

**Desarme como vínculo entre seguridad y desarrollo
La reintegración comunitaria en los programas de De-
sarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de com-
batientes en Haití**

Albert Caramés Boada
PP 01/08

Resumen

El presente documento de política pretende presentar un tipo de medidas de desarme que puedan vincular la seguridad con el desarrollo. Para ello, se definirán este tipo de medidas, para más adelante focalizarse en los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de antiguos combatientes y, más concretamente, la fase de reintegración de base comunitaria, lo que contribuirá a la reconciliación y un mayor y mejor desarrollo de dicha sociedad. El estudio de caso que servirá para ilustrar este tipo de reintegración es Haití, donde el paso del tiempo ha servido para comprobar como las causas de la violencia armada se diluyen desde las motivaciones políticas hacia las criminales.

Palabras clave: desarme, reintegración, comunitaria, Haití, seguridad, paz, desarrollo.

Abstract

This policy paper aims to introduce some specific disarmament measures that may link both security and development agendas. To that purpose, these measures will be defined in order to focus later on Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) programmes for former combatants and particularly on community-based reintegration, which will contribute to achieve reconciliation as well as a greater and better development of this society. The study case that has been chosen to illustrate this kind of reintegration is Haiti, where the passing of time has revealed how the real causes of armed violence dissolve from political to criminal motivations.

Key Words: disarmament, reintegration, community, Haiti, security, peace development.

Albert Caramés Boada es Investigador del Programa de Desarme de la Escola de Cultura de Pau de la Universidad Autónoma de Barcelona (www.escolapau.org)

Este documento de política se publica con el apoyo de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, en el marco del Convenio SECI-Instituto Complutense de Estudios Internacionales.



© Albert Caramés Boada, 2008
ISBN: 978-84-6913435-1

Depósito legal:

El ICEI no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo, que son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Índice

Introducción.....	7
1. Medidas prácticas del desarrollo.....	7
2. Los programas de DDR.....	9
3. Reintegración de ex combatientes para la seguridad y el desarrollo	17
4. ¿Reintegración comunitaria en Haití?	19
4.1. Características de la violencia armada	16
4.2. Iniciativas de reducción de la violencia en Haití.....	21
5. Conclusiones	30
Bibliografía.....	35

Introducción

El final de un conflicto armado no significa el retorno a una atmósfera de paz. Anualmente, alrededor de medio millón de personas mueren cada año como consecuencia del impacto y la fácil disponibilidad de las armas ligeras en situaciones en las que no existe un conflicto armado abierto¹. En definitiva, la variedad de efectos, tanto directos como indirectos, que las armas ligeras causan en contextos de violencia armada conducen a que se hayan diseñado estrategias de desarme de carácter multidisciplinar, con objetivos muy diversos y que pueden llegar a servir para consolidar tanto la seguridad como el desarrollo. No obstante, aunque pueda parecer evidente, resulta necesario apuntar que no se debe entender la presencia de armas como una de las causas de un conflicto armado.

El presente documento de política pretende presentar un tipo de medidas de desarme que puedan vincular la seguridad con el desarrollo. Para ello, se definirán este tipo de medidas, para más adelante focalizarse en los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR, de ahora en adelante) de antiguos combatientes. Dentro de este tipo de programas, que clásicamente se han ido implementando en situaciones de rehabilitación posbélica, se han identificado posibilidades de reintegración de carácter comunitario, es decir que no únicamente centran sus beneficios en los ex combatientes, sino entre la población que ha sufrido el conflicto, lo que contribuirá a la reconciliación y un mayor y mejor desarrollo de dicha sociedad.

¹ Las armas pequeñas y ligeras, las utilizadas en la mayoría de los conflictos armados contemporáneos (alrededor de un 90% de los mismos), son aquellas que pueden ser portadas por una persona o por un vehículo ligero. Entre las mismas podemos encontrar pistolas, rifles, escopetas, granadas, minas antipersona y munición, entre otros. Se calcula la existencia de unas 640 millones de unidades en todo el mundo, fabricadas por más de 1.100 empresas en unos 90 países, mientras que el 60% de las mismas están en manos privadas (Armas Bajo Control, 2004).

