



Posición de Oxfam Internacional sobre los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR)¹

Resumen: La postura de Oxfam Internacional sobre los procesos de DDR

Los procesos de DDR implican el desarme, la desmovilización y la reintegración de los excombatientes a la vida civil al final de un conflicto. Estos procesos constituyen un factor clave para la transición efectiva de la guerra a la paz, y su fracaso puede ayudar a socavar el proceso de paz iniciado tras un conflicto y hacer que un país vuelva a caer en la guerra.

El éxito de la experiencia internacional en programas de DDR varía de manera significativa. Para que sea exitoso, cada programa debería estar fundamentado en:

- La voluntad política de todas las partes implicadas en el conflicto (este es el factor más importante de todos);
- El compromiso nacional e internacional de ver el proceso de DDR sólo como una parte de la recuperación post-conflicto, y de trabajar simultáneamente en otras áreas;
- Un liderazgo y una coordinación clara, vinculada a una capacidad organizativa y técnica que permita cumplir el programa;
- El apoyo y el compromiso internacional – y cuando sea necesaria, la presión internacional- que permita cumplir el programa.

Para que sean eficaces, los programas deben ser cuidadosamente diseñados:

- Establecer parámetros claros para las metas y los objetivos, prestando atención tanto a la cantidad como a la calidad de la ayuda, la selección de beneficiarios, los tipos de prestaciones e incentivos, la agenda y los mecanismos de desembolso;
- Prestar atención a las prestaciones para los grupos vulnerables, incluyendo a las mujeres y los niños, y a la comunidad en un sentido más amplio; no sólo a los excombatientes;
- Abordar la necesidad de recoger las armas pequeñas y ligeras que están en manos de la población civil; no sólo las que están en manos de los militares;
- Claridad y transparencia en la recopilación de información y en la comunicación;
- Un enfoque adecuado y sostenido para la reintegración, que permita que la cultura de la no-violencia se arraigue en la sociedad.

1. Antecedentes

En la actualidad, los programas de desarme, desmovilización y reintegración se establecen como parte integral de la reconstrucción posconflicto, y como componente esencial de la promoción y el establecimiento de la paz. Durante la última década, varios cientos de miles de excombatientes de más de 30 países han participado en programas de DDR.

Dicho esto, cada elemento del proceso de DDR presenta desafíos muy serios, y los resultados de estos programas han sido hasta la fecha, como mucho, irregulares. Estos procesos son complejos - implican aspectos políticos, legales, administrativos, organizativos, financieros, logísticos y de seguridad, que deben ser tomados en cuenta en cada etapa – y los riesgos son muchos. Los entornos posconflicto son contextos que presentan desafíos extremadamente serios para cualquier intervención. Pero sabemos con seguridad lo importantes que son; si un proceso de desarme fracasa

¹ Este informe no entra en consideraciones sobre la paz versus la justicia antes de que el DDR pueda ser implementado; la exigencia de una amnistía y un persistente clima de impunidad pueden constituir un impedimento fundamental para que se avance en el DDR y para la aceptación de excombatientes en las comunidades.

(como fue el caso en América Central en la década de los noventa), ello puede conducir a niveles persistentemente elevados de violencia armada, y a obstaculizar la reconstrucción y la rehabilitación.

Dentro de las Naciones Unidas, las operaciones de DDR son dirigidas, por un lado, por el Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (DPKO, por sus siglas en inglés), que tiende a asumir las responsabilidades en materia de desarme y desmovilización; por otro, por el PNUD, que tiende a dirigir la reintegración. En la actualidad, las NNUU están intentando integrar su trabajo de DDR, aunque todavía es demasiado pronto como para evaluar su éxito. Los procesos de DDR se atienen con frecuencia a resoluciones del Consejo de Seguridad, los plazos y la prontitud son determinados por donantes externos y el proceso suele formar parte de operaciones de paz que ya se están desarrollando; por consiguiente es, por definición, un proceso de arriba hacia abajo. Algunos donantes están intentando encontrar acercamientos alternativos, haciendo hincapié en un acercamiento local y participativo para definir la seguridad de la comunidad y la reducción de la violencia centrada en la comunidad, intentando crear vínculos de participación y pertenencia del proceso desde abajo.

