

Iniciativa de Estocolmo sobre Desarme, Desmovilización Reintegración

Informe Final – Resumen

Resumen

La Iniciativa de Estocolmo sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración, DDR, se inició con el objetivo de proponer formas y métodos que pudiesen contribuir a la creación de una estructura previsible en la que los procesos DDR pudiesen ser planificados e implementados. El principal objetivo de los programas DDR es contribuir a un medio seguro y estable en el que el proceso y la transición general a la paz puedan ser constantes. La reestructuración de la política y de la seguridad, la reconstrucción social y económica y el desarrollo a largo plazo únicamente pueden hallar arraigo en un medio de ésta índole.

Un programa de DDR solo es uno de los muchos elementos de un proceso de paz. Este hecho es evidente pero a menudo ignorado. Es necesario tener una visión clara de los potenciales y las limitaciones de un programa DDR a fin de poder maximizar su contribución a un proceso de paz. El programa también es un elemento altamente político. Una vez implementado el programa DDR debería influir en y contribuir a un medio seguro que pueda proporcionar las condiciones básicas mínimas que permitan un desarrollo a largo plazo sin una inminente amenaza de conflictos violentos. La reforma del sistema de seguridad, cuestión que con frecuencia es considerada otro de los elementos esenciales de una transición de la guerra a la paz, tiene por lo tanto estrecha relación con el DDR. Este informe necesitaría ulteriores estudios en este campo. Los programas DDR también deben ser diseñados e implementados en congruencia con otros programas paralelos que también influyen sobre el éxito o fracaso de los procesos de paz, (por ejemplo los de Justicia y Reconciliación, los de Reconstrucción basada en la comunidad, etc.)

Es de vital importancia que se pueda garantizar que un combatiente no necesita volver a utilizar la violencia para sobrevivir. Es por ello que este informe respalda la existencia de lo que ahora se conoce por “red de apoyo transicional” que permite que el combatiente pueda sobrevivir, hacerse cargo de su familia y adaptarse a su nueva condición de miembro productivo de la sociedad. Se llama reinsertión al enfoque inmediato a corto plazo para diferenciarlo de la reintegración durable que es el enfoque a largo plazo.

La creación de incentivos para los excombatientes que sean alternativos a la violencia reduce la probabilidad de que éstos alteren los esfuerzos de paz en curso mientras esperan la reintegración

durable a largo plazo y poder volver a ganarse la vida como ciudadanos. Es simultáneamente necesario tener en cuenta a las comunidades locales. Pero éstas necesitan la capacidad para absorber a los soldados que regresan. Además se debe comprender que este proceso es positivo para las comunidades y necesario para evitar que se creen nuevas tensiones y se siembren las semillas de un nuevo conflicto. Tenemos así que este informe respalda la idea de un temprano establecimiento de programas paralelos para apoyar a las comunidades para que como un complemento directo al programa DDR puedan recibir a excombatientes. Al principio de una situación de post-conflicto los fondos DDR suelen ser la única forma substancial de financiación disponible.

El informe sostiene que un instrumento clave para la financiación de los procesos DDR podría ser los fondos fiduciarios de multi-donantes de dos partes: una para la financiación de programas destinados a los excombatientes (hombre y mujeres) y otra para las comunidades afectadas. Esta última también sería utilizada para la financiación de proyectos de respaldo a no-combatientes asociados a los grupos armados (por ejemplo mujeres y niños). De no haber un Estado fuerte y una capacidad local, el sector privado y la sociedad civil también pueden dar apoyo y algunas veces sustituir roles, sobre todo en la implementación de los programas DDR. El informe estimula los esfuerzos activos para establecer lazos adecuados entre los programas DDR y las iniciativas de justicia de transición. La confianza pública llegaría al máximo si los diferentes programas fuesen diseñados de manera que garantice una máxima inclusión.

Los diferentes mecanismos de financiación de los programas DDR tienen ventajas y desventajas. Lo importante es garantizar que existe suficiente coordinación entre los diferentes flujos de financiación, que dicha coordinación esté vinculada a una estrategia general de consolidación de la paz y que el asunto de la propiedad nacional ha sido tomado en consideración. La programación de la implementación de un acuerdo de paz deberá servir de base para el marco de coordinación de la financiación.

El informe hace hincapié en los dilemas, menciona ciertas recomendaciones y presenta reflexiones que pueden ser utilizadas por los protagonistas implicados en los programas DDR. Es necesario seguir enfocando estos temas si se desea que las recomendaciones de este informe se lleguen a convertir en realidad.

Introducción

1.1 Situación actual

1. Después del fin de la Guerra Fría aumentó considerablemente el compromiso de los protagonistas internacionales por la transición de la guerra a la paz en todo el mundo. Muchas de estas transiciones han utilizado el DDR, Desarme, Desmovilización y Reintegración de soldados inoperantes y elementos armados como instrumento para manejar la amenaza que dichos ex-combatientes podrían constituir contra una paz durable. Desde 1994 han habido 34 procesos DDR (22 de éstos en África). Lamentablemente algunos de los países implicados han pasado por más de un programa. A pesar de tener la esperanza de que los programas DDR puedan contribuir en forma significativa a los procesos de paz, sabemos que casi la mitad de los países que salen de conflictos corren el peligro de recaer en la violencia y, en mayor grado, en una violencia que solo ha cambiado de forma y que incluso puede aumentar en el período post-conflicto.

2. Inicialmente DDR era considerado una cuestión puramente militar. Al constatarse que la reagrupación y la desmovilización no eran suficientes para garantizar la reintegración a la sociedad civil, se añadió la dimensión de desarrollo al proceso. A pesar de que DDR, que tiene por objetivo dismantelar los principales activos de las partes armadas, también constituye una parte importante del proceso político, el programa sigue estando separado de las consideraciones políticas y desatendido como instrumento político del proceso de paz. Además generalmente se ha llevado a cabo sin tomar en cuenta los aspectos morales y legales. Durante el año que hemos trabajado con este informe hemos visto un cambio de actitud, sobre todo en la labor política de los organismos de DDR de las Naciones Unidas llamados IDDRS (Normas Integradas de DDR).

3. El creciente enfoque sobre la asistencia destinada a la reintegración de los excombatientes ha convertido a los programas DDR en una de las pocas fuentes de financiación en las situaciones inmediatas de post-conflicto. Esto ha creado la tendencia de incluir una serie de objetivos en un programa DDR, muchos de los cuales son imposibles de realizar dentro del programa. Esto ha conllevado que se considere que los programas DDR, aparte de contribuir a garantizar la paz, son capaces de transformar fundamentalmente las relaciones sociales, lograr la reconciliación, resolver los desequilibrios económicos estructurales o ayudar a que los países hagan considerables progresos en su desarrollo. Esta última tendencia es sorprendente si se toma en cuenta cuantas pruebas hay de los obstáculos que suele implicar los extraños mecanismos de financiación que se suele imponer a los programas DDR, sobre todo en los ambiciosos componentes de reintegración que casi sin excepción han terminado estando sub-financiados y por ello quedado

o altamente desimplementados o evidentemente incapaces de cargar el peso de expectativas excesivamente altas.

1.2 La Iniciativa de Estocolmo DDR: Breve visión general

4. La Iniciativa de Estocolmo sobre Desarme, Desmovilización Reintegración (llamada 'SIDDR' o 'la Iniciativa') fue lanzada para analizar las prácticas habituales en materia de DDR, revisar las bases, re-examinar los desafíos y dar recomendaciones destinadas a reforzar las intervenciones destinadas a respaldar los procesos de paz. La primera reunión de la Iniciativa tuvo lugar en Estocolmo del 10 al 12 de Noviembre de 1994 y contó con la participación de representantes de 23 países, 14 organizaciones nacionales e internacionales, instituciones y organismos de las Naciones Unidas. A partir de esa fecha han tenido lugar 10 reuniones, de éstas dos han sido reuniones de plenario y cuatro reuniones de los tres grupos de trabajo que organizan la labor del SIDDR. Expertos externos, tanto del mundo universitario como prácticos, han participado en el proyecto y elaborado diez documentos específicamente solicitados. El número de participantes aumentó durante el proceso. En la conferencia final que tuvo lugar en Estocolmo los días 17-18 de Noviembre de 2005 se debatieron los objetivos, los lineamientos generales y las recomendaciones del informe de la SIDDR. Todos los estudios e informes de los grupos de trabajo son accesibles al público en la página web de la SIDDR: (www.sweden.gov.se/siddr).

5. El principal destino de la Iniciativa, pero en forma alguna el único, es la ONU: el Consejo de Seguridad, la Quinta Comisión de la Asamblea General, la Secretaría, los fondos y programas relevantes y las Misiones de Paz de la ONU así como los donantes bilaterales y multilaterales de los programas DDR. El enfoque en las Naciones Unidas se explica por la importancia que la organización mundial tiene en las grandes misiones de paz en las que DDR generalmente es parte del mandato. Además coincide en el tiempo con los esfuerzos de la ONU por reexaminar sus prácticas de DDR, entre otros a través del actual esfuerzo multi-agencias que se está realizando para desarrollar las Normas Integradas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (IDDRS) en las operaciones de mantenimiento de la paz. La recientemente adoptada recomendación de crear una Comisión de Consolidación de la Paz realza lo apropiado de enfocar sobre la ONU puesto que DDR ilustra de muchas maneras que se espera que los dilemas y posibilidades de la Comisión de Consolidación de la Paz se concentren a unir la seguridad con el desarrollo.

6. La SIDDR también se ha interesado por otras iniciativas internacionales enfocadas en DDR. Algunos ejemplos de iniciativas de este tipo son el marco estratégico de la Unión Africana para la reconstrucción y el desarrollo post-conflicto, la Conferencia sobre DDR y Estabilidad en África, organizada en forma conjunta por el Gobierno de Sierra Leona y la Oficina del Asesor Especial para África de la ONU y el Programa Multi-Estatal de Desmovilización y Reintegración (MDRP) administrado por el Banco Mundial para la región de África Central.

7. Este informe ha sido estructurado sobre los tres tópicos de la Iniciativa: Aspectos políticos y papel de DDR en un proceso de paz y transición - Reintegración - Financiación de programas DDR. No obstante, visto que se desea promover una comprensión holística del proceso DDR, resulta importante destacar que esta división únicamente responde a un fin analítico y que de hecho los tres tópicos están estrechamente vinculados tal como lo prueban las frecuentes referencias cruzadas del presente informe.

8. El informe arroja luz sobre tensiones y dilemas y hace recomendaciones en medida de lo posible. En los casos en que no sería prudente hacer recomendaciones generales, el informe intenta formular las ventajas y desventajas que implicarían algunas de las vías de acción posibles. Esto se hace a fin de señalar los pros y los contras de las diferentes opciones. En los casos que conviene el informe también trata de señalar ciertos sectores en los que se debiera poner especial atención.

9. Una guerra civil o un conflicto armado serio suelen finalizar con la firma de un acuerdo de paz. Este informe ve el proceso de paz como un proceso que tiene lugar durante un período que está definido por el acuerdo de paz y que generalmente finaliza con elecciones democráticas. El proceso de paz también se considera como la fase inicial de una transición, a pesar de que la transición generalmente se extiende sobre un período de tiempo más largo. El concepto “marco para la consolidación de la paz” es más amplio que el proceso de paz. Este describe tanto el medio general como los instrumentos que determinan las condiciones para la implementación del proceso de paz. Habrá definiciones más detalladas sobre aspectos especiales en secciones subsiguientes.

10. Un proceso de paz post-conflicto y la transición de una guerra a una paz durable permiten que un país y una población afectados por la guerra, siempre que reciban en forma conjunta el

apoyo de la comunidad internacional, puedan sembrar las semillas de la paz, de la seguridad y de un gobierno democrático. El principal objetivo del presente informe es desarrollar un concepto de DDR que, en un marco más amplio de consolidación de la paz, defina los límites pertinentes referentes a los objetivos de los programas DDR al mismo tiempo que especifica los puntos en los que se debieran vincular con otras iniciativas que también forman parte de un exitoso proceso de paz.

11. Aunque varios gobiernos, organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones hayan estado representados en las reuniones plenarias y en las reuniones de los grupos de trabajo, el contenido del presente informe no expresa la posición unida de los participantes sino únicamente reflexiones sobre los resultados, las ideas y las conclusiones relacionadas al proceso SIDDR del año pasado. Para lograr una amplia aplicabilidad el informe se contenta con dar recomendaciones de carácter general, a pesar de que las discusiones tenidas durante el proceso a menudo fueron sumamente detalladas y extensas. Esto no excluye que en ciertos casos resulte necesario hacer un enfoque especial sobre los programas DDR, sobre todo con relación a las necesidades especiales de los niños combatientes.

.....