El estudio de caso que servirá para ilustrar este tipo de reintegración es Haití, lo que resulta especialmente significativo por tratarse de un caso que si bien hace unos años (tras la salida del ex Presidente Jean Bertrand Aristide) podía parecer que se trataba de una situación clásica de rehabilitación posbélica y de construcción de la paz, el paso del tiempo ha servido para comprobar como las causas de la violencia armada se diluyen desde las motivaciones políticas hacia las criminales, debido principalmente a carencias alarmantes en cuanto a las necesidades básicas, y a la suma fragilidad del Estado. Finalmente, este trabajo concluirá con una serie de recomendaciones que sirvan para apuntar cómo las medidas de desarme, y más concretamente, el DDR con una reintegración de carácter comunitario, pueden contribuir tanto a la estabilización de la seguridad como a la consolidación del desarrollo.

1. Medidas prácticas de desarme

En la evolución del concepto y la práctica de la seguridad humana, se han venido estableciendo vínculos entre las agendas de la investigación para la paz y la transformación de conflictos, la agenda del desarrollo, de la cooperación para el desarrollo, y de la lucha por los derechos humanos, la democratización y el buen gobierno, Convergencia en la que, sin embargo, también se ha observado una excesiva “securitización” de la agenda de desarrollo en el contexto de al “guerra global contra el terrorismo” que se ha emprendido tras el 11-S (Grasa, 2006). Como se comprobará, las medidas prácticas de desarme, o de segunda generación, que a continuación se presentan, se enmarcan dentro de estos esfuerzos de homogeneización de las distintas agendas (Faltas *et al.*, 2001).

En este caso, las “medidas prácticas de desarme”, tal y como han sido definidas

por la Asamblea General de la ONU en 1996, tratan acerca de un término más amplio donde también se incluyen medidas como el control de la adquisición y uso de armas, la creación de medidas de confianza, el desminado o la reconversión de la industria militar, así como las restricciones sobre la producción y sobre las transferencias de armas. También alude a la recolección de armas en manos de los particulares, ya sea en el marco de procesos de paz, o como elemento constructor de la seguridad pública.

Una clasificación básica sobre los tipos de medidas que se deberían implementar de manera integrada puede establecerse en función de sus objetivos (Luz, 2004):

- *Reducción de la demanda*: incidencia sobre las motivaciones que pueden estar generando la necesidad de armas, como la oferta de un desarrollo económicamente sostenible, la reforma de los sistemas policiales y de justicia, la mejora de la gobernabilidad, la generación de medidas de confianza, etc. Queda claro que este tipo de medidas no hace referencia al desarme práctico en sí, aunque resulta necesario incluirlo por la complementariedad que existe entre la reducción de la demanda y otras medidas mencionadas.
- *Control de las existencias*: mediante la adopción de normas legales y de prácticas restrictivas respecto al uso y porte de las armas de fuego. Entre los aspectos más interesantes de este aspecto se encuentran

los ejemplos de cooperación fronteriza entre países, además de la mejora de las instalaciones policiales para evitar las fugas de armas de los arsenales gubernamentales.

- *Reconversión de los excedentes*: recolección, reducción y destrucción de armas en manos de la población civil, los grupos armados ilegales y los arsenales gubernamentales.

Mientras la diplomacia multilateral sigue en proceso de gestionar los aspectos relacionados con la oferta de armas, a través de diseño de medidas para el marcaje, rastreo, intermediación, exportación, almacenamiento o destrucción segura de este tipo de armamento, entre los aspectos principales, se han ido diseñando las denominadas medidas de segunda generación (Krause, 2007), enfocadas específicamente a las cuestiones relacionadas con la demanda.

Las medidas de segunda generación incluyen los programas de DDR para antiguos combatientes, los programas de reforma del sector de seguridad (*Security Sector Reform* o SSR, por sus siglas en inglés), las reformas legislativas y los programas de reducción de la violencia. Como muestra de la importancia que se ha otorgado a las políticas que integran las políticas de desarme, de reducción de la violencia armada y de desarrollo, en 2006 se adoptó la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo (Véase el recuadro adjunto).

Principios de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo²

Los Estados firmantes de esta Declaración se comprometen a implementar a nivel nacional, regional o multilateral, las siguientes medidas prácticas:

- Promover de la prevención y la resolución de conflictos, y la reconciliación post-conflicto.
- Apoyar la construcción de la paz en la rehabilitación posbélica.
- Detener la proliferación, el tráfico ilícito y el mal uso de las armas ligeras y de su munición. Liderar la reducción de armas, el desarme posbélico, la desmovilización y reintegración, el control de las transferencias de armas y la intermediación.
- Respetar los derechos humanos, y promover la resolución pacífica de los conflictos basán-

² Véase la versión completa en <<http://www.comunidadsegura.org/files/active/1/Geneva%20Declaration.pdf>>.

dose en la justicia y en frenar la impunidad.