Oxfam ha ofrecido apoyo a largo plazo a las comunidades afectadas por la guerra y a excombatientes en Zimbabwe, Sierra Leona, Namibia, Nicaragua, El Salvador, Etiopía y Bosnia. En Angola, en 2002, cuando 85.000 excombatientes y 280.000 personas que dependían de ellos se congregaron en lugares de acuartelamiento por todo el país, Oxfam les proporcionó agua, saneamiento y servicios de higiene. Oxfam ha continuado realizando tareas similares en Mozambique y El Salvador.

2. La postura de Oxfam Internacional sobre los procesos de DDR

Sin los **cuatro fundamentos clave** siguientes, los programas de DDR no serán eficaces:

1. ***Voluntad política y participación de todas las partes implicadas en el conflicto.*** Este es el fundamento más importante para hacer que funcione un proceso de DDR. En Sierra Leona, el proceso de DDR fue complicado desde su inicio debido a la falta de voluntad política por parte de los rebeldes, lo que condujo a un apoyo poco entusiasta del programa de DDR.
2. ***Abordar las causas de fondo.*** Los procesos de DDR no puede tener éxito por si solos; deben formar parte de un proceso más amplio de recuperación política y económica que aborde las causas de fondo del conflicto. Éste seguramente incluirá una reforma política, medidas para allanar desigualdades sociales y económicas, apoyo para el Estado de Derecho, y la reforma del sector de la seguridad. Esto último puede incluir la formación o reestructuración de las fuerzas armadas y policiales nacionales, y reformas de ministerios gubernamentales clave (en especial, del Ministerio de Defensa y del Interior)
3. ***Un liderazgo claro y capacidad organizativa y técnica.*** Es esencial que exista una estructura viable y una buena coordinación, tanto a nivel nacional como internacional. Como mínimo, es probable que exista una comisión militar que supervise y coordine los programas de DDR, con el apoyo a nivel nacional de un grupo de técnicos profesionales que ofrezca asistencia y asesoramiento. Se debería designar la tarea de coordinar el apoyo de la comunidad internacional a un organismo importante.

Los esfuerzos iniciales de desarme en Liberia son un buen ejemplo de como *no* debe coordinarse un proceso: en diciembre de 2003, tuvieron lugar disturbios en Monrovia porque la Misión de NNUU no estaba preparada para empezar con los programas de desarme tal y como había anunciado. No había transporte para llegar a los lugares de acuartelamiento y estos lugares carecían de comida o agua suficiente. Después de que nueve personas fueran asesinadas durante los disturbios, el programa patrocinado por las NNUU se suspendió durante dos meses.

4. ***Apoyo y compromiso internacionales.*** Ello significa algo más que financiación. Debe incluir apoyo financiero y técnico suficiente y oportuno, presión diplomática y/o militar, provisión de observadores militares neutrales, y resoluciones y acciones eficaces por parte de las NNUU.

En la República Democrática del Congo (RDC) los fondos han sido abundantes y han llegado a tiempo, pero la administración e implementación de programas de DDR ha sido dejada en gran medida en manos de estructuras nacionales disfuncionales, sin un adecuado apoyo internacional.

Un diseño eficaz del programa

Con este tipo de respaldo, el proceso de DDR tiene una base sólida. Pero para que los programas tengan alguna posibilidad de tener éxito, necesitan ser diseñados cuidadosamente:

La meta del programa debe ser definida en términos del impacto real del D, la D y la R: Tradicionalmente, el éxito de los programas de DDR ha sido medido crudamente según *el número* de excombatientes que se han beneficiado de él y *el número* de armas que se ha recogido. Sin embargo, la *calidad* del impacto también debe ser medida. Por ejemplo, en Sierra Leona, pese a que 22.000 combatientes se desarmaron entre mayo y octubre de 2001, la mayoría de los rebeldes más violentos no lo hicieron, y muchas de las armas que se entregaron eran de baja calidad. El éxito de la reintegración y de la recuperación debería ser medido mediante indicadores clave de calidad y cantidad. Entre otras cosas, éstos deberían cubrir aspectos como el desempleo, el acceso a la tierra, los ingresos, la vivienda fija y la cantidad de niños escolarizados.

No sólo incluir a aquéllos que tienen armas: En general, el objetivo del desarme y la desmovilización son todos los combatientes en servicio activo, tanto si poseen armas como si no. Sin embargo, no se deben desatender a otros grupos vulnerables, en especial a las mujeres y los niños. Es necesario que los programas busquen el delicado equilibrio entre las grandes expectativas de los excombatientes, las necesidades de las personas que dependen de ellos, y la necesidad de abordar el resentimiento entre la población en general en lo que puede ser percibido como un “trato de favor” con los excombatientes. En una aldea en la que Oxfam trabaja activamente, en Kindu (en el este de la RDC) una Asociación de Víctimas se ha quejado de que las actividades de DDR “recompensan... a aquéllos que han cometido crímenes de guerra”. El hecho de proporcionar la mayoría de prestaciones a las comunidades que acogen a antiguos combatientes, en lugar de ofrecérselas directamente a los excombatientes, puede evitar algunos de los problemas más comunes.

Cuidada selección de prestaciones e incentivos: Durante la fase de desarme y desmovilización, las prestaciones van dirigidas a los individuos (por ejemplo, prestaciones para ropa, programas de salud en los campos – especialmente importantes para el VIH y el SIDA, y otras enfermedades de transmisión sexual que acostumbran a ser más frecuentes entre los militares -, paquetes de ayuda básicos para la reinserción, y documentación). Si se ofrece dinero en efectivo, es muy difícil decidir sobre la cantidad adecuada. Ésta no debería ser mayor que la tasa del mercado para armas, porque ello podría crear un mercado para armas nuevas; y sin embargo, tiene que ser suficiente como para funcionar como un incentivo viable. Los rebeldes de Liberia se negaron a desarmarse cuando se les ofreció un paquete de arroz y 300 dólares. En la actualidad, algunos donantes están distanciándose de los sistemas basados en la entrega de dinero en efectivo.

Para la reintegración, a los excombatientes se les puede ofrecer una oportunidad de trabajo dentro de las nuevas/reestructuradas fuerzas armadas o policiales – tras llevar a cabo una investigación para excluir a aquéllos implicados en las más graves violaciones de derechos humanos. Como alternativa, a los excombatientes se les ofrecerá un paquete de ayudas que les permita rehacer su vida civil. En el caso de que se ofrezcan “paquetes de trabajo”, éstos deben ser diseñados teniendo en cuenta que debe existir un equilibrio entre los deseos/intenciones de los excombatientes, y una valoración de lo que el mercado necesita (de lo contrario, los individuos calificados podrían no encontrar trabajo, lo que conduciría a su frustración). En Angola, cuando la Organización Internacional para las Migraciones de NNUU realizó una encuesta a los excombatientes de UNITA, aproximadamente el 50 por ciento manifestó su deseo de regresar a sus granjas, y el 50 por ciento, su deseo de adquirir algún tipo de formación profesional. En esta fase, se dispondrá de una combinación de prestaciones a nivel individual y a nivel comunitario; éstas incluyen oportunidades de educación formal, formación profesional, aprendizajes, formación en derechos civiles y participación, y programas de empleo que requieran mucha mano de obra.²

² Por ejemplo, la construcción de carreteras u otros proyectos de infraestructuras que ofrecen empleo y permiten a los excombatientes y a los civiles trabajar juntos en una tarea de reconstrucción, lo que constituye un vehículo

El éxito de los programas de formación educativa y profesional ha sido desigual. En El Salvador, sólo el 25 por ciento de los adultos obtuvo un trabajo en el área en la que se había formado.³ En el este de la RDC, el paquete de ayuda para animar a los excombatientes a volver a la vida civil fue más popular que la opción de volver a unirse a las fuerzas militares, lo que permitió que el gobierno redujera las fuerzas armadas. Sin embargo, a los excombatientes les fue más difícil reintegrarse en sus comunidades precisamente debido a la “generosidad” de este paquete de ayudas, que la población civil no recibió. Tal y como comentamos más arriba, puede ser más positivo el hecho de centrar las prestaciones en las comunidades de retorno – a través de lo cual, además, es la comunidad la que define sus necesidades de desarrollo.

Abordar las necesidades de los grupos vulnerables, en especial de las mujeres y los niños.

Durante el proceso, los campamentos deberían ofrecer servicios básicos separados para las mujeres excombatientes, incluyendo atención médica. Es necesario que se facilite personal femenino durante todo el proceso de DDR. La información previa relativa a su destitución, además de otra información durante la fase de reintegración, debería estar adaptada a las necesidades de los grupos vulnerables. Por ejemplo, las mujeres pueden necesitar especial formación en materia de sus derechos civiles, acceso a créditos, y acceso a formación educativa y profesional. La reintegración puede ser especialmente dura para las mujeres excombatientes, ya que se pueden encontrar con que tanto sus familiares como su comunidad les hagan el vacío.

La reintegración de los niños debería hacer hincapié en cuatro componentes diferenciados: completa separación de los militares, reunificación familiar, apoyo psicosocial y educación o, cuando sea necesario, oportunidades económicas. Será necesario responder a las necesidades de las mujeres y los niños de los no combatientes que dependen de combatientes masculinos.

Claridad de información: Es necesario que toda la información sea transparente, no dé lugar a la ambigüedad y sea fácilmente comprensible por los excombatientes y por la comunidad en general. Pese a que éste es un aspecto importante de todos los programas, es especialmente significativo para programas de DDR cuyo objetivo es el de construir la confianza y la seguridad. Los mensajes poco claros o las falsas promesas pueden tener efectos muy dañinos. Un funcionario humanitario en Angola señaló que “el gobierno les prometió a los excombatientes de UNITA el cielo y la tierra, pero no ha cumplido casi ninguna de las promesas”.⁴ Los rumores (por ejemplo, acerca de que algunos combatientes están recibiendo ayudas mayores que otros) pueden hacer que el proceso se descarrile totalmente.

La claridad y la transparencia son necesarias en todas las etapas del proceso de DDR. Debe existir claridad en los tiempos para la recogida de armas, la entrada en los campamentos, la duración prevista para la estancia en los campamentos (que debe ser tan corta como sea posible), y sobre el tiempo que durará la provisión de prestaciones para la reinserción. Algunos programas de DDR limitan la “R” a la *reinserción* a la vida civil, a través de proporcionar ayuda a corto plazo para cubrir las necesidades básicas. En otros contextos, la “R” hace referencia a proyectos de *reintegración* a largo plazo, pese a que el historial sobre éstos es escaso. En el primer caso mencionado, el diseño del programa debe garantizar vínculos con programas a más largo plazo, con el fin de que los beneficiarios no sean simplemente dejados a valerse por sí mismos tras el desembolso inicial de los “paquetes” de reintegración o del dinero.

Existen **otros factores** que contribuyen también a una buena programación de un proceso de DDR:

- **Una intervención oportuna.** Donde sea viable, el diseño inicial del proceso de DDR debería empezar antes de la firma del acuerdo de paz. Ello garantizaría la pronta y suficiente financiación por parte de los donantes, así como la pronta y eficaz contratación y formación de personal. En Liberia, por ejemplo, el DDR tuvo un mal comienzo porque los organismos competían por movilizar personal y proyectos en lugares de desmovilización, avisados con muy pocos días de antelación.

excelente para reconstruir la confianza y la reconciliación. Dichos proyectos deben poder ser accesibles para las mujeres, la población civil y los excombatientes, cuya proporción puede ser determinada en base a cuotas fijas.

³ Unidad de Prevención de Conflictos y Reconstrucción, Banco Mundial (2002), “Child Soldiers: Prevention, Demobilization and Reintegration”.

⁴ International Crisis Group, entrevista en Lobito, diciembre de 2002.

- **Recogida de armas pequeñas y ligeras de manos de los militares, pero también de manos de la población civil**⁵. La recogida de armas de manos de los excombatientes no es suficiente. Es imprescindible que se aborde la gran cantidad de armas en manos de la población civil como parte de los programas de DDR (un nuevo enfoque), o a través del desarrollo de una estrategia a medio largo plazo en la que participen todas las personas implicadas a nivel nacional, y/o asegurar la complementariedad con otros programas diseñados para mejorar la seguridad de las personas:
 - Los gobiernos de transición deberían prohibir la propiedad privada de armas de “tipo militar” y otras, deberían empezar a recoger y destruir armas bajo la amnistía, y deberían reestablecer la autorización de licencias y recogida de datos para todas las armas.
 - En Haití se han establecido Comités para el Desarrollo y Comités para la Prevención de la Violencia en zonas bajo el control de pandillas, y éstos proporcionan empleo, oportunidades educativas y mejores condiciones de vida. Al demostrar que el gobierno es capaz de proporcionar seguridad y oportunidades, se espera que los miembros de las pandillas violentas queden aislados y finalmente, sean rechazados por sus comunidades. .
- **Un enfoque suficiente sobre la reintegración.** Los organismos suelen integrar sus diferentes prioridades dentro de la programación de los procesos de DDR. Los encargados del mantenimiento de la paz suelen estar inclinados a priorizar el desarme, y perciben el proceso de DDR como una estrategia a corto plazo para neutralizar a “los que quieren echar a perder el proceso de paz”, recoger armas y acuartelar a los excombatientes. Por otro lado, los profesionales del desarrollo defienden una perspectiva a más largo plazo, basada en ampliar las oportunidades de medios de subsistencia de los excombatientes y de las personas que dependen de ellos, reforzar la capacidad de absorción de las comunidades de retorno, promover actividades de reconciliación y reconstruir servicios e instalaciones públicas. Este proceso de reintegración a más largo plazo y con frecuencia más complicado, debe recibir recursos adecuados y de manera sostenida.

3. Conclusión

Los programas de DDR son una parte esencial de la recuperación efectiva posconflicto, y pese a no ser un área que constituya un foco principal a nivel de programación, Oxfam seguirá implicada con programas de DDR siempre que sea posible, y allí donde se den un número de circunstancias básicas. Para que funcionen, los programas de DDR necesitan: recibir un auténtico apoyo político de todas las partes implicadas en el conflicto; el compromiso nacional e internacional que percibe el proceso de DDR sólo como una de las partes para la eficaz recuperación posconflicto; un liderazgo y una coordinación claras; la capacidad para cumplir con el programa; el apoyo y compromiso internacional - y cuando sea necesaria, la presión internacional - para que se lleve a cabo con éxito. Estos programas deben tener metas y objetivos claros, satisfacer las necesidades de los grupos vulnerables, abordar la necesidad de recoger las armas pequeñas y ligeras de todas las fuentes, y tener redes eficaces para la recogida de información.

Recursos útiles para más información:

- El centro de recursos de Naciones Unidas para el DDR: <http://www.unddr.org/> en el que también se incluyen las Normas Integradas de DDR de las Naciones Unidas, de diciembre de 2006
- “Disarmament, Demobilisation and Reintegration: A practical field and classroom guide”, publicado por GTZ, 2004

⁵ Más información sobre la postura de Oxfam Internacional en relación a las armas en: www.oxfaminternational.org y en los sitios web de cada una de las organizaciones que forman Oxfam Internacional. Próximamente saldrán más informes de estas series que abordarán el tema del suministro y el uso indebido de las armas.