

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

DDR y ddr

Introducción

Los conflictos armados, entendidos como la máxima expresión de la conflictividad humana violenta, son un proceso extremadamente dinámico y cambiante. En la actualidad, tal y como dice Mary Kaldor¹, las denominadas **nuevas guerras** son una arena extremadamente confusa donde es cada vez más difícil diferenciar entre el concepto de “**guerra**” (generalmente utilizado para describir violencia entre estados o grupos organizados políticamente por razones políticas), **crimen organizado** (violencia protagonizada por grupos privados organizados con fines privados, generalmente de tipo económico), y **violaciones de los derechos humanos** a gran escala (consistente en violencia protagonizada por estados o grupos políticos organizados contra personas).

Por lo tanto, si en la tipología de los conflictos actuales se van difuminando sus tipologías, cada vez será también más difícil identificar en que procesos se deberá implementar un programa tradicional de **Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR)** de antiguos combatientes. En definitiva, se deberá plantear que a partir de ahora la existencia de programas de “**ddr**”, entendido como el proceso para niños y jóvenes en grupos armados organizados en situaciones fuera de guerra, pero con alta presencia de violencia armada, en algunos casos con tasas de mortalidad superiores a los propios conflictos.

Estas nuevas guerras emergen en contextos de erosión de la autonomía de los estados y, en algunos casos extremos, incluso de desintegración de éstos, **altos niveles de pobreza** y bajos en **educación** y **desempleo**, la alta presencia de **narcotráfico** y el fácil acceso a las **armas ligeras**. El monopolio de la violencia organizada por parte del Estado se ha perdido, dado a un proceso de privatización del uso de la violencia. Actualmente se da una gran **atomización de actores privados que emplean la violencia**: como unidades paramilitares, señores de la guerra, bandas criminales, grupos de mercenarios, unidades de milicias regulares, o incluso secesiones de ejércitos regulares. Por otro lado, estas guerras se dan en contextos donde los ingresos se reducen debido al **declive de la economía**, así como a la expansión de la criminalidad, la corrupción y la ineficiencia. Los **motivos** que llevan al **enfrentamiento entre bandas** por el **control territorial y rivalidad**, traducida en violencia armada y actividades criminales.

Los **individuos** que nutren estos grupos armados son mayoritariamente **hombres muy jóvenes** (lo que ya de por sí nos presenta un grave problema de género, debido a la invisibilidad de las pocas mujeres involucradas en dichos grupos), que encuentran en la frustración y el resentimiento las bases para su violencia. En lugar de pretender crear un entorno favorable para los suyos, tal y como se pretendía con las guerras revolucionarias de antaño, los nuevos actores pretenden construir un **entorno desfavorable** para todos aquellos que no puedan controlar. Incluso el dominio del propio bando se basa en un **sistema de distribución de castigos y de recompensas**, con el fin de mantener el miedo y la inseguridad para perpetuar los odios recíprocos. Es por ello por lo que toma importancia la comisión de atrocidades desmesuradas y espectaculares, muchas de ellas gratuitas, que sirven como demostraciones de fuerza y refuerzan las divisiones².

La **incapacidad** de conservar la **soberanía**, el **control del territorio** y de inspirar la adhesión popular reduce la **cohesión del Estado**, generando una espiral de **pérdida de legitimidad** y de creación de desorden y de fragmentación, la cual se intenta solventar a través de la represión. Esto genera **tendencias de auto-supervivencia** entre los actores privados dando paso a la creación de intereses depredadores. La satisfacción de estos intereses es más asequible por el fácil acceso a los instrumentos de violencia, como es la **alta disponibilidad de armas ligeras** (pistolas, revólveres, fusiles de asalto,...). Actualmente, en estos contextos

¹ Kaldor, Mary: *New and old wars. Organized violence in a global era*, Standford University Press, Stanford, 1999.

² Op. Cit. Pg, 129

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

defragmentados, tanto estos grupos privados como el conjunto de la sociedad civil pueden acceder a la posibilidad de erigirse como garantes de su propia seguridad en el caso de que los Estados no satisfagan esta necesidad básica.