- Fomentar instituciones eficaces y responsables de seguridad pública.
- Abordar la reducción de la violencia armada, reconociendo las diferentes situaciones, necesidades y recursos de hombres, mujeres y menores, tal y como se refleja en la resoluciones 1325 y 1612 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- estudiar la prevención de la violencia armada según los factores de riesgo y su vinculación a alternativas de vida sin violencia individual y comunitaria.

En líneas generales, los Estados firmantes se comprometen a cumplir estrictamente con el Programa de Acción de Naciones Unidas, fomentando todos los recursos económicos, logísticos y humanos necesarios para ello. Dichos Estados se comprometen a cumplir con los Objetivos para el Desarrollo del Milenio en relación con la reducción de la violencia armada, revisando esta evolución no más tarde de 2008.

Estas medidas sólo servirán para recoger aquellas armas que sean vistas como sobrantes; es decir, aquellas que no sirvan para preservar la seguridad, ya sea una parte del arsenal, como los arsenales por completo. Por decirlo en otros términos, estas medidas prácticas de desarme deben ir acompañadas de una visión global que incorpore estrategias de transformación estructural y cultural que palien las deficiencias surgidas en estos contextos de violencia armada, ya sean los considerados como conflictos tradicionales, así como las que se conocen como “nuevas guerras” (Kaldor, 2004).

Para ello, se podría incluir la reducción de la percepción pública de inseguridad, la educación ciudadana acerca del peligro de las armas ligeras, la promoción de formas pacíficas de resolución de conflictos, el aumento de la cohesión comunitaria a través de la cooperación entre los sectores clave de la sociedad (Gobierno instituciones, ONG, etc.), entre otras posibilidades (CHD, 2006).

Las medidas prácticas de desarme y desmovilización plantean, a través de los elementos que sí que son visibles - como la presencia e impacto de las armas de fuego-, la gestión de los elementos invisibles de la violencia, como los fenómenos estructurales y culturales que generan la demanda. Además, estos programas también ofrecen otras potencialidades añadidas. A nivel estructural, por ejemplo, facilitan la creación de zonas políticas de contacto donde se encuentran la sociedad civil y el poder público, donde 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 (Krause, 2007). A nivel cultural es obvio que estos cambios implican a los fundamentos de una sociedad determinada, puesto que si no se modifican ciertos elementos (glorificación de la fuerza, patriarcado, individualismo depredador,...) o siempre se correrá el riesgo de volver al estadio inicial. Los tipos de violencia a los que Galtung (1998) hace referencia ayudan a entender la violencia, política, directa y criminal, a comprender sus causas últimas, necesarias y suficientes, por lo que se hace necesario adoptar una óptica más cercana al desarrollo que a la seguridad (Grasa, 2006).

2. Los programas de DDR

Todos los procesos de construcción de la paz relacionados con los conflictos armados han de pasar por una etapa final en la que, tras la firma de los acuerdos, los combatientes dejan sus armas, se desmilitarizan y se reintegran a la vida civil. Este complejo proceso recibe el nombre de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de antiguos combatientes. Además, forma parte de unos compromisos más amplios negociados en el proceso de paz (justicia, reforma del sistema policial, reestructuración de las FFAA, elecciones, cambio político, etc...). Por tanto, el DDR ha de ser un componente de

una estrategia más amplia de construcción de la paz.³

³ Buena parte de la información de este apartado procede de: Caramés, A.; Fisas, V.; Sanz, E.: *Análisis de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración de excombatientes existentes en el mundo durante 2006*. Escola de Cultura de Pau, 2007.

Definición de DDR

Por Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) se puede entender el *proceso por el que un número determinado de combatientes, sea de forma individual o colectiva, y pertenezcan a FFAA o grupos armados de oposición, acuerdan entregar sus armas, desmovilizarse y reintegrarse, bien a sus comunidades de origen o a las FFAA o de seguridad del país*. Desglosado por fase sería tal y como sigue:

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

FUENTE: Naciones Unidas, 2006.

