RD Congo	04/03	07/04	15	en curso (6)
Rep. Congo	11/99	01/00	2	- (7)
Rwanda	-	04/02	-	18
Somalia	01/04	01/05	12	en curso (8)
Sudán	01/05	09/05	8	en curso
Uganda	01/00	01/02	24	en curso
Media			15	> 14

- (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 dos y tres meses respectivamente, con una parada intermedia de tres meses.
- (3) Se ha realizado por bloques y en cuatro etapas, a causa de varias crisis que originaron períodos sin que se realizaran desmovilizaciones, especialmente a lo largo de 2004.
- (4) No procede señalar la duración, al irse retrasando continuamente su inicio.
- (5) Tras los acuerdos de paz de 1997 y 1998, unos 7.000 ex combatientes se inscribieron para acogerse al programa de DDR, pero el conflicto persistió y se tuvo que ir posponiendo el inicio de un programa de DDR. A los hechos ya relatados le precedieron la Constitución de 1999 y las elecciones de 2000.
- (6) El programa fue suspendido en agosto de 2006 por la falta de fondos.
- (7) No procede señalar la duración, al tratarse de un proceso con siete etapas diferentes que combinan DDR parciales con programas de compra de armas.
- (8) De momento, se puede asegurar que se viene llevando procesos piloto de reducción de fuerzas, en consonancia con el discreto número de beneficiarios que se han acogido voluntariamente al proceso.

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

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. Uno de los aspectos más controvertidos de los programas de DDR es el tratamiento jurídico y político que reciben los ex combatientes 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

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

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.

La modificación, cambio y construcción del marco internacional tras un conflicto armado necesita de la aplicación de la **justicia transicional**. Este concepto se podría entender como el conjunto de procesos interrelacionados de enjuiciamiento, rendición de cuentas, difusión de la verdad, reconocimiento de reparaciones, reformas institucionales que se pueden dar en una transición tras un acuerdo de paz. Entre sus **objetivos**, se sitúa la búsqueda de la verdad, el esclarecimiento de identidad y destinos de las víctimas, la identificación de los victimarios, el establecimiento de responsabilidades y el intento de desarrollo de mecanismos de reparación. En estas circunstancias, y en especial 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**, pero está no estará exenta de dificultades, contradicciones y oposición por parte de muchas de las personas o colectivos más afectados. La reconciliación, además, es un proceso muy largo que incluye siempre altas dosis de **verdad, justicia y reparación**, fruto de procesos individuales y colectivos en la búsqueda de un bien superior y de un futuro que permita trascender el dolor individual del momento.

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**, por lo que 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 las enmiendas de la Corte Constitucional de 2006, ofrece a los paramilitares desmovilizados sentencias reducidas por sus crímenes en caso de confesión de los mismos, las cuales ofrecen la revelación y reparación de las víctimas, se trata de un caso más bien excepcional a nivel internacional. No suelen existir leyes de este tipo, pero que se ha visto condicionado por la necesidad de ser aplicable específicamente para la única desmovilización colectiva existente en el país, dejando de lado lo que ocurriría si se desmovilizaran los otros grupos armados o se conociera por completo con exactitud la trama “civil y militar” del paramilitarismo.

Otro elemento a tener en cuenta, aunque que no debería servir de justificación en ningún caso, es el hecho de que la mayoría de los acuerdos de paz y de los procesos de DDR tienen lugar en países con **escasísima tradición democrática y de poder compartido**, lo 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. Resulta muy significativo, como puede constatarse en la tabla siguiente, que la norma habitual que sigue al 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** y la **reforma del sector de la seguridad**, entre otros aspectos, con una **escasísima presencia de tribunales especiales, Comisiones de Verdad y Reconciliación** y otras posibilidades relacionadas con los vectores de verdad, justicia y reparación.

Tabla 11. 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 o reintegración social. Participación política siempre que se esté desvinculado de los grupos armados.

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

Tabla 11. El precio político de los acuerdos de paz*

País	Bases del acuerdo de paz	Situación política de los desmovilizados
Angola	Alto el fuego, amnistía, desmovilización, reintegración y reestructuración de las FFAA	Reintegración social. 6.500 ex combatientes empleados para el Gobierno. Elecciones pospuestas en 2006 sin nueva fecha establecida. Intimidación y amenazas de miembros del Gobierno a miembros del grupo armado de oposición. Demanda de mayor protección para los ex combatientes y mayor diálogo entre Gobierno y sociedad civil.
Burundi	Inmunidad temporal, reformas constitucionales, establecimiento de un período de transición de tres años y celebración de elecciones. Creación de una Comisión Nacional sobre la Verdad y la Reconciliación y una Comisión Nacional para la Rehabilitación.	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.
Colombia (AUC)	Cese de hostilidades, desmovilización y sometimiento a la ley de Justicia y Paz.	Incumplimiento del cese de hostilidades, reintegración social. La Corte Constitucional ha enmendado la Ley de Justicia y Paz, ofreciendo a los paramilitares desmovilizados sentencias reducidas por sus crímenes en caso de confesión de las mismas, así como la revelación y reparación de las víctimas.
Côte d'Ivoire	Amnistía general, reformas políticas y formación de un Gobierno de Unidad Nacional. Celebración de elecciones con reforma de la legislación. Formación de nuevas FFAA.	Reparto del poder político. Estancamiento del inicio del proceso de DDR por las divergencias en el censo y la legislación electoral y el reparto del poder político.
Filipinas (Mindanao)	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 ex combatientes 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.
Haití	No existe un acuerdo de paz	Las recomendaciones sobre la reforma judicial hacen referencia al despliegue de oficiales correccionales; establecer un presupuesto específico para la reforma penal; reconstruir las prisiones; y adoptar una aproximación coordinada a la reforma penal, como parte de la reforma judicial.