Hasta hace poco, la **respuesta del Gobierno** era meramente **represiva**. Las únicas medidas ejercidas eran llevadas a cabo por una policía corrupta y acusada de brutalidad por numerosas organizaciones de derechos humanos, regida por la regla de “disparar primero y preguntar después”. Esta política, lejos de afrontar la verdadera **raíz del problema**, sólo ha servido para distanciar al Estado de la población civil. La población desconfía y teme a las instituciones oficiales. En definitiva, las cláusulas del contrato social no se han cumplido.

Para la población el **concepto de autoridad se ha fusionado con el del uso de la fuerza**. La **militarización de la sociedad** ha alterado los mecanismos de resolución de conflictos. El conflicto deja a un Estado sin mecanismos de comunicación con la población, sin práctica de diálogo ni búsqueda de consensos. Las prácticas de abuso de la fuerza, **desprecio a la norma legal y a la autoridad civil se reflejan en la pérdida de los valores básicos**. Así pues, habría que empezar por la reconstrucción del Estado mismo, el respeto de las normas, la definición de roles claros y el fortalecimiento de las instituciones, así como por la recuperación del respeto a la autoridad y a los poder civiles.

Estos contextos registran una **alta presencia de violencia armada**, en ocasiones con **tasas de mortalidad superiores a contextos reconocidos oficialmente como “guerras”**. Además, se han venido observando semejanzas claras entre las funciones de trabajo de niños y jóvenes empleados por las facciones de droga en Río, por ejemplo, y menores-soldado que participan en conflictos armados en el mundo. Estas incluyen **semejanzas en relación al proceso de reclutamiento**; dinámica de edad y funciones; posiciones de trabajo dentro de una estructura de comando; remuneración financiera por los servicios; funciones armadas; y aumento en la utilización de niños por adultos en los enfrentamientos armados. Estas incluyen semejanzas relativas a: historias personales; edad y proceso de involucramiento; razones para entrar; funciones de trabajo; involucramiento en la violencia armada; y perspectivas futuras.

En contextos de alta presencia de violencia armada, en países de la región de Centroamérica y América Latina, se acostumbra a dar la creación de bandas juveniles o “maras”, entendidas como la constitución de un grupo primario para compensar sus debilidades, tanto a nivel individual, como estructural. Estas bandas tendrían su símil en los grupos armado en contextos oficialmente considerados como bélicos, como mínimo en la actualidad, que construyen mecanismos de defensa y de enemigos simbólicos.

Estos colectivos no se tratan correctamente en la actualidad, debido a diversos motivos: falta de atención sobre las raíces responsables de la violencia, falta de atención sobre las principales entidades criminales, un retroceso en los logros legislativos, énfasis en la represión, creación de respuestas radicalizadas, se generaliza y acepta la “limpieza social” y se reproduce el ciclo de la violencia.

En definitiva, existen **semejanzas causales y funcionales** entre la definición tradicional de en **situaciones de conflicto armado** y de **violencia armada organizada** en los países estudiados. Por esta razón, hay mucho que aprender del **intercambio de conocimiento de buenas prácticas para el tratamiento de ambas situaciones**, similares aunque distintas. Además, los niveles de violencia armada organizada registrados en contextos que no son considerados en situación de guerra, y la falta de políticas integradas efectivas para tratar este problema creciente, demuestran la **necesidad de crear políticas locales diseñadas para el desarme, desmovilización y reintegración de actores en los grupos armados organizados de dichas localidades**.