Por lo general, y con muy pocas excepciones, los programas de DDR suelen ser compromisos tomados por las partes enfrentadas durante la firma de los acuerdos de paz, o por acuerdos tomados poco tiempo después de dicho acuerdo. A pesar de ello, su inicio efectivo suele tardar una media de 15 meses, ya sea porque no se dispone de la planificación necesaria, ya sea porque no existen todavía los organismos encargados de llevar a cabo el programa o porque no se cuenta con la financiación mínima necesaria para empezar el proceso.

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

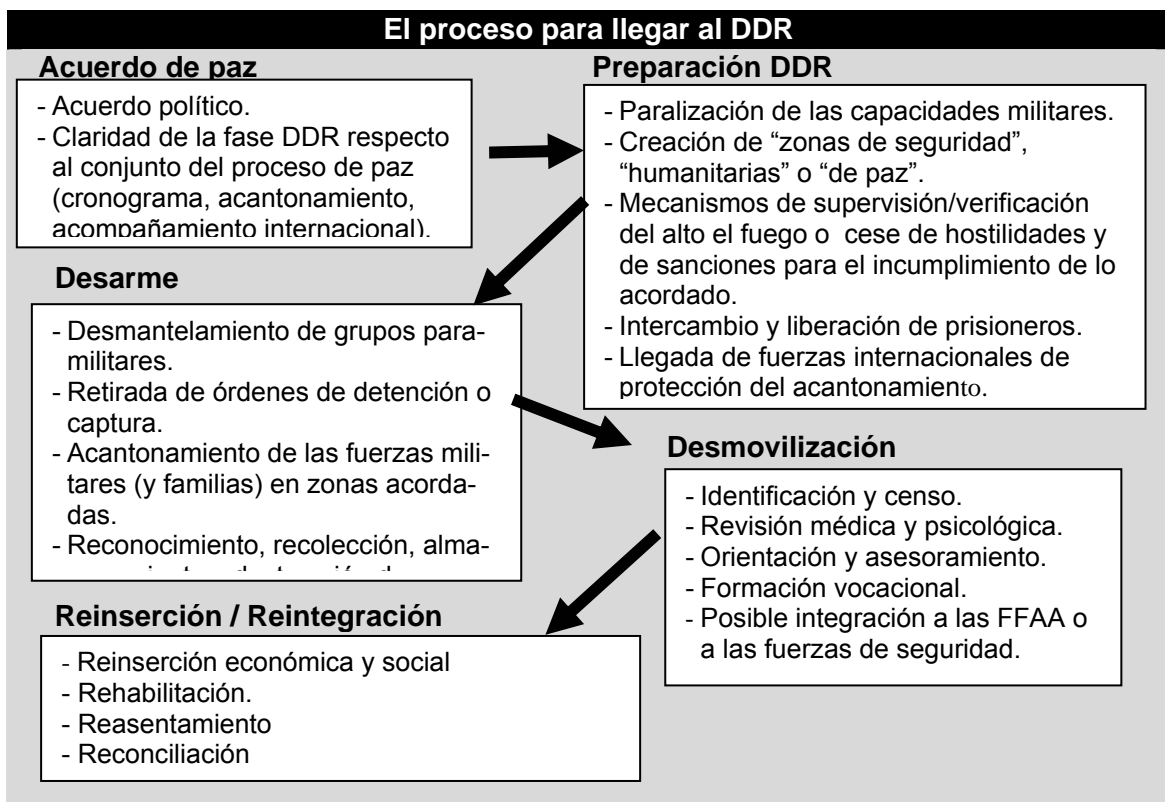
- Contribuir a la seguridad y estabilidad, facilitando la reintegración y proporcionar un entorno propicio para el inicio de la rehabilitación y recuperación.

- Devolver la confianza entre las facciones enfrentadas y la población en general.
- Ayudar a prevenir o mitigar futuros conflictos violentos.
- Contribuir a la reconciliación nacional.
- Liberar recursos humanos y financieros y capital social para la reconstrucción y el desarrollo.

Un programa de este tipo tiene dimensiones políticas, militares, de seguridad, humanitarias y socioeconómicas. Se suelen enmarcar en contextos de posconflicto, habitualmente tras un acuerdo de paz, por lo que hay que tener presente todo lo que significa este hecho: una realidad de debilidad institucional, un escenario de transición política y fragilidad democrática, la persistencia de problemas de violencia, la destrucción de infraestructuras y una acusada dependencia económica de la cooperación internacional.