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

Tabla 11. El precio político de los acuerdos de paz*

País	Bases del acuerdo de paz	Situación política de los desmovilizados
Indonesia (Aceh)	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. Mayor número de desmovilizados respecto lo acordado (problemas en la distribución de recursos), compensado por un alto grado de confianza con las comunidades de acogida.
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 ex combatientes y antiguos efectivos de las FFAA por la falta de pago de subsidios (escasez de fondos del programa). Sensación desde la sociedad civil de trato descompensado de favor a los combatientes y se han pedido mayores responsabilidades a los victimarios.
Nepal	Sistema de gobierno multipartidista, reestructuración política del Estado	Presencia de 73 miembros del partido maoísta en el Parlamento, de un total de 330 escaños.
R. Centroafricana	Proceso de transición política, reforma de las FFAA. Reconciliación nacional y retorno al estado de derecho.	Reintegración social comunitaria. El Gobierno se planteó la posibilidad de conceder una amnistía para incentivar la participación de los combatientes en el DDR.
RD Congo	Reconciliación, acuerdo inclusivo para una transición democrática, retirada de tropas extranjeras. Reforma del sector de seguridad.	Reintegración social. Descontento de combatientes por impago y suspensión del proceso por falta de fondos. Presencia de milicias procedentes de Burundi, Rwanda y Uganda y necesidad refuerzo fronteras con Sudán (dimensión regional).
Rep. Congo	Reinicio de conflictos después de un cambio constitucional. Posterior cese de hostilidades y amnistía por la entrega de armas.	Petición del grupo armado de oposición CNR de formar un Gobierno de unidad nacional a cambio de la destrucción de su arsenal de armamento. Retraso en la distribución de beneficios a los desmovilizados. Reintegración social con proyectos comunitarios.
Rwanda	Retirada de tropas en el exterior y retorno de ex combatientes.	La falta de reforma en el sector de seguridad fomenta la inestabilidad política nacional y regional. Formación de tribunales locales Gacaca. Reintegración social comunitaria. Facilitación lista de dirigentes radicales buscados como presuntos responsables de graves crímenes cometidos. Unas 55.000 personas acusadas serán sentenciadas a realizar servicios para la comunidad en lugar de ser encarceladas.
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.
Sudán	Autonomía del sur durante seis años y referéndum de autodeterminación.	Persistente situación de inseguridad al este y sur del país.
Uganda	Amnistía, repatriación fuerzas en RD Congo.	Creación de una Comisión de Amnistía con un amplio apoyo ciudadano.

*Nota: se han excluido los casos en los que solamente se ha tratado de reducciones de las FFAA, ya que en éstos sólo caben programas de inserción social.

2.10. Reforma del sector de seguridad

Uno de los objetivos a largo plazo de la construcción de paz en procesos de rehabilitación posbélica es el cumplimiento del dividendo por la paz, es decir, la reasignación de los gastos

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

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

La reducción o la simple reforma de las FFAA y las fuerzas policiales ha sido una **estrategia que se ha llevado a cabo en 21 de los casos estudiados**, si bien en cinco de ellos aún se debe concretar: Côte d'Ivoire, Haití, Indonesia, Níger y Uganda. El único caso en donde no se ha producido una reforma del sistema de seguridad es Colombia, por no haber finalizado el conflicto armado y realizarse 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. Es también destacable la incorporación de una empresa privada en el proceso de desmovilización (*DynCorp International*) en Liberia, lo cual lleva a la aparición de un nuevo tipo de actores que pueden participar en los DDR. Otro de los aspectos a considerar, como sucede en Burundi, es la armonización entre los grados militares de los diversos grupos armados, que siempre puede ser motivo de estancamiento en el proceso.

3. Fases del DDR

3.1. La entrega de armas en los DDR

Se trata de una actividad que se acostumbra a identificar por la entidad que de por sí ya tiene, aunque es también muy común situarla en fase de desmovilización. Habitualmente se recogen **armas ligeras y munición**, y en determinadas ocasiones hay también entrega de armas pesadas (como en Afganistán). En cuanto al proceso de recolección de armas, quedan bajo custodia de las FFAA o de la policía, aunque en algunas experiencias (Burundi, Côte d'Ivoire, R. Centroafricana), 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 en la misma región y/o hacia mercados ilegales**. También hay que tener en cuenta, y sin que pueda hablarse propiamente de un DDR convencional, la posibilidad de una **entrega de armas de manera voluntaria** o con posterioridad a todo el proceso. Este caso se puede llegar a dar cuando existe cierto nivel de seguridad, mientras que los modos de operar se basan en proyectos de sensibilización y comunicación sobre el problema de la proliferación de armas ligeras, así como un mapeo de la posesión de armas. Asimismo, se pueden realizar **proyectos piloto de desarme** y, 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 reinsertión laboral, programas educativos, microcréditos, etc. Ejemplos de este tipo, al menos en la fase de planificación, se encuentran en países como la R. Centroafricana, Rep. del Congo o Rwanda.

Uno de los aspectos más controvertidos del DDR es la **cantidad de armas entregadas por los combatientes**. Aunque pueda parecer que cada combatiente dispone de un arma, lo cierto es que en la mayoría de los grupos armados no existe tal distribución, ya que hay efectivos que no entran en combate, no disponen de armamento y, en cambio, están en

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

disposición de desmovilizarse en el momento de iniciar un DDR¹³. También es cierto, y la historia de las desmovilizaciones así lo ha demostrado, que una cantidad indeterminada de armas es normalmente ocultada por los ex combatientes, o se entregan armas en desuso y en muy mal estado.

Tabla 12. Armas entregadas por combatiente desmovilizado en algunos países

País	Personas desmovilizadas	Armas entregadas	Armas/persona	Período
Afganistán	62.000	48.819	0,78	2003-2006
Angola	97.115	33.000	0,34	2002-2006
Burundi	21.769	26.295	1,2	2004-2006
Colombia (AUC)	31.761	18.051	0,57	2004-2006
Côte d'Ivoire (1)	981	110	0,11	2006
Indonesia (Aceh)	3.000	840	0'28	2005
Liberia	101.405	28.364	0,28	2005
Rep. Congo	17.400	11.776	0,68	2000-2006
TOTAL grupo	335.521	167.525	0,49	
<i>El Salvador (FMLN)</i>	11.000	10.200	0'93	1992
<i>Guatemala (URNG)</i>	3.000	1.824	0'61	1997
<i>Mozambique</i>	80.000	46.193	0,58	1996
<i>Nicaragua (Contra)</i>	23.000	17.000	0'74	1990

(1) Proceso interrumpido por la baja ratio de armas entregadas por combatiente.

Afganistán, Rep. del Congo y Colombia, por este orden, son los tres casos en los que se registran un porcentaje superior a la media, que en 2006 se situó en **un arma por cada dos combatientes**¹⁴. Por el contrario, es de destacar el pequeño porcentaje de entrega de armas registrado en Angola, Côte d'Ivoire, Indonesia (Aceh) y Liberia. Sorprende también el caso de Colombia, donde durante las grandes desmovilizaciones realizadas en enero de 2006, casi las últimas, las AUC presentaron un índice de 0,57 armas por combatiente, mientras que en desmovilizaciones anteriores habían llegado al 0,7. Es de señalar igualmente que los porcentajes actuales disponibles 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.

Las medidas prácticas de desarme y desmovilización que se lleven a cabo sólo servirán para recoger aquellas **armas que sean vistas como sobrantes**, es decir, aquellas que no sirvan para preservar la propia seguridad, ya sea una parte del arsenal como los arsenales por completo. Por decirlo en otros términos, **estas medidas prácticas de DDR deben ir acompañadas de transformaciones estructurales y culturales** que palien las deficiencias surgidas en estos contextos de violencia armada, ya sean los considerados como conflictos tradicionales, así como las que se conocen como "nuevas guerras".

Las medidas prácticas de desarme y desmovilización plantean, a través de los elementos que sí que son visibles -como la **presencia e impacto de las armas de fuego-**, la **gestión de los elementos invisibles de la violencia**, como los fenómenos estructurales y culturales que generan la demanda. Además, estos programas también ofrecen otras potencialidades añadidas. A **nivel estructural**, por ejemplo, facilitan la creación de zonas políticas de contacto dónde se encuentran la sociedad civil y el poder público, dónde a cambio del desarme de la población civil el poder público debe reconocer y afrontar los vicios y las perversiones que han creado esta determinada situación. Obviamente, esto también ayuda a la vertebración y a la rehabilitación social de esta comunidad. A **nivel cultural** es obvio que estos cambios implican a los fundamentos de una sociedad determinada, puesto que si no se modifican ciertos

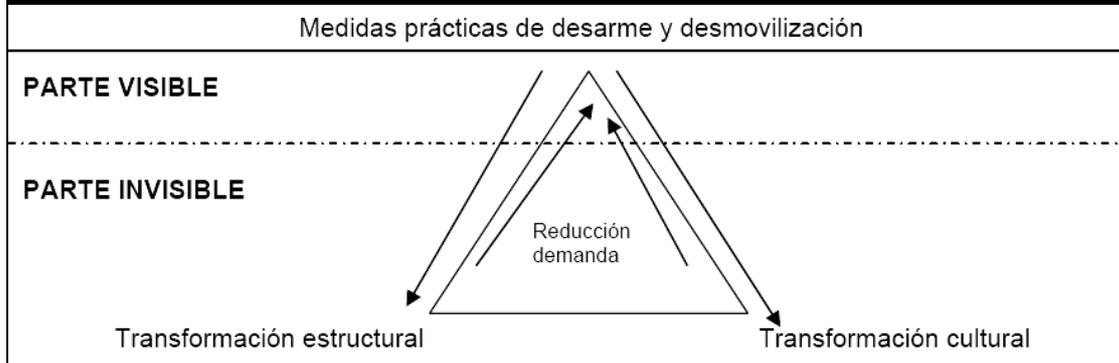
¹³ Como ya se ha comentado en el apartado 2.10. *Los grupos más vulnerables*, en muchas ocasiones el principal y único requisito es la posesión de un arma.