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

Medidas prácticas de desarme y desmovilización

El concepto microdesarme también nació con el “Suplemento por una Agenda de Paz” del Secretario General de Naciones Unidas, Boutros-Boutros Ghali. En este documento se advertía a la comunidad internacional de la urgente necesidad de llevar a cabo tareas de microdesarme definiéndolo cómo:

Procesos concretos de desarmen en el contexto de los conflictos que las Naciones Unidas está tratando de solucionar, y en relación con las armas, la mayoría ligeras, con las que se está matando a cientos de miles de personas

S/1995/1 de 25 de enero de 1995, par. 60

Hoy en día, este término ha sido sustituido por el de **medidas prácticas de desarme**. Definido por la Asamblea General al 1996, se trata de un término más amplio donde se incluyen medidas cómo: el control de la adquisición y uso de armas, la creación de medidas de confianza, la desmovilización y reintegración de antiguos combatientes, la reforma del sector de seguridad, el desminado o la conversión de la industria militar, así como las restricciones sobre la producción y sobre las transferencias. 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.

Esta nueva perspectiva muestra una evolución en el modo de afrontar el problema. Primero por el hecho que se reconoce de manera implícita que esta problemática no se limita a los contextos tradicionales de acción de las Naciones Unidas. Y en segundo lugar porque se aborda un abanico más amplio de medidas que están implicadas de manera directa con la problemática de la proliferación de las armas ligeras. Ya no se trata simplemente de la eliminación o retirada de circulación del elemento físico que causa muertos. El nuevo planteamiento da un enfoque más amplio y trata de incidir sobre otros elementos que también influyen sobre la proliferación de armas ligeras. De esta manera, los elementos clave en las medidas prácticas de desarme tienen tres direcciones:

- **Reducción de la demanda:** incidiendo sobre las motivaciones que pueden estar generando la necesidad de armas, como el ofrecimiento de un desarrollo económicamente sostenible, reformando los sistemas policiales y de justicia, mejorando la gobernabilidad, generando medidas de confianza.

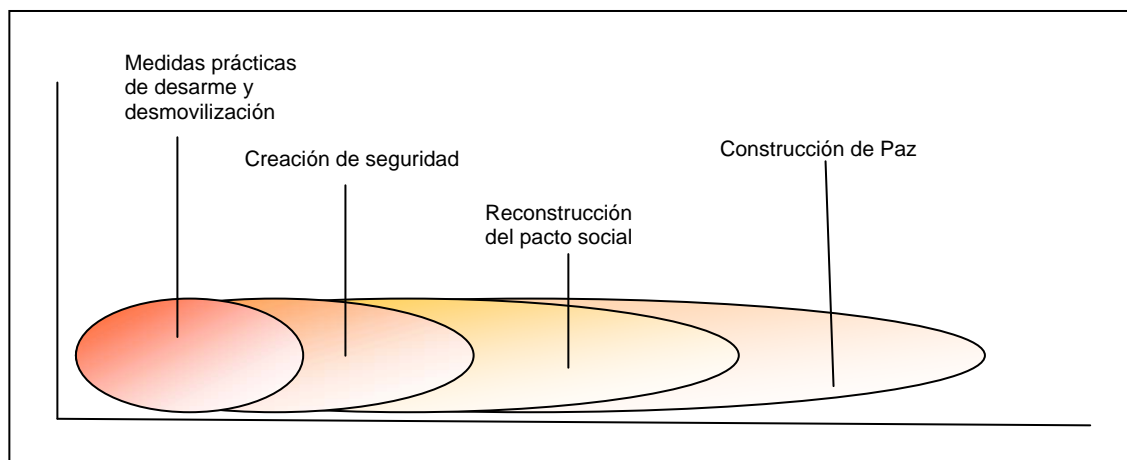
- **Control de las existencias:** mediante legislaciones y prácticas restrictivas respete las armas de fuego. Algunos aspectos interesantes en este punto son algunos ejemplos de cooperación aduanera entre diferentes países, así como la mejora del control en las instalaciones policiales para evitar las fugas de armas de los arsenales gubernamentales.

- **Reconversión de los excedentes:** recolectando, reduciendo y destruyendo las armas en manos de la población civil y en los arsenales gubernamentales.

Estos elementos no tienen que ser interpretados como una meta en sí mismos, sino que constituyen una plataforma por tal de afrontar propósitos más ambiciosos. Se trata de elementos dinamizadores de procesos más amplios. Las medidas prácticas de desarme implican políticas de control de armas que inciden sobre la convivencia, reformas estructurales por parte de las autoridades públicas que facilitan la creación de confianza y la mejora de la gobernabilidad. Estos elementos generan una mejora en la seguridad pública lo que facilita el camino hacia la construcción de la paz social. Independientemente del caso que estamos tratando, en todo contexto con un alto índice de violencia armada se deben incorporar medidas prácticas de desarme.

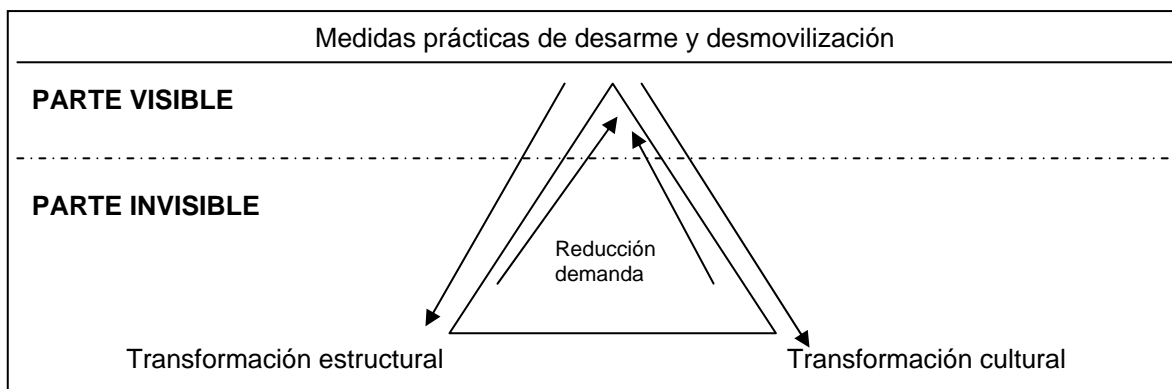
Análisis de los programas de DDR durante el 2005

Gráfico 2.5.1. Medidas prácticas de desarme y desmovilización en Construcción de Paz.



En definitiva, tanto si hablamos de DDR como “ddr”, las medidas prácticas de desarme y desmovilización que se lleven a cabo sólo servirá 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, así como las que se conocen como “nuevas guerras”.

Gráfico 2.5.2. La transformación de la violencia armamentística



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 arenas 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 o son culturales, puesto que si no se modifican los fundamentos de esta sociedad (glorificación de la fuerza, patriarcado, individualismo depredador,...) siempre se correrá el riesgo de volver al estadio inicial.

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

El abordaje de estos elementos invisibles se presenta como imprescindible para garantizar a largo plazo una **reducción de la demanda de los instrumentos de violencia**. De este modo se puede afirmar que todo esfuerzo encaminado cabeza al desarme de la sociedad civil y hacia la reducción de la demanda de armas implica, imprescindiblemente, plantear una **transformación cultural y estructural**.

Estos elementos no deben ser interpretados como una meta en sí mismos, sino que constituyen una plataforma para afrontar propósitos más ambiciosos y elementos dinamizadores de procesos más amplios. Las medidas prácticas de desarme también implican **políticas de control de armas** que inciden sobre la convivencia, **reformas estructurales** por parte de las **autoridades públicas** que facilitan la creación de confianza y la **mejora de la gobernabilidad**. Estos elementos generan una mejora en la seguridad pública el que facilita el camino hacia la construcción de la paz social.