El DDR con reinserción y reintegración (DDR-RR), de por sí, ya es un proceso. No es posible abordar de manera aislada una de sus fases si ésta no va acompañada de la correcta planificación del resto de componentes o fases. Tiene su momento específico para llevarse a cabo, y para que no fracase necesita de unas condiciones específicas, especialmente de carácter político. En algunas ocasiones, además, puede ponerse en marcha un programa de DDR cuando sólo hay uno o varios grupos (pero no todos) dispuestos a

desmovilizarse. Si se hace bien, el DDR de estos grupos puede ser un incentivo para que el resto de grupos también lo hagan, pero en cualquier caso habrá de sortear una serie de dificultades añadidas, al implementarse en un momento donde la violencia todavía continúa en el país. El DDR suele seguir las pautas de un cronograma bastante típico (véase el recuadro adjunto), aunque no siempre sus componentes son considerados suficientemente o en su totalidad, dando lugar a vacíos y errores en la estrategia para llevarlos a cabo.



FUENTE: Escola de Cultura de Pau, 2007

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

ser un proceso de dignificación de las personas que intervienen en él, pues han dejado las armas de manera voluntaria y como resultado de una negociación y un acuerdo.

Aunque cada experiencia es única, es posible aprender (o desaprender) mucho de las lecciones del pasado. No todos los procesos de DDR son resultado de un acuerdo de paz previo, por

la simple razón de que muchos conflictos armados no terminan con la firma de un acuerdo de esta naturaleza. Con frecuencia, lo acordado es un simple cese de hostilidades o alto al fuego que permite iniciar un proceso de transición política, con (o sin) reparto del poder. También se da el caso de alcanzar un acuerdo político patrocinado por un organismo internacional, o concertar entre las partes enfrentadas un proceso de reconciliación nacional que conlleve un reparto del poder político. La planificación debe iniciarse durante el proceso de paz, para así evitar la máxima inestabilidad posible y la duplicación de estructuras y actividades. Además, es necesario tener en cuenta los antecedentes existentes en la mayoría de contextos en funcionamiento, en combinación con las crecientes herramientas de aplicación y las lecciones aprendidas (a repetir u obviar) de otros programas. Además, se deben identificar todas las necesidades en función de los grupos por desmovilizar, y relacionarlo con las de las comunidades de acogida. No hay fórmulas mágicas o únicas en el DDR, pues cada país y cada contexto es un caso diferente.

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

Muchos programas de DDR se planifican sin conocer con exactitud a cuántas personas van a beneficiar, y si se van a obtener de la comunidad internacional los recursos necesarios. Hay presupuestos, por tanto, que sobre la marcha han de ser rectificadas para adaptarse a la realidad. Algunos de los requisitos necesarios para una eficiente financiación de este tipo de programas pasan por una planificación armonizada, flexible, realizable, acorde también con otros mecanismos y actividades de

la rehabilitación posbélica, y entendida también como un proceso indivisible, que minimice la duplicación de actividades y se enfoque a la reintegración (Swarbrick, 2007).

Un elemento que debería incorporarse con mayor vigor en los programas de DDR es el del seguimiento y la evaluación, necesario para determinar el grado de cumplimiento respecto al plan programado, y como mecanismo de refuerzo de la confianza entre los organismos participantes y los donantes. Las fases de desarme y desmovilización suelen contar con indicadores cuantificables, pero insuficientes para un análisis completo. Por su parte, la reintegración, dado su carácter mucho más prolongado y de resultados más cualitativos, presenta cierta limitación en la escasez de indicadores, lo que lleva a la desconfianza de los organismos o países financiadores (Swarbrick, 2007).

En el momento de realizar la evaluación de los programas de DDR, basada en la gestión y evolución del mismo, no solamente se deben extraer los elementos de mejora para el contexto que se viene analizando, sino, a su vez, intentar llegar a ciertas lecciones aprendidas que puedan ser aplicadas o, en este caso, elementos a tener en consideración para que no se repitan en la implementación de actuales y futuros programas. Empezando por la planificación, es necesario tener en cuenta las posibles reticencias de los ex combatientes a acogerse al programa o a abandonar su estatus militar. La extorsión de los altos mandos sobre sus combatientes y la omisión de los grupos de mayor vulnerabilidad son otros elementos que deberían considerarse. Esta extorsión y omisión viene relacionada con el desconocimiento y la exageración (para obