



# CUADERNOS DE SEGURIDAD DE ÁFRICA

PUBLICACIÓN DEL CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

## Las ventajas e inconvenientes de los programas de Desarme, Desmovilización y Reinserción en África

POR PROSPER NZEKANI ZENA

TRADUCIDO POR CASA ÁFRICA

[HTTP://WWW.CASAFRICA.ES/](http://www.casafrica.es/)

- ◆ Sin pretender desmerecer los encomiables aciertos, los programas de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) mal diseñados o incompletos han sido un factor determinante en el aumento de los niveles de conflictividad en África.
- ◆ De los programas de DDR, la reinserción es el aspecto más complejo y al que menos importancia se da.
- ◆ La idea de que las antiguas milicias se integren en el ejército nacional es una decisión política que impide la profesionalización del ejército y aumenta el riesgo de vulneración de los derechos humanos y de inestabilidad.

### DESTACADOS

Cerca de 500.000 personas procedentes de milicias no gubernamentales, ejércitos nacionales y grupos paramilitares participaron en programas de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) en toda África. Esta cifra se ajusta a la media estimada de programas anuales de DDR desarrollados durante la última década. A medida que han desaparecido los anteriores programas a largo plazo hechos en Angola, Liberia y Sierra Leona, han ido surgiendo nuevos retos como es el caso del Sur de Sudán, Costa de Marfil y la Región de los Lagos. Diez estados africanos participaron en 2012 en iniciativas de DDR, y se detectó la necesidad de llevar a cabo el desarme en muchos otros.

En Libia surgieron numerosas milicias durante y después de la revolución anti-Gadafi que tuvo lugar en 2011, y los enfrentamientos entre ellas han causado cientos de muertos. Estos enfrentamientos han centrado la atención en los programas de DDR, pero la inestabilidad reinante ha aumentado la desconfianza de las milicias a la hora de dejar las armas. Las autoridades libias han calculado que cerca de 150.000 combatientes tienen que desarmarse y muchos consideran que se trata del

objetivo más difícil de alcanzar para la transición de la era post-Gadafi.

Costa de Marfil también se enfrenta a un gran reto de DDR después de una larga década de conflicto de baja intensidad que derivó en una crisis post electoral de cinco meses en 2011 y en la que murieron 3.000 personas. La misión de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en el lugar calcula que habrá que desmovilizar a 100.000 combatientes entre los del antiguo régimen militar, las fuerzas rebeldes y varias unidades paramilitares de la resistencia. En 2012 una serie de ataques armados acabó con la vida de docenas de civiles, miembros de las tropas del gobierno y siete cascos azules, lo que confirma que las milicias siguen siendo una amenaza para la estabilidad. La inseguridad se ha extendido a los países vecinos de Liberia y Ghana a medida que los combatientes de Costa de Marfil han comenzado a almacenar armas y a perpetrar ataques en la frontera común.

El incipiente gobierno de Sudán del Sur inició un programa de desarme para reducir sus fuerzas de seguridad en 150.000 efectivos, y está haciendo un gran esfuerzo para desarmar a los particulares y a las milicias del entorno

para evitar el recrudecimiento de la violencia entre las comunidades. Cerca de 20.000 ex combatientes del Ejército de la Resistencia del Señor y de otras milicias están a la espera de participar en un programa de DDR en Uganda. Aproximadamente el mismo número espera desde 2009 en la República Central Africana. Algunas de estas milicias, decepcionados por el retraso en la puesta en marcha de los programas, han vuelto a las armas, aumentando la inestabilidad. Los programas de DDR siguen siendo una prioridad en Guinea-Bissau, pero llevan años de retraso. Y tienen que enfrentarse a nuevos retos. En Mali, tras una rebelión que iniciaron en 2012 los separatistas del norte y la consiguiente ocupación de las ciudades estratégicas por parte de grupos armados islamistas extremistas, el desarme y la desmovilización son cruciales para revertir una situación cada vez más militarizada. A medida que la operación para la paz en la Unión Africana avanza en su objetivo de estabilizar Somalia, los cálculos indican que a la larga será necesario desarmar al menos, a 53.000 milicianos.

Aunque hay una gran necesidad de programas de DDR, las campañas realizadas con anterioridad han tenido que solventar muchos obstáculos y los resultados obtenidos han sido dispares. Un programa de diez años costó cerca de 500 millones de dólares en la Región de los Grandes Lagos y consiguió desarmar y desmovilizar a 300.000 combatientes en siete países. Sin embargo, en la zona se siguen registrando duros enfrentamientos, como los derivados del resurgimiento de una rebelión en la República Democrática Oriental de El Congo liderada por fuerzas que ya en su momento fueron desmovilizadas y que hasta ahora ha causado cientos de muertos, un repunte de la movilización y de reclutamientos de la milicia, y cientos de miles de personas desplazadas. En muchas campañas de DDR el descontento y la reincidencia se han convertido en un denominador común entre los ex combatientes.

El coronel Prosper Nzekani Zena es un consultor independiente y exprofesor militar que también trabajó como instructor con las Fuerzas Armadas de la República Democrática de El Congo. Ha ayudado durante más de una década a través de varias funciones apoyando los esfuerzos en los programas de DDR. Además, ha sido asesor jefe para el programa nacional de desarme y desmovilización en el periodo 2008 a 2010.