Cabe destacar que actualmente se diferencia entre los procesos de DDR y las recolecciones de armas a la sociedad civil (“ddr”). Mientras el primero sucede en un breve espacio de tiempo, el segundo se prolonga en el tiempo. No obstante, son otros los aspectos que se deben tener en cuenta para diferenciarlos:

Tabla 2.5.1. Distinción entre DDR y “ddr”		
	DDR posbélico	Desarme como elemento constructor de seguridad pública (“ddr”)
Método	Desarme obligatorio	Recolección voluntaria de armas
Marco político	Desmovilización	Desmovilización y prevención del crimen
Cuando	Después de los Acuerdos de paz	Siempre
Objetivo	Estabilidad política	Mantener la estabilidad política y reforzar la seguridad pública
Incentivos	Obligatorio: penas y recompensas	Penas y recompensas
Escala	Colectiva	Individual
Visibilidad	Pública	Pública o privada
Actores responsables	Gubernamental y organizaciones políticas	Gubernamental, política y/o organizaciones privadas

Fuente: Laurance, Edward i Godnick, William: *Weapons Collection in Central America: El Salvador and Guatemala a Faltas*, Sami i Di Chiaro III, Joseph (eds.): *Managing the Remnants of War: Microdisarmament as an Element of Peacebuilding*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001

El DDR posbélico

Cuando finaliza un conflicto armado es fundamental desarmar a los actores armados, disolver las fuerzas irregulares y reconstruir los esfuerzos hacia metas pacíficas. Las medidas llevadas a término en los programas de DDR para los antiguos combatientes reducen mucho la **probabilidad de nuevos estallidos de violencia** y son un buen instrumento por plasmar el compromiso de las partes en el proceso de consolidación de la paz.

En sociedades que salen de un conflicto armado la recolección de armamento cobra una importancia capital. La experiencia de Centroamérica a principios de los años 90, como se verá posteriormente, demuestra que si las armas no son recuperadas inmediatamente tras el conflicto armado pueden **continuar generando escaladas de violencia** y de crimen de importantes dimensiones.

No obstante, hay dos problemas importantes en este aspecto en el modo como la sociedad internacional se ha acercado a los procesos de reconstrucción posbélica:

1. Bajo la presión de responder a la violencia de los conflictos armados, la atención se

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

acostumbra a focalizar en la **paz a corto plazo**, y se ha dejado de banda el desarrollo y la **estabilidad a largo plazo**.

2. En aquellas ocasiones dónde sí que se ha focalizado la estabilidad a largo plazo, se ha dado más **atención a los elementos sociales y económicos de desarrollo**, que no a las cuestiones de seguridad y a los elementos primarios de la violencia, cómo puede ser la cultura bélica o armamentística de este determinado contexto.

DDR y desarrollo

La visión de relacionar los programas de DDR con el desarrollo a largo plazo no es exclusiva de las instituciones intergubernamentales, sino que también se encuentra entre las directrices de muchas ONG. Afortunadamente, esto está cambiando y cada vez son más las opiniones que reclaman la necesidad de comprender mejor la **relación entre violencia y desarrollo**. Según las directrices del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo), en su plan estratégico sobre conflictos, paz y desarrollo ya se apunta la necesidad de combinar las acciones inmediatas porque incidan con la planificación a largo plazo. Algunos de los puntos clave de estas directrices son:

- La **ayuda al desarrollo** se ha de entender como la **contribución a la prevención de conflictos armados y a la rehabilitación posbélica**.
- El trabajo con los **países proclives a la violencia** forma parte de la ayuda al desarrollo.
- Promoviendo la **estabilidad democrática** por tal de desactivar el potencial de los conflictos violentos.
- Fomentando los **incentivos por la paz** y disminuyendo los detonadores de la violencia por tal de promover la **reconciliación** en sociedades frágiles.
- Restaurando, de manera prioritaria, la sensación de **seguridad**.
- Vinculando más estrechamente la **alerta preventiva** con la **toma de decisiones**.
- Incrementando la seguridad primando la **capacidad de la sociedad civil** y reduciendo la **capacidad militar**.
- Reconociendo la **estabilidad estructural** como base del **desarrollo sostenible**.

En este nuevo enfoque, por lo tanto, se hace hincapié en qué no sólo hace falta las **ayudas de emergencia**; también es necesario que la **ayuda fomente la estabilidad estructural** entendida como el apoyo a las instituciones representativas de la paz, el imperio de la ley y el fomento del desarrollo económico y social. El DDR posbélico, entendido como la creación de medidas de confianza que fomenten la gobernabilidad y la convivencia pacífica, puede jugar un importante papel por este propósito.

La recolección de armas como elemento constructor de seguridad ciudadana (“ddr”)

Pero como ya se ha comentado, el problema de la presencia de armamento ligero no está restringido a contextos con conflictos armados. Existe todo un abanico de situaciones y de países que deben pagar un **elevado coste humano debido a la presencia de armamento ligero** en su sociedad. Este es un hecho que también ha sido ignorado por la sociedad internacional, que ha priorizado su intervención en contextos posbélicos dejando de lado el hecho que la **inseguridad ciudadana** también supone un **freno para el desarrollo social y económico**.

Los proyectos de recogida y destrucción de armamento en el marco de programas de mejora de la seguridad ciudadana exigen toda una serie de **amplias medidas**, como la **sensibilización** y la **concienciación de la población civil**, en aras de generar un ambiente apto y seguro que no pase por la necesidad de poseer armas de fuego. Los objetivos que acompañan a estas acciones incluyen el desarrollo de normativas sobre la posesión de armas, o el fomento de mejoras en la cooperación comunitaria.

En cualquier caso, porque esta clase de programas tengan éxito, en un **marco de construcción de seguridad pública** se necesita:

- Reducir la **percepción pública** sobre el nivel de **inseguridad**.
- Educar a la ciudadanía sobre el peligro potencial de la posesión de armas.
- Promover **canales pacíficos de resolución de conflictos**.

Análisis de los programas de DDR durante el 2005

- Inspirar **confianza** y construir la cooperación entre las **autoridades públicas** y la **sociedad civil** en este proceso.
- Incrementar la **cohesión social** a través de la colaboración entre diferentes **sectores** de la **sociedad** como los medios de comunicación, las organizaciones religiosas, las asociaciones empresariales,...

En estos contextos, se deberían evitar medidas como reducir la **edad punible**, sancionar indiscriminadamente las **pandillas**, encerrarlos en **centros** como primera medida y el **reclutamiento forzoso** para las FFAA.

No obstante, en lo que hay que centrarse en:

- Reconocimiento del **problema**.
- Programas de **atención** a las **familias**.
- Atención a las **necesidades** y a las **raíces** de la **violencia**.
- Depuración de las **fuerzas de seguridad estatales**.
- Lucha contra el **narcotráfico**, el **control de armas** y otras formas del **crimen organizado**, así como la **corrupción** y la **impunidad**.
- Inclusión **socioeconómica**, **educacional** y **laboral**. oportunidades de organización y ofrecer espacios asociativos.
- Planificación de **reconciliación** (pactos de paz entre pandillas, con el gobierno, etc.) para disminuir la violencia inmediatamente. mejorar el sistema de justicia juvenil para impedir impunidad.
- Realización de **programas de rehabilitación alternativos** a la privación de libertad para los casos menos graves.
- Oportunidades de **capacitación** y de **trabajo**.
- Inclusión en los **servicios sociales**.

Conclusión

En definitiva, las **similitudes** que se pueden encontrar en **países en situación de rehabilitación posbélica** y en **países teóricamente en "paz"** y con **alta presencia de violencia armada** son diversas. Por lo tanto, los **activos** que se podrían obtener con el paralelismo de ambos tipos de contexto sería mucha si se realizara un **intercambio de conocimientos acerca de las buenas prácticas y lecciones aprendidas** para tratar estas situaciones sobre todo en sus **actores por desmovilizar** (de jóvenes edades e inmersos en la violencia armada organizada). A través del conocimiento de estas situaciones, tan diferentes y semejantes a la vez, con una sólida base metodológica, se podrían diseñar, desarrollar e implementar programas más efectivos de **DDR**, en situaciones de conflicto armado, y de "ddr" en situaciones de violencia armada de no-guerra.