¹⁴ A diferencia del año anterior, se ha tenido en cuenta en porcentaje de armas entregadas respecto los combatientes desmovilizados, y no sobre los planificados.

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

elementos (glorificación de la fuerza, patriarcado, individualismo depredador,...) o siempre se correrá el riesgo de volver al estadio inicial.

Gráfico 3. La transformación de la violencia armamentística



Fuente: Escola de Cultura de Pau, *DDR y ddr*, 2006 en <<http://www.escolapau.org/img/programas/desarme/ddr002.pdf>>.

3.2. La fase de desmovilización

En un período de pocos días, alrededor de dos semanas, 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. 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, una atención básica general (alimentación, higiene, vestuario,...), una definición del perfil sociolaboral de cada ex combatiente, 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 de 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 da información y asesoramiento sobre la reinserción, y un paquete con zapatos y alimentación), hasta 15 (en el contexto de Rwanda, donde al combatiente se le identifica, se le da educación sanitaria en materia del VIH/SIDA y se realiza la difusión de la información acerca de los beneficios de la reintegración).

En algunos contextos, inmediatamente después de finalizar la desmovilización hay una primera **compensación económica** para cada persona, añadido al pago o a las ayudas que se conceden posteriormente en la fase de reinserción. Aunque con diferencias muy notables, unos 13 programas ofrecen ayudas económicas (*Transitory Subsistence Allowance*) a cada ex combatiente que participa en esta fase. Existe un debate acerca de la idoneidad de estos pagos en efectivo, donde se dan unos argumentos a favor (modelo atractivo, fácil de implementar, acelera el proceso, disminuye la carga económica para las comunidades, etc.), pero también en contra (creación de mercado ilegal de armas, riesgo de inseguridad al alimentar expectativas, resentimiento comunitario, etc.).

Tabla 13. Modalidades de pagos en efectivo en los DDR

Afganistán	Entre 180 y 480 dólares en un período de dos a cuatro meses
Angola	Pago equivalente a cinco meses de salario de las FFAA (entre 300 y 900 dólares), más 100 dólares una vez llegan a sus localidades de origen
Burundi	De 515 a 586 dólares, según su rango, en diez plazos (las milicias sólo reciben una asignación de 91 dólares)
Camboya	240 dólares a cada desmovilizado en el momento de licenciarse
Colombia (AUC)	Subsidio mensual de 155 dólares durante año y medio

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

Eritrea	Pago de 50 dólares mensuales durante un año
Guinea-Bissau	Pago de dos subsidios
Indonesia (Aceh)	Pago en efectivo de 500 dólares a cada combatiente en tres pagos cada dos meses (200, 150 y 150)
Liberia	Pago de 300 dólares para primeras necesidades, en dos plazos
R. Centroafricana	Pago de 500 dólares al finalizar el período
RD Congo	Cada desmovilizado recibe 110 dólares a la salida de los centros de orientación, así como una mensualidad de 25 dólares durante el primer año.
Rep. Congo	Créditos de 350 dólares para cada ex combatiente
Rwanda	Pago de 330 dólares en dos plazos

Lógicamente, no se pueden 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 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 de problemas se han dado en Angola o Burundi por las deplorables condiciones presentadas en sus campos (malnutrición, deficiencias sanitarias, expansión del cólera, clima de tensión, inseguridad, etc.). En el caso opuesto, los altos costes de mantenimiento de estos campos para una cantidad reducida de desmovilizados puede llevar a su suspensión, como ha sucedido en RD Congo.

Uno de los principales problemas observados es **el desconocimiento del número de combatientes por desmovilizar**, bien por la falta de planificación previa, como por la extorsión de los altos mandos de los grupos armados de oposición. Estos hechos, 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 ha ocurrido 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 ofrecen, fenómeno denominado del “**combatiente fantasma**” (como puede ser el caso de Camboya o RD Congo).

3.3. Las fases de reinserción y reintegración

En el seno de los programas de DDR, la fase de **reintegración** se presume como una de las más complejas. Mientras que las fases anteriores se conciben como más puntuales y de transición, en la reintegración surge el debate sobre si también se debe consolidar la fase de transición o profundiza en el desarrollo y reconstrucción de una sociedad en rehabilitación posbélica. En el caso de que la **reintegración** se entienda como una simple transición de la vida militar a la civil, se adoptará una estrategia de **estabilización a corto plazo**, alejando a los combatientes de la criminalidad hasta que se despliegue una misión de paz y concluya la reforma del sector de seguridad o política. Sin embargo, la **visión más generalizada para la reintegración** no se basa en este tipo de estrategia transicional de seguridad, sino en un **compromiso a largo plazo, de desarrollo y transformadora**¹⁵.