## LA PERSPECTIVA DE LOS COMBATIENTES

Tras un conflicto podemos clasificar a los combatientes en tres subcategorías. A menudo, un porcentaje importante de grupos armados se desmoviliza por iniciativa propia cuando se establece un marco de paz viable. En Burundi, muchos combatientes no se sentían muy comprometidos con una carrera militar y participaron activamente en un programa de DDR.<sup>1</sup> En muchos de estos programas, hasta el 20% de los combatientes que termina la fase de desmovilización no necesita pasar por una fase posterior de transición o reinserción.<sup>2</sup> En Sierra Leona y en Liberia los informes señalan que entre el 10% y el 15% de los ex combatientes decidió no participar en programa alguno.<sup>3</sup> Para aquellos que han dejado las armas voluntariamente, la disponibilidad y configuración de un programa de DDR no es su principal preocupación.

Un segundo subgrupo de combatientes siente un profundo compromiso con la militancia y tiene intereses particulares en ella. Son los clásicos oficiales de rango superior para los que la desmovilización representa un sacrificio muy importante en lo que se refiere a influencia y autoridad. Con frecuencia, obtienen beneficios de su estatus en la milicia o en las fuerzas armadas, bien a través del cobro ilegal de impuestos, bien por el tráfico de minerales y productos básicos. Muchos de ellos tienen que enfrentarse a enjuiciamiento o investigación por crímenes de guerra, y por tanto sus motivaciones para mantenerse en activo son altas. Este tipo de combatiente comprometido no se siente atraído por las promesas de formación en habilidades personales y de ayuda a la reinserción.

Muchos combatientes en la República Democrática de El Congo (RDC), por ejemplo, siguen armados pese a los enormes esfuerzos hechos a través de programas de DDR. Después de muchos años aplicando estos programas a la Fuerza de Liberación Democrática de Ruanda (FLDR), liderada por los Hutu, se consiguió que miles de soldados abandonaran las trincheras, pero a medida que la FDLR se redujo, también lo hicieron los avances logrados con los programas de DDR. Muchos combatientes veteranos de la FDLR se enriquecieron a base de la explotación de las valiosas reservas de minerales en la República Democrática de El Congo y tuvieron que enfrentarse a juicio por su participación en el genocidio de Ruanda en 1994; por tanto, no parece factible que sea posible que entren en uno de estos programas de desarme. Del mismo modo, en vez de conseguir la desmovilización de

casi 25.000 combatientes de grupos militares en la región de Ituri en la República democrática de El Congo, que ha sido un foco de conflicto importante desde la mitad de los años 90 hasta 2003, algunas milicias permanecieron activas y rechazan/oponerse a los programas de DDR. De hecho, Ituri registró un aumento en los ataques de la milicia y en las matanzas en 2012. Para negociar con combatientes convencidos es necesario probar otros métodos que incluyan operaciones militares, presión legal y diplomática y medidas que luchen contra la obtención de beneficios ilegales.

**“La reinserción incompleta o con resultados a medias de los excombatientes en la vida civil, a su vez, aumenta la probabilidad de delincuencia armada”.**

Hay un tercer grupo de combatientes que se encuentran entre los que dejan las armas de forma voluntaria y los que están muy involucrados. Sienten la necesidad de abandonar las armas, pero tienen miedo de quedar expuestos e indefensos en un entorno inseguro, incierto e inestable. Carecen de medios que les garanticen unos ingresos y por ello, muchos creen que el desarme supondrá un empeoramiento de sus condiciones de vida. A pesar de ello, en el fondo sienten muy poca motivación o interés en permanecer como combatientes. Son los neutrales que no toman partido y que necesitan un aliciente que se les enseñe un camino factible y paulatino hacia el abandono de la militancia.

Es en este tercer grupo en el que se pueden obtener los mejores resultados con los programas de DDR. Los DDR pueden conseguir que este tipo de combatientes abandone la militancia a base de proporcionarles oportunidades hacia un desarme seguro, así como ayuda financiera y psicológica para la transición hacia una vida civil, además de formación suficiente y oportunidades para mantenerse por sí mismos. Indirectamente esta medida ayuda a reducir el número de combatientes profundamente comprometidos al ir disminuyendo el número de seguidores que los apoyan. En Liberia, Sierra Leona y la República Democrática de El Congo, este grupo estaba formado en su mayoría por jóvenes con escasa o ninguna educación y con pocos lazos familiares que les sirvieran

de motivación para regresar a sus comunidades de origen, como red de apoyo o como recurso social.

Pese a que los combatientes neutrales son el eje de los programas de DDR, en campañas anteriores ha habido fallos a la hora de dar respuesta a sus necesidades e intereses. Los dos objetivos esenciales de los DDR, el desarme y la desmovilización, no suelen ser el problema. A veces entran en juego ciertas cuestiones políticamente sensibles, aunque por lo general no duran mucho y plantean retos que en un principio eran técnicos. Tal es el caso de la ubicación de las asambleas para el desarme, las que deben estar ubicadas cerca de zonas de actividad militar pero a la vez, ser lo suficientemente seguras para que los combatientes que llegan se sientan a salvo. Hay que hacer un registro de los combatientes, reunir las armas y a su vez ponerlas en un lugar seguro o destruirlas, y también hay que construir acantonamientos para estas personas que se han desmovilizado. La comunicación de todos los aspectos con los participantes en el programa es muy importante para que sean conscientes del proceso y de su duración, y no vean frustradas sus expectativas en relación a sus logros. Sin embargo, con una planificación adecuada las fases hacia el desarme y la desmovilización se pueden alcanzar y mejorar.

Por el contrario, el proceso de reinserción es más largo y lento. Implica formación en destrezas, la concesión de préstamos, la búsqueda de un empleo y la asistencia para resocializar a los ex combatientes y facilitar su recolocación definitiva en hogares. Es además la fase en la que el abandono es más habitual. En Liberia, algunos ex combatientes que completaron algún programa de desarme y desmovilización resultaron tener escasas habilidades para reintegrarse desde el punto de vista político, social y económico.<sup>4</sup> De ellos, los que completaron la fase del desarme y la desmovilización en Burundi pero tuvieron que esperar mucho tiempo por la fase de integración vieron frustradas sus expectativas, y perdieron la confianza en los programas de DDR. Por lo general, los retrasos en la reinserción están ligados a un aumento de las tensiones y a un repunte de la violencia armada. No culminar la reinserción o la reinserción a medias de los excombatientes en la vida civil, a su vez, aumenta la probabilidad de delincuencia armada.<sup>5</sup>

En muchas campañas de programas de DDR, el impulso decae duramente durante la fase de reinserción. Solamente la mitad de los que consiguieron desmovilizarse recibieron ayuda para su reinserción en la República Democrática de El Congo (ver tabla). Generalmente la

| CUADRO DE LAS INICIATIVAS DE PROGRAMAS DE DDR EN ÁFRICA DESDE 1990 |                                                                                      |                          |                          |                        |               |
|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------|---------------|
| País                                                               | Duración                                                                             | Combatientes aproximados | Número de desmovilizados | Número de reinsertados | Presupuesto   |
| Namibia                                                            | 1989-1999                                                                            | No disponible            | 57,000                   | 11,950                 | No disponible |
| Mozambique                                                         | 1992-1994                                                                            | 100,000                  | 92,000                   | No disponible          | No disponible |
| Chad                                                               | 1992-1996 (Fase I)<br>1996-1997 (Fase II)<br>1999 (Programa piloto de reinsertación) | 27,179                   | 27,179                   | Discontinued           | 12            |
|                                                                    | 2005-2010                                                                            | 9,000                    | Nunca se ejecutó         | Nunca se ejecutó       | 10            |
| Sudáfrica                                                          | 1995-2001                                                                            | 22,000                   | 7,081                    | 4,758                  | 50            |
| Ruanda                                                             | 1997-2001 (Fase I)<br>2001-2008 (Fase II)                                            | 57,000                   | 29,794                   | 43,891                 | 68            |
| Sierra Leona                                                       | 1998 (Fase I)<br>1999-2000 (Fase II)<br>2002-2004 (Phase III)                        | 84,200                   | 71,043                   | 54,000                 | 45            |
| Etiopía                                                            | 2000-2003                                                                            | 148,000                  | 148,000                  | 148,000                | 174           |
| Uganda                                                             | 2000-                                                                                | 50,000                   | 26,288                   | 5,335                  | 8             |
| Guinea-Bissau                                                      | 2001-2006                                                                            | 12,595                   | 12,129                   | 4,261                  | 13            |
|                                                                    | 2008-                                                                                | 3,120                    | Pospuesto                | Pospuesto              | No disponible |
| Angola                                                             | 2002-2008                                                                            | 105,000                  | 97,390                   | 92,297                 | 246           |
| Somalia                                                            | 2003-2007                                                                            | 53,000                   | 1,500                    | 505                    | 3             |
| Liberia                                                            | 2003-2008                                                                            | 103,019                  | 101,495                  | 59,831                 | 110           |
| Costa de Marfil                                                    | 2003-2007 (Fase I)<br>2007-2010 (Fase II)                                            | 48,000                   | 17,601                   | 0                      | 40            |
|                                                                    | 2011-                                                                                | 100,000                  | Por comenzar             | Por comenzar           | No disponible |
| Rep. Africana Central                                              | 2004-2007                                                                            | 7,565                    | 7,556                    | 7,556                  | 13            |
|                                                                    | 2009-                                                                                | 19,100                   | 6,431                    | Por comenzar           | No disponible |
| Burundi                                                            | 2004-2008                                                                            | 35,000                   | 26,283                   | 21,012                 | 84            |
| DRC                                                                | 2004-2010                                                                            | 240,000                  | 159,670                  | 77,780                 | 275           |
| República del Congo                                                | 2005-2008                                                                            | 30,000                   | No disponible            | 15,179                 | 25            |
| Niger                                                              | 2006-2007                                                                            | 3,160                    | 3,160                    | 3,160                  | 2             |
| Sudán (Darfur)                                                     | 2008-                                                                                | 4,700                    | 5,363                    | 303                    | No disponible |
| Sudán del Sur                                                      | 2009-2011 (Fase I)<br>2012-2017 (Fase II)                                            | 150,000                  | 12,523                   | 8,307                  | 165           |
| Nigeria                                                            | 2009-2014                                                                            | 30,000                   | 26,358                   | 6,549                  | 63            |
| Libia                                                              | 2011-                                                                                | 150,000                  | Por comenzar             | Por comenzar           | No disponible |

*Fuentes:* Estos cuadros han sido extraídos de evaluaciones recopiladas de entre muchos documentos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, estudios encargados y recortes de noticias. Pese a que los programas de DDR desarrollados en el pasado han finalizado, en algunos países se mantienen ciertas actividades relacionadas con ellos. Las campañas de desarme de civiles en Uganda, Sudán del Sur, Kenia y en algunos otros lugares se suspendieron porque no incluían acciones de desmovilización o de reinsertación.

ayuda incluía una combinación de un estipendio que se paga en cuotas, educación vocacional y en destrezas, kits con herramientas básicas y suministros para la agricultura u otros fines productivos, apoyo psicológico y asistencia en la resocialización. Desagraciadamente, este apoyo era para un uso limitado y de corta duración. A menudo los kits se vendían y no se usaban con el fin para el que se dieron. El pago de los estipendios prometidos a los ex combatientes se retrasaban por culpa de infraestructuras financieras inapropiadas para su pago regular, haciendo que perdieran la confianza en los programas de DDR. A menudo, la formación recibida no era la adecuada para las demandas del mercado laboral. Los dos mayores sectores en los que trabajaron los ex combatientes

congoleses eran los transportes y la minería artesanal, y sin embargo no se impartía formación en estas áreas.<sup>6</sup> Muchos excombatientes tenían conocimientos de pesca, agricultura, comercio y otros sectores adquiridos antes de alistarse en la milicia, pero esta formación previa con frecuencia se obviaba en vez de mejorarla durante la fase de reinsertación. Estudios hechos con ex combatientes en Sierra Leona sugirieron que los programas de DDR debían adaptarse y entender mejor las inquietudes de muchos de los participantes—generadas durante su experiencia en la guerra, sus conexiones sociales y sus raíces, sus recursos y conocimientos previos—para de esa forma, romper los lazos de unión con grupos armados y conseguir así su integración en la sociedad civil.<sup>7</sup> En general, el desajuste

entre los planes de reinserción y las oportunidades, los conocimientos y las expectativas de los ex combatientes es algo que se da con frecuencia en muchas campañas de programas de DDR.

Las comunidades que acogían a los ex combatientes con frecuencia tenían poca información y por lo general, desconfiaban o incluso se resistían a la reinserción y a los programas de DDR. Para algunas sociedades, las pagas, la formación y otras ayudas que se daba a los ex combatientes parecían una recompensa por su etapa en la milicia. En ocasiones, estas ayudas creaban desigualdades socioeconómicas entre los ex combatientes que se ubicaban en pueblos o ciudades pobres. A esto hay que sumarle el hecho de que salieran a la luz los graves delitos contra los derechos humanos que se pudieron haber cometido durante la etapa de conflicto armado y por tanto, el resentimiento hacia los excombatientes era considerablemente agudo. La falta de coordinación e implicación con estas comunidades fue la causa de que estas tensiones aumentasen.

## LA REALIDAD POLÍTICA Y LAS INJERENCIAS EXTERNAS

Los continuos episodios de inseguridad en la República Democrática del Congo han retrasado y hecho retroceder los avances logrados por los programas de DDR. De hecho, un enfrentamiento en una zona aislada o en la frontera nacional tiene efectos en regiones que, en comparación con otras, gozan de cierta estabilidad. Por ejemplo, pese a que están separadas por cientos de kilómetros, la aparición en 2012 del grupo rebelde ruandés M23 (apoyado por Ruanda) en la provincia de Kivu del Norte fue la causa de que milicias inactivas en la región Ituri de la República Democrática de El Congo hicieran nuevos progresos y pactos. El Gobierno de El Congo decidió movilizar las tropas que estaban destinadas en Ituri hacia Kivu del Norte, dejando un vacío en la zona. Estos cambios han sido la principal causa de los retrasos en la última fase del programa de DDR en Ituri.<sup>8</sup> Muchos combatientes que se habían apuntado para participar y otros que ya habían sido desmovilizados han vuelto a las milicias, echando a perder lo que habían conseguido.

Los programas de DDR en la República Democrática de El Congo han tenido otras características contraproducentes. A los ex combatientes en la zona se les ofrecieron dos opciones durante la fase de desmovilización: la reinserción en la vida civil o formar parte de la recién

creada policía o las Fuerzas Armadas de la República Democrática de El Congo (FARDC). La elección se dejaba, en cierta medida, en manos del excombatiente sin tener en cuenta las implicaciones políticas. Pese a que en la República Democrática de El Congo se registraron cerca de 200.000 combatientes en la primera vuelta del programa nacional de DDR, apenas se consiguió desmovilizar a la mitad.<sup>9</sup> Este enfoque servía además para alcanzar otro objetivo. Cuando en 2003 se creó un Gobierno de transición, la República Democrática de El Congo carecía de servicios de seguridad. Conjugar una fuerza militar y política integrada por personas que conocían el manejo de las armas parecía algo lógico. A pesar de ello, parecía que la opción de integrarse en las fuerzas armadas podría mitigar las reticencias de los combatientes y los mandos de la milicia en relación al sacrificio que implicaba el desarme en relación a su seguridad e influencia personal.

**“La opción de que se integren en el cuerpo militar debería haber sido un aliciente para que participaran en los programas de DDR, pero no prestó atención a los inevitables obstáculos que supone la integración real de los combatientes, sobre todo teniendo en cuenta el riesgo de que los recursos obtenidos de los conflictos en marcha podrían forzar la creación de una fuerza militar con escasa preparación y de lealtad muy dudosa”.**

Pese a lo atractivo de la iniciativa, el enfoque no tuvo en cuenta la realidad de la transición en la República Democrática de El Congo. Las milicias tenían una enorme fragmentación, hecho que dificultaba la posibilidad de unificar a los casi 100.000 combatientes que habían optado por integrarse en una única fuerza armada. Por ejemplo, los combatientes dirigidos por el destacado jefe de la milicia congoleña Kakule Sekuli LaFontaine, se desmovilizaron en un principio, luego decidieron integrarse en las fuerzas armadas y finalmente, muchos abandonaron el programa al enterarse de que a otras milicias les habían ofrecido mejores concesiones. Se reagruparon bajo el mando de LaFontaine en la zona este de la República Democrática de El Congo en 2012 y perpetraron varios ataques contra las fuerzas gubernamentales para conseguir armas. Otro grupo formado por

150 milicianos abandonaron la FARDC al enterarse de que recibían ventajas de menor rango militar. Como represalia, saquearon varios pueblos y violaron a docenas de mujeres y niñas.<sup>10</sup> A lo largo de dos semanas en junio de 2011, cuatro antiguos ex altos combatientes que se habían integrado en las fuerzas armadas y en la policía abandonaron el cuerpo cada uno por su lado con cientos de seguidores.<sup>11</sup>

El Gobierno de la República Democrática de El Congo recurrió a otras medidas a corto plazo. Tal y como estaba previsto en el programa de DDR, los excombatientes que decidieran integrarse con la fuerza militar serían debidamente evaluados, adecuadamente readaptados y alejados de la influencia de la estructura de mando y control de su anterior milicia antes de formar parte de las fuerzas militares. Finalmente, se creó un programa de integración inmediata para poder disponer de las fuerzas militares tan pronto como fuera posible. En ocasiones, decenas de miles excombatientes fueron desplegados pese a haber recibido poco entrenamiento o escaso examen.<sup>12</sup> Muchos abandonaron, reincorporándose como activos armados en una región muy inestable. Muchos de los que permanecieron en las FARDC demostraron ser poco eficaces, eran muy conocidos por sus violaciones de los derechos humanos y por seguir siendo leales a sus antiguos líderes de la milicia y no a los de la cadena de mando de la FARDC.

El caso de la rebelión organizada por el grupo M23 en la zona Este de la República Democrática de El Congo es un claro ejemplo. Muchos de los miembros del M23 sirvieron en la facción militar de la Unión Congoleña para la democracia RCD-Goma durante la guerra de 1999 a 2003. Pese al consiguiente esfuerzo que se hizo a través del programa de DDR de 2006, muchas de las tropas de la antigua RCD-Goma se negaron a participar, y aquellos que aceptaron ingresar en la FARDC siguieron recibiendo órdenes de los mandos de la RCD-Goma. En enero de 2009, muchas de estas unidades participaron en la llamada integración inmediata a la vez que mantenían su estructura de poder e influencia personal en territorios ricos en mineral. En 2012 muchos de estos combatientes se constituyeron bajo el nombre de M23 y perpetraron nuevos ataques contra la FARDC.

La opción de que se integren en el cuerpo militar debería haber sido un aliciente para que participaran en los programas de DDR, pero no prestó atención a los inevitables obstáculos que supone la integración real de los combatientes, sobre todo teniendo en cuenta el riesgo

de que los recursos obtenidos de los conflictos en marcha podrían forzar la creación de una fuerza militar con escasa preparación y de lealtad muy dudosa.

Esto entorpece los avances obtenidos y perjudica la misión de los programas de DDR. Además, el respaldo para la integración en la dirección nacional de la República Democrática de El Congo se silenció. El hecho de que la ayuda para la integración se extendiera a los combatientes –muchos de los cuales eran antiguos enemigos– disminuyó cuando los combatientes ya no tenían poder y el foco de atención estaba en otro asunto.

## FACTORES AMBIENTALES

Generalmente, la viabilidad de una campaña de impulso de los programas de DDR está condicionada por la realidad existente, que nada tiene que ver con la ejecución de la campaña o con los que en ella participan. Cada vez con mayor frecuencia los conflictos en África se cierran en las soluciones negociadas, y los subsiguientes acuerdos de paz incluyen disposiciones para los programas de DDR. Sin embargo, algunos acuerdos de paz son más precisos que otros. A raíz del conflicto armado en la República Democrática de El Congo, por ejemplo, el Acuerdo Global y Completo para la Transición en la República Democrática de El Congo de 2002 no tenía muchas concreciones en relación a los objetivos y al proceso del programa de DDR. El acuerdo mencionaba el desarme en solo dos ocasiones y dejaba el diseño de los detalles a un Consejo de Defensa que nunca fue creado. Básicamente, los firmantes se adherían al programa de DDR sin acordar qué incluía. Siendo así, con frecuencia los programas de DDR se retrasaban porque cada uno de los milicianos invocaba su derecho a negociar mejores ventajas individuales.

Por el contrario, los acuerdos de paz en la vecina Burundi incluían horarios, planes técnicos, el diseño de la estructura de las nuevas fuerzas de seguridad en las que se contemplaba una representación equilibrada de oficiales senior y etnias, y un compromiso de las autoridades para satisfacer las necesidades básicas a los que dejaban las armas y para trabajar a largo plazo en la reinserción. En Liberia el acuerdo de paz concretaba el papel de las fuerzas de paz en los programas de DDR, y establecía que los firmantes y varias organizaciones internacionales estarían presentes en una comisión nacional de un programa de DDR que supervisaría el proceso. Aunque esto no significara que los programas de DDR en Liberia

y Burundi estuvieran exentos de problemas, sí es verdad que fueron más eficaces que el que se llevó a cabo en la República Democrática de El Congo. La claridad de la estructura del programa de DDR pactado en la solución negociada fue un punto de partida decisivo.

Las actuales condiciones económicas y de desarrollo y el mercado laboral también influyen de forma importante en la ejecución de los programas de DDR. El nivel de implicación de los ex combatientes depende mucho de las oportunidades que haya de subsistencia y trabajo. Estas, a su vez, se enmarcan dentro de programas más amplios de tipo económico, de desarrollo y de recuperación después del conflicto. Los programas de DDR pueden facilitar a los excombatientes la formación en destrezas, planes de crédito y otras ayudas para la búsqueda de ingresos, pero si el marco de recuperación económica camina despacio y hay pocas oportunidades, los programas de DDR por sí mismos no pueden cambiar la situación. En el norte de Uganda, por ejemplo, los excombatientes eran incapaces de poner en práctica las habilidades adquiridas debido a que el mercado no ofrece oportunidades para desarrollarlas.<sup>13</sup> En cierto modo esto explica las altas tasas de criminalidad entre los excombatientes, que representan el 42% de los reclusos en las prisiones del norte de Uganda.<sup>14</sup>

El tipo y la intensidad de la violencia previa al programa de DDR son determinantes. En Sierra Leona, por ejemplo, el éxito de la integración en las sociedades de los excombatientes dependía, en gran medida, de si habían servido en facciones armadas más o menos violentas y agresivas.<sup>15</sup> De la misma forma, el número y la composición de los grupos que se pretendía desarmar era decisivo para el tipo de programa de DDR. Muchos de los conflictos en África que se alargan en el tiempo están causados por la proliferación de grupos armados, combatientes desorganizados y las lealtades continuamente cambiantes. Tales problemas se han desarrollado en Darfur, la República Africana Central y en muchos otros sitios, complicando aún más poder identificar, localizar y reunir a los combatientes.

## **EL PERFECCIONAMIENTO DE LAS HERRAMIENTAS DE LOS PROGRAMAS DE DDR**

Las campañas de programas de DDR han conseguido importantes resultados en África. Cientos de miles de

excombatientes se han reintegrado en la vida civil gracias al esfuerzo de varios DDR. Muchos se han asentado en algunas sociedades y en modos de vida alternativos, de forma que se ha reducido el número de personas armadas y la potencial violencia y criminalidad en contextos de postconflicto y en situaciones de inestabilidad.

Sin embargo, los DDR no son la panacea para solucionar la inestabilidad. No han sido diseñados para afrontar muchas causas de los conflictos, tales como los desequilibrios políticos y económicos que aumentan las discrepancias, el tráfico ilegal que fomenta y estimula a los violentos, o los gobiernos débiles que atraen a los saboteadores y abocan a las comunidades a su autodefensa. Los conflictos pueden durar mucho tiempo e incluso recrudecerse debido a factores ajenos a los programas de DDR. Incluso la mejor campaña de DDR fracasará en la integración de los excombatientes en la vida civil si no va acompañada de una estrategia clara de desarrollo y recuperación económica para después del conflicto. Mientras se da la circunstancia de que muchos combatientes participan voluntariamente en los DDR, siempre hay grupos distintos holdouts. Es posible dirigirse a los combatientes que tienen fuertes motivaciones para permanecer movilizados a través de otro tipo de respuestas relacionadas con la estabilización después del conflicto, ya sean diplomáticas, políticas, judiciales o militares.

Por el contrario, los programas de DDR no deberían ser concebidos o desarrollarse con la intención de afrontar la recuperación económica a largo plazo después de un conflicto, la reconstrucción de las instituciones o los retos que supone la estabilización de la zona. Es contraproducente plantear tales retos que sobrepasan a los DDR. El éxito de un programa de DDR deberá basarse en conseguir un acuerdo de paz, una transición política o que se noten los efectos de una reforma en el sector de la seguridad, pero eso no significa que un DDR se diseñe con el objetivo específico de alcanzar estos retos o compensar sus defectos. Un programa de DDR que pretenda alcanzar objetivos más allá de su capacidad podría perjudicar las perspectivas y sus beneficios al diluir las auténticas necesidades e intereses en las que el programa se circunscribe: los excombatientes. Para lo que sí pueden ayudar los programas de DDR es para suavizar la transición y mitigar el impacto de los contratiempos y los obstáculos, pero siempre formando parte de un marco de estabilización mucho más amplio.

Los esfuerzos que suponen los programas de DDR deberían ser estudiados y evaluados con más profundidad.

Hay muy pocas valoraciones de las anteriores campañas de DDR en las cuales los objetivos sean rigurosa y sistemáticamente comparados con los resultados actuales a través de encuestas y de los datos aportados por los participantes en los programas. Por ejemplo, pese a que tanto la campaña de DDR en Burundi y en Liberia se hicieron a la misma vez, los estipendios pactados para la reinserción en Liberia eran la mitad de lo que se les ofrecía a los excombatientes en Burundi, y se pagaban con menos frecuencia. Sin embargo, no se ha estudiado cómo estas diferencias han afectado al éxito o a la participación en los DDR. Por tanto, para saber con más precisión y extrapolar los resultados de los DDR, las campañas que se realicen deben recopilar más información de referencia acerca de los diferentes contextos, necesidades y expectativas de los excombatientes, y deben ser procesados con los resultados derivados de la puesta en marcha de la campaña. Así, las perspectivas válidas se pueden aplicar teniendo en cuenta los elementos de los DDR que tuvieron más éxito, los grupos que tenían una mayor tendencia a abandonar los programas o aquellos DDR cuyo impacto era apenas destacable.

### **“Los programas de DDR no están diseñados para atajar las causas de los muchos conflictos...”**

Hay varias opciones para mejorar y fortalecer los programas de DDR en África. Un requisito fundamental es que cuenten con una estructura bien organizada, participativa y bien explicada. Los objetivos básicos deben centrarse en la negociación de la paz y pasan por los siguientes aspectos: especificar clara y detalladamente los procesos de DDR, señalando cuándo y dónde deberán tener lugar las fases de desarme y desmovilización, qué organismo será el encargado de supervisar el DDR y quiénes participarán en él, además de contener compromisos serios de mantener los servicios de reinserción.<sup>16</sup> Pese a que es posible posponer el debate acerca de estos aspectos, podrían ser motivo de discusión y retrasar la conclusión del proceso de negociación. Si no se resuelven estos asuntos, permanecerán como obstáculos que impedirán la paz y la estabilidad.