Esta etapa se podría subdividir cronológicamente en dos, 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 ex combatientes y a sus familias los medios necesarios para vivir dignamente, satisfaciendo sus **necesidades básicas**. Se

¹⁵ International Peace Academy. *Transforming War Economies: Challenges for Peacemaking and Peacebuilding Report of the 725th Wilton Park Conference*. IPA, 2003.

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

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. Posteriormente empieza la fase de **reintegración**, que suele durar unos dos años. Los desmovilizados no disponen aún de las herramientas necesarias para integrarse a la vida económica y social y 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 para lograr este objetivo: principalmente la financiación de micro-proyectos, la provisión de educación y formación profesional, la creación de microempresas, la ejecución de trabajos públicos (en su mayoría para la rehabilitación de infraestructuras en el país) o la facilitación del acceso al empleo en diversos sectores, en el ámbito rural (agricultura, ganadería y pesca, como es el ejemplo de la Rep. del Congo) 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, Rep. del Congo y Rwanda. La **reintegración social** consiste en la realización de programas de sensibilización e información en pro de la rehabilitación social comunitaria, mientras que la **reintegración económica** es la propia de la creación de nuevas oportunidades profesionales para los antiguos combatientes.

La **falta de expansión económica** dificulta evidentemente la posibilidad de crear nuevas oportunidades de empleo (por ejemplo en Afganistán, donde el grueso de los ex combatientes han retornado a labores agrícolas). El retraso en los pagos o su deficiente planificación también han provocado ciertas problemáticas en programas que han experimentado cómo 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 ex combatientes optaron por la formación profesional o programas educativos), o la falta de implicación del Gobierno a pesar de existir una abundante financiación, como en Angola. En definitiva, la estructura del proceso de reintegración debe ser mucho más descentralizado y basa muchos 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.

Se trata de una fase fundamental para garantizar la reconstrucción de un país tras un conflicto y es por ello que se debe conjugar con los **esfuerzos de reconciliación, recuperación y desarrollo**. Para ello, se ve como imprescindible la aceptación de los ex combatientes por parte de las comunidades de acogida, por lo que una fórmula de reintegración comunitaria podría ser la mejor solución. Dentro de esta visión, la reintegración puede centrarse en los ex combatientes y/o en la comunidad.

Cuadro 5. Reintegración comunitaria en Indonesia (Aceh)

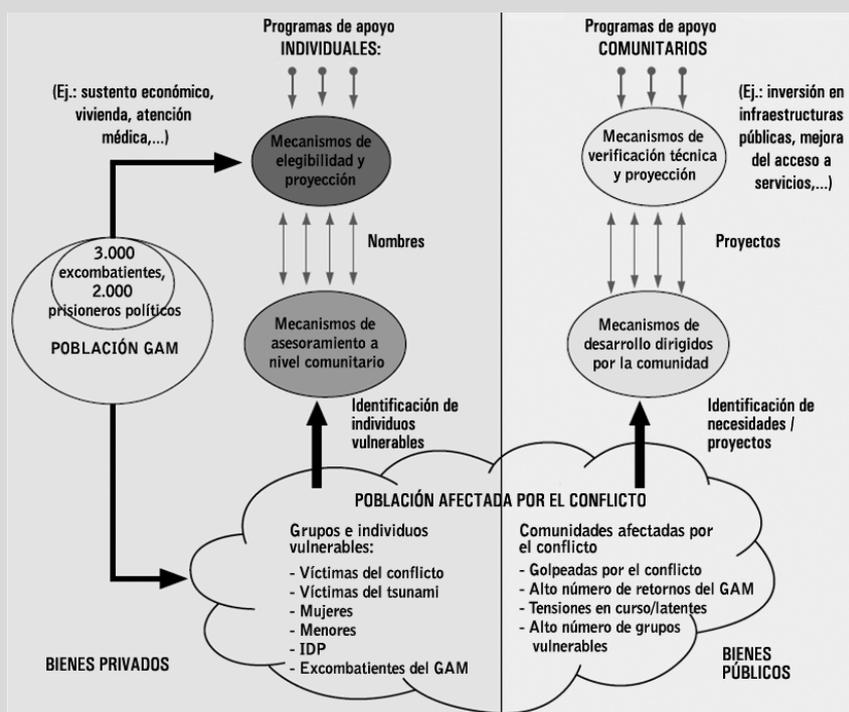
La **reintegración comunitaria** se entiende como la dotación a las *comunidades* de instrumentos y capacidades para apoyar la reintegración de los ex combatientes¹⁶. Se vincula directamente el desarme y la desmovilización a una estrategia de recuperación más amplia basada en la comunidad. Los ex combatientes dejan de ser un objetivo específico de apoyo para el sustento. Este enfoque es más adecuado cuando los ex combatientes no representan una amenaza para la seguridad de sus comunidades, o al menos, no más que los restantes grupos afectados por la guerra, como en los conflictos armados para la defensa o de liberación nacional.

En un estudio realizado por el **Banco Mundial** sobre las **necesidades de reintegración en el programa indonesio de la región de Aceh**, se apuntaron como prioritarios los beneficios para las comunidades de acogida para evitar tensiones y facilitar los esfuerzos de construcción de paz y la reducción de las desigualdades. En líneas generales, **el nivel de aceptación de los ex combatientes entre las comunidades es muy elevado** (cerca del 90%). El informe recomienda la

¹⁶ El apoyo a la reintegración también comprende otros colectivos, como puedan ser los IDPs, refugiados, y otros grupos vulnerables.

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

provisión de beneficios comunitarios en forma de bienes públicos: rehabilitación de infraestructuras de pequeña y mediana escala; mejora de los sectores público y privado de desarrollo, relaciones de mercado y sistema de créditos; implementación de proyectos a corto plazo dirigidos por la propia comunidad en las zonas afectadas por el conflicto. El siguiente gráfico muestra la interacción entre los programas de reintegración individuales y comunitarios, diferenciando entre los tipos de beneficiarios y los tipos de bienes. Estos programas de reintegración, a implementarse a través del OIM, todavía son objeto de debate.



Fuente: Banco Mundial: *GAM Reintegration Needs Assessment. Enhancing Peace through Community-Level Development Planning*, marzo de 2006 en <<http://www.conflictanddevelopment.org>>.

4. Aspectos a analizar

En el momento de realizar la evaluación de los programas de DDR, basada en la gestión y evolución del mismo, no solamente se deben sustraer elementos de mejora para el contexto que se viene analizando, sino, a su vez, intentar llegar a ciertas **lecciones aprendidas** que puedan ser aplicadas o, en este caso, elementos a tener en consideración para que no se repitan en la implementación de actuales y futuros programas. Empezando por la **planificación**, es necesario tener en cuenta las posibles reticencias de ex combatientes a acogerse al programa (Afganistán) o a abandonar su estatus militar (Eritrea). La extorsión de los altos mandos sobre sus combatientes (RD Congo y Rwanda) y la omisión de los grupos de mayor vulnerabilidad son otros elementos que deberían considerarse. Esta extorsión y omisión viene relacionada con el desconocimiento y la exageración (para obtener más recursos económicos) del número de combatientes y desacuerdos posteriores sobre el número de efectivos de cada grupo, bajo la posibilidad de existencia del fenómeno de los "combatientes fantasma" (Afganistán, Burundi, Camboya, Côte d'Ivoire, Indonesia, Liberia, RD Congo y Uganda). También hay que plantearse el tipo de DDR que se quiere llevar a cabo en ausencia de un acuerdo de paz y sin una configuración clara de los actores a desmovilizar (Haití).

Más allá de los combatientes, la **configuración** de ciertos programas tiende a ser excesivamente militarizada y con muy poca focalización en el aspecto social de los programas

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

de reintegración, el aspecto, a priori, más importante (Angola). Además, el incumplimiento y retraso en el desarrollo del programa puede venir dado por diversidad de razones: falta de consultas sobre la función y el despliegue de las misiones internacionales (Burundi), desacuerdo sobre dónde ubicar las zonas de acantonamiento, ausencia de un plan operacional común para la reintegración del ejército, falta de descentralización operacional de las oficinas provinciales (Burundi) o falta de clarificación sobre el reparto de tierras (Camboya). En lo que a la **estructura** se refiere, existe la posibilidad de una escasa coordinación entre los organismos ejecutores (Angola), que a su vez pueden tener una capacidad limitada de actuación, con excesivas diferencias en la calidad de los servicios prestados por diferentes agencias (Liberia) o carentes de un sistema de sensibilización e información (Níger).

Otro elemento a evaluar, tal y cómo ya se ha comentado en el apartado 2.11, es el de la **financiación**. El **retraso** en los pagos de los salarios (Afganistán, Camboya y Guinea-Bissau), la (no) financiación por parte de organismos internacionales (Angola) o la falta de fondos (Burundi) son algunos elementos de necesaria reforma. Asimismo, es preocupante que se pueda dar una **escasez de recursos**, bien sea por insuficiente recaudación del dinero comprometido (Afganistán, Sudán, Uganda), las dificultades en la reintegración a causa de la escasa expansión económica del país (Afganistán) o por tratarse de un coste muy elevado (Côte d'Ivoire), la suspensión de aportaciones por parte de los donantes (Guinea-Bissau) o el fallo en los sistemas de crédito para las micro-empresas (Rep. del Congo). Por otra parte, los inconvenientes surgidos en la marcha del proceso son otro aspecto alarmante. Buen ejemplo de ello son los pagos excesivos en metálico en relación a los salarios locales o la falta de control sobre el crédito del Banco Mundial (Camboya), los cambios en la cantidad y la forma de pagos debido al desacuerdo de los ex combatientes (Liberia), el "efecto llamada" regional (Côte d'Ivoire), el desvío de recursos (Guinea-Bissau) o la desconfianza de los donantes sobre los organismos de gestión del DDR (RD Congo).

Respecto al **proceso de DDR** en sí son también diversos los factores que podrían comportar problemas, tal y como se ha comprobado en anteriores programas: una escasa participación civil y popular en el proceso (Camboya), la desconfianza del propio Gobierno respecto al proceso de DDR (RD Congo), un proceso descentralizador y federal o los recelos sobre la participación de tropas procedentes de los países vecinos (Somalia). En la fase de **desarme**, en algunos casos se pone poco énfasis en la recolección de armas ligeras o éstas resultan ser muy anticuadas, bajo una percepción de que las armas suelen colectivas y no individualizadas (Afganistán, Angola, Camboya, Côte d'Ivoire), la cantidad de armas recogidas es muy pequeña en comparación con los combatientes desmovilizados, se generan ciertas dudas por el proceso de recompra (R. Centroafricana, RD Congo y Sudán), o se trata de una estructura por clanes donde las armas forman parte de la cultura de la protección y hay un fácil acceso a las mismas (Somalia).

Sobre la fase de **desmovilización**, se han dado casos de malas condiciones sanitarias y humanitarias en los campos de acantonamiento (Angola, Burundi y Liberia), insuficiencia de equipamientos, personal y remuneración e indefinición sobre el estatuto de combatiente y falta de consenso sobre la armonización de los grados militares (Burundi y R. Centroafricana), pobre formación profesional (Rep. del Congo). Respecto a la **reintegración**, la poca transparencia en la planificación (Burundi), la insuficiencia de equipamientos, personal y remuneración (Burundi), la excesiva concentración de los reinsertados en los alrededores de la capital y la falta de crecimiento en los proyectos de reintegración (Liberia) o la lentitud en el proceso de repatriación (Burundi y RD Congo), son algunos de los elementos a no repetirse.

No se pueden obviar las características que cada **contexto** aporta y que influyen en el proceso de DDR. Especialmente relevantes resultan los **antecedentes y condicionantes**, donde el narcotráfico (Afganistán y Colombia), las divisiones internas de actores armados (Colombia y Liberia), las estructuras deficientes por todo el país (Sudán), el desempleo (Angola), la escasa participación de las comunidades (R. Centroafricana) o la dimensión

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

regional de este tipo de programas (región de los Grandes Lagos) son inconvenientes a tener en cuenta. En relación a éstos, está la evolución del **proceso de paz**, donde la ausencia de perspectivas de negociación con otros grupos armados (Colombia), problemas con la mediación (Côte d'Ivoire, bajo mediación de Sudáfrica) o la falta de acceso público al contenido del acuerdo, quedando a nivel político (Indonesia), pueden ser nuevos impedimentos a un eficiente desarrollo a los programas de DDR.

Por otra parte la **presencia internacional** tiene también un papel esencial, bien sea por su ausencia (Angola y Rwanda), el retraso en su despliegue (Liberia) o los desacuerdos e interferencias que a veces ocasionan (papel de los EEUU en Afganistán y Colombia). Al tratarse de contextos posteriores a un conflicto, los niveles de **violencia y seguridad** toman también especial relevancia, al darse violaciones del cese de hostilidades (Colombia), la falta de fondos de una misión internacional (Burundi) o la posibilidad de una situación de inestabilidad política (Guinea-Bissau). Paralelamente, la impunidad general en todos los procesos es la principal característica en lo que a **justicia** se refiere. En el caso de Colombia existe una falta de reconocimiento del Estado de sus vinculaciones históricas y su responsabilidad con el surgimiento y desarrollo del fenómeno paramilitar, así como una falta de presión suficiente sobre las AUC para reparar a las víctimas mediante el retorno de tierras y propiedades usurpadas durante el conflicto.

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

Anexo I. Tabla resumen de los programas de DDR en funcionamiento durante 2006

Los programas de DDR presentan una amplia diversidad en cuanto al número de **efectivos a desmovilizar** y reintegrar, los **costes de los programas**, o los **organismos ejecutores y financiadores**. Como se puede ver, el rol de organismos internacionales, tanto en las funciones de ejecución como de financiación de los programas, es bastante amplio, aunque cabe apuntar que esta financiación acostumbra a estar destinada únicamente a las primeras fases, con unos períodos temporales bastante definidos y unos objetivos específicos, mientras que faltan recursos para los períodos de reintegración de estos antiguos combatientes. Finalmente, también se debe lamentar la cuantiosa presencia entre estos grupos de **menores-soldado**, lo que requiere una aproximación diferente a esta problemática. En definitiva, la siguiente tabla pretende hacer la función de resumen del planteamiento de los programas de DDR que se han presentado en este análisis comparativo.