La comunicación es un aspecto decisivo antes y durante las fases de desarme, desmovilización y reinserción. Todo el proceso que supone una campaña de este tipo, su accesibilidad y los beneficios debería publicitarse bien, preferiblemente a través de medios de comunicación que

no requieran demasiada tecnología, como es el caso de la radio. Además, si tenemos en cuenta el auge del uso del móvil en el continente, los sms masivos pueden facilitar mucho la comunicación entre los participantes en el programa de DDR, entre los que lo dirigen y las comunidades. Debería aprovecharse al máximo este recurso. Por otra parte, es más probable que los combatientes y las comunidades participen y se comprometan si los parámetros y los beneficios de los programas de DDR están bien explicados, si los participantes tienen acceso a los recursos para presentar denuncias, si se les aclaran los procedimientos, si pueden pedir ayuda o se les permite estar en comunicación permanente con los directores del programa de DDR.

Hace escasos años, los propios excombatientes pusieron en marcha una novedad muy interesante y con muchas posibilidades. En la República Democrática de El Congo, en El Congo, Sudán del Sur y la República Africana Central muchos excombatientes, ante la falta de apoyo de los programas de DDR, crearon sus propias asociaciones profesionales y sociales.<sup>17</sup> Estas pequeñas estructuras compuestas de hasta unas pocas docenas de personas sirvieron para conseguir fondos y otros recursos, como forma de compartir información y oportunidades laborales y como colchón económico durante los periodos en los que hubiera desempleo. Del mismo modo, hacían que se sintieran parte de un grupo, tenían una meta y capacidad de adaptación y eran especialmente útiles para aquellos excombatientes convencidos cuya ausencia de lazos familiares o de parentesco suponían un obstáculo considerable. En la República Democrática de El Congo muchas de estas asociaciones eligieron consejeros para dirigir la dinámica del grupo, así como para suavizar y resolver los problemas.<sup>18</sup> Muchos de estos grupos resultaron cruciales a la hora de generar confianza y establecer relaciones de intercambio a medida que los excombatientes se iban asentando en las comunidades. Las campañas de DDR se podrían beneficiar de las ventajas de fomentar este tipo de agrupaciones desde un primer momento, ya que les pueden ser de utilidad para evaluar las necesidades y las destrezas de los excombatientes, y a la vez servir de mecanismo de resocialización.

Los excombatientes casi siempre hacen una extensa búsqueda de empleo, y por tanto la ayuda a la reinserción debería ser lo suficientemente amplia como para no pasar por alto las diferentes oportunidades, incluyendo la búsqueda de empleo de baja cualificación o la economía sumergida. La reinserción no debería ser solo

un recurso a medida para los intereses y las motivaciones de los excombatientes. Será difícil garantizar el éxito si las comunidades de acogida no sienten el compromiso de participar en la reinserción. La reinserción basada en la entrada en una comunidad debería estar diseñada de forma que ofrezca beneficios vinculados entre sí, tanto para los excombatientes como para las comunidades acogientes. Los excombatientes podrían trabajar en los proyectos a corto plazo para la rehabilitación o la construcción de aquellas infraestructuras que la comunidad considere prioritarias; de esta forma, los excombatientes se verían obligados a participar si quieren recibir una paga.<sup>19</sup> Este tipo de escenarios en los que el beneficio es mutuo supondrían una forma de profundizar en los lazos de unión y respaldo a futuros programas de DDR.

La dirección política de cada país debería priorizar los programas de DDR. Después de una guerra civil devastadora en la década de los 90, el Gobierno de Sierra Leona reaccionó rápidamente entre el año 2000 y el 2001 y creó una estructura de dirección financiera y una unidad de contratación que fueran efectivas para avanzar en los objetivos de desmovilización. De igual forma, un comité de planificación estratégica trabajó de forma conjunta con una unidad estadística para comprender mejor el marco socioeconómico de transición de los excombatientes. A pesar de las duras restricciones en los recursos, el Gobierno cubrió el 10% del programa con fondos propios.<sup>20</sup> Sin embargo, tanto en Sierra Leona como en otros lugares el impulso de los DDR pocas veces se mantiene debido a los obstáculos de la fase de reinserción. En la República

Democrática de El Congo, los excombatientes dejaron de ser el centro de la atención y el esfuerzo del Gobierno una vez que ya habían dejado las armas o cuando surgían nuevos retos políticos y de seguridad. Cuando un programa de DDR no se completa, queda un mar de fondo de inestabilidad latente, tal y como demuestra el hecho de que con frecuencia se registren ejemplos de abandonos y deserciones de los servicios de seguridad a la milicia.

De hecho, los programas de DDR deberían centrar los esfuerzos en la transición de los excombatientes hacia la vida civil, no hacia los servicios de seguridad. En la República Democrática de El Congo, la decisión de permitir que cientos de miles de milicianos se integraran en el recién creado cuerpo militar y policial supuso la puesta en marcha de un cuerpo de seguridad con poca profesionalidad y escasa disciplina. Después del final del largo conflicto armado que sufrió Liberia en 2003, no se permitió a antiguos milicianos o soldados entrar en la fuerza militar que surgió con posterioridad. Los 2.000 miembros reorganizados e integrados en las Fuerzas Armadas en Liberia fueron desplegados por primera vez en 2012 después de varios años de entrenamiento. En la República Democrática de El Congo, la movilización de cientos de miles de milicianos alimentaron y crearon una serie de cuestiones relacionadas con la seguridad, los derechos humanos, el tráfico ilegal y los retos relacionados con la dirección de los recursos con escasos resultados en la mejora de la estabilidad en el Este. Los Gobiernos deberían reflexionar profundamente a la hora de utilizar a los excombatientes como garantes de la seguridad.

## BIBLIOGRAFÍA

<sup>1</sup> Peter Ulvin, *Ex-Combatants in Burundi: Why They Joined, Why They Left, How They Fared*, Working Paper No. 3 (Washington, DC: World Bank, October 2007), 11.

<sup>2</sup> MDRP *Final Report: Overview of Program Achievements* (Washington, DC: World Bank, 2010), 24.

<sup>3</sup> James Pugel, "What the Fighters Say: A Survey of Ex-Combatants in Liberia February-March 2006," United Nations Development Programme, April 2007. Macartan Humphreys and Jeremy M. Weinstein, "Demobilization and Reintegration," *Journal of Conflict Resolution* 51, no. 4 (2007): 549.

<sup>4</sup> Pugel, 66.

<sup>5</sup> Nelson Alusala, *Reintegrating Ex-Combatants in the Great Lakes Region: Lessons Learned* (Pretoria: Institute for Security Studies, 2011), 96.

<sup>6</sup> Guy Lamb, Nelson Alusala, Gregory Mthembu-Salter, and Jean-Marie Gasana, *Rumours of Peace, Whispers of War: Assessment of the Reintegration of Ex-Combatants into Civilian Life in North Kivu, South Kivu and Ituri Democratic Republic of Congo* (Washington, DC: World Bank, 2012), 17-20.

<sup>7</sup> Humphreys and Weinstein, 563.

<sup>8</sup> Henning Tamm, "Coalitions and Defections in a Context of Uncertainty – A Report from Ituri (Part I & II)," Congo Siasa, August 27, 2012, available at <[http://congosiasa.blogspot.com/2012/08/coalitions-and-defections-in-context-of\\_27.html](http://congosiasa.blogspot.com/2012/08/coalitions-and-defections-in-context-of_27.html)>.

<sup>9</sup> Henri Boshoff, "Completing the Demobilisation, Disarmament, and Reintegration Process of Armed Groups in

the Democratic Republic of Congo and the Link to Security Sector Reform of FARDC: Mission Difficult!" Institute for Security Studies, 23 November 2010, 3.

<sup>10</sup> Lamb, Alusala, Mthembu-Salter, and Gasana, 9.

<sup>11</sup> "Troubles in the Integration of Armed Groups," Congo Siasa, June 14, 2011, available at <<http://congosiasa.blogspot.com/2011/06/troubles-in-integration-of-armed-groups.html>>.

<sup>12</sup> "DDR in the Democratic Republic of Congo: Program Update," World Bank, September 2009.

<sup>13</sup> Anthony Finn, "The Drivers of Reporter Reintegration in Northern Uganda," World Bank, January 2012, 2, 17, and 20.

<sup>14</sup> "Lack of Funding Stalls Ex-Combatants' Reintegration," IRIN, June 18, 2012.

<sup>15</sup> Humphreys and Weinstein, 547-548.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Guy Lamb, *Assessing the Reintegration of Ex-Combatants in the Context of Instability and Informal Economies: The Case of the Central African Republic, the Democratic Republic of Congo and South Sudan* (Washington, DC: World Bank, 2012), 60. Alusala, 2011, 9.

<sup>18</sup> Natacha Lemasle, "From Conflict to Resilience: Ex-Combatant Trade Associations in Post Conflict," World Bank, January 2012.

<sup>19</sup> Lamb, 2012, 27.

<sup>20</sup> Severine Rugumamu and Osman Gbla, "Studies in Reconstruction and Capacity Building in Postconflict Countries in Africa: Some Lessons from Sierra Leone," The African Capacity Building Foundation, May 2004.

### CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

Director en funciones:

Michael E. Garrison  
Universidad Nacional de Defensa  
300 Fifth Avenue, Building 20  
Fort McNair  
Washington, D.C. 20319-5066  
Teléfono: + 1 202 685 7300  
Web: [www.africacenter.org](http://www.africacenter.org)

### OFICINA REGIONAL PARA ÁFRICA EN DAKAR

Responsable regional:

Gerald Lefler  
Teléfono: + 221 33 869 61 57  
Email: [Gerald.Lefler@ndu.edu](mailto:Gerald.Lefler@ndu.edu)

### OFICINA REGIONAL PARA ÁFRICA EN ADDIS ABEBA

Responsable regional:

Brad Anderson  
Phone: + 251 11 130 6683  
Email: [AndersonBG@state.gov](mailto:AndersonBG@state.gov)

### CUADERNOS DE SEGURIDAD DE ÁFRICA

Editor: Joseph Siegle, Ph.D.

Teléfono: +1 202 685 6808  
Email: [Sieglej@ndu.edu](mailto:Sieglej@ndu.edu)

El Centro de Estudios Estratégicos de África (ACSS) apoya el desarrollo de la política de Estados Unidos en África con su oferta de programas académicos de alta cualificación, llevando a cabo destacados estudios y análisis y fomentando la importancia de ser conscientes de la necesidad de mantener un diálogo abierto acerca de las prioridades estratégicas de los Estados Unidos y los asuntos de seguridad en África. Para conseguir estos objetivos, el ACSS está implicado en la creación de una estructura de responsables en África, América, Europa y dirigentes militares y civiles de carácter internacional, y en ofrecer una perspectiva sobre África a los responsables de las políticas en Estados Unidos.



La serie de cuadernos sobre seguridad en África ofrece los estudios y análisis hechos por expertos del Centro de Estudios Estratégicos de África (ACSS) y por investigadores independientes con el objetivo de avanzar en la comprensión de los asuntos relacionados con la seguridad en África. Los autores son los responsables de las opiniones, conclusiones y recomendaciones expresadas o implícitas en dichos artículos y no necesariamente se corresponden con la del Departamento de Defensa de los Estados Unidos o de alguna otra agencia del Gobierno federal. Para más información acerca del ACSS, visite la página oficial en <http://www.africacenter.org>.

CENTRO ÁFRICA DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

<http://www.africacenter.org>

ISSN 2164-4047