Tabla 14. Principales programas actuales de DDR

País	Organismos ejecutores	Período (fechas de inicio y fin)	Combatientes a desmovilizar		Programas a grupos vulnerables			Presupuesto total (Millones \$)	Fórmulas financiación		
			FFAA	GAO	M	Mc	D		BM	M	P
Afganistán	M	10/03 - 06/06	-	63.000	•	•		140,9			•
Angola	N	08/02 - 06/06	33.000	105.000	•	•	•	255,8		•	
Burundi	M	12/04 - 12/08	41.000	37.000	•		•	84,4	•	•	
Camboya	M	10/01 -	30.000		•			42	•		•
Chad	N	12/05 - 12/10	9.000	-	-	-	-	10	•		•
Colombia (AUC)	N	11/03 - 02/06	-	31.761	•			302,6			•
Côte d'Ivoire	M	-	4.000	41.000	•	•		150		•	
Eritrea	N	10/02 -	200.000			•	•	197,2	•	•	
Filipinas (Mindanao)	M	97/06		25.000	•			254			•
Guinea-Bissau	M	01/01 -	10.544	2.051				26			
Haití	M	08/06 -	-	6.000	•			15,75		•	
Indonesia (Aceh)	N	09/05 - 06/06	-	5.000	•			35		•	
Liberia	M	12/03 - 12/06	12.000	107.000	•			71		•	
Nepal	M	12/06 -		12.000				5,9			•
Níger	Int	03/06 - 12/07	-	3.160		•		2,4			•
R. Centroafricana	M	12/04 - 12/07	-	7.565	-	-	-	13,3		•	
RD Congo	M	01/04 - 12/07	23.000	127.000	•	•		200	•	•	
Rep. Congo	M	12/05 - 12/08	-	30.000	•	•		25	•		•
Rwanda	N	12/01 -	15.000	30.000	•	•	•	57,3	•	•	•
Somalia	M	01/05 - 06/06	-	53.000	•			32,8		•	•
Sudán	M	01/05 - 12/07	121.000	57.500	•	•	•	69,4		•	•
Uganda	N	-	-	15.310	•	•		6,74		•	
TOTAL (22)			513.544	741.966	16	10	5	1996,75	7	13	11

Organismos ejecutores: N- Nacional / Int- Internacional / M- Mixto.
Grupos en vulnerabilidad: M- Menores-soldado / Mc- Mujeres combatientes / D- Soldados discapacitados.
Fórmulas financiación: BM- Banco Mundial / M- Fondos Multinacionales / P- Fondos por países.

Análisis de los programas de DDR durante el 2006

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA Y ENLACES WEB DE INTERÉS SOBRE DDR

Bibliografía utilizada

- Banco Mundial: *GAM Reintegration Needs Assessment. Enhancing Peace through Community-Level Development Planning*, 2006, en <<http://www.conflictanddevelopment.org>>.
 - *World Development Indicators Database*, abril 2006, en <<http://devdata.worldbank.org>>.
- Escola de Cultura de Pau: *Análisis de los Programas de DDR Existentes en el Mundo durante 2005*, Escola de Cultura de Pau, 2006, en <<http://www.escolapau.org/img/programas/desarme/ddr001.pdf>>.
 - *DDR y ddr*, Escola de Cultura de Pau, 2006, en <<http://www.escolapau.org/img/programas/desarme/ddr002.pdf>>.
 - *La Reintegración Comunitaria*. Escola de Cultura de Pau, 2006, en <<http://www.escolapau.org/img/programas/desarme/informes/06informe022.pdf>>.
 - *Alerta 2007. Informe sobre Conflictos, Derechos Humanos y Construcción de Paz*, Icaria editorial, Barcelona, 2007.
- *Los Niños y los Conflictos Armados. Informe del Secretario General de la ONU*, ONU, octubre 2006, en <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4723.pdf>>.
- International Peace Academy: *Transforming War Economies: Challenges for Peacemaking and Peacebuilding Report of the 725th Wilton Park Conference*. IPA, 2003.
- Kaldor, M.: *Las Nuevas Guerras. Violencia Organizada en la Era Global*. Tusquets, Barcelona, 2001.
- Naciones Unidas; *Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*, Naciones Unidas, 2006, en <<http://www.unddr.org>>.
- Swedish National Defence College et al.: *Disarmament, Demobilisation and Reintegration: A Practical Field and Classroom Guide*. GTZ, 2004, en <<http://www.smallarmsnet.org/pubs/gtzddr.pdf>>.
- UNDP: *Disarmament, Demobilisation and Reintegration. Practice Note*. UNDP, 2005, en <http://www.undp.org/bcpr/whats_new/ddr_practice_note.pdf>.
 - *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*, PNUD, 2006.

Enlaces web de interés

- Banco Mundial, en <<http://www.worldbank.org>>.
- Bonn International Centre for Conversion (BICC) en <<http://www.bicc.de>>.
- Centre for European Security Studies (CESS) en <<http://www.cess.org>>.
- Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) en <<http://www.zif-berlin.org>>.
- Crisis Prevention and Recovery from the United Nations Development Programme (BCPR / UNDP) en <<http://www.undp.org/bcpr>>.
- Departamento de Naciones Unidas de Misiones de Mantenimiento de la Paz (UNDPKO), en <<http://www.un.org/Depts/dpko>>.
- Escola de Cultura de Pau (ECP) ,en <<http://www.escolapau.org>>.
- Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR), en <<http://www.gfn-ssr.org>>.
- International Crisis Group (ICG), en <<http://www.crisisgroup.org>>.
- Multi-Country Demobilization and Reintegration Program (MDRP), en <<http://www.mdrp.org>>.
- Pearson Peacekeeping Centre, en <<http://www.peaceoperations.org>>.
- Small Arms Survey, en <<http://www.smallarmssurvey.org>>.
- Stockholm Initiative on Disarmament, Demobilisation and Reintegration (SIDDR), en <<http://www.sweden.gov.se/sb/d/4890>>.
- Swedish National Defence College, en <<http://www.fhs.se>>.
- United Nations - Integrated Disarmament, Demobilisation and Reintegration Standards (IDDRS), en <<http://www.unddr.org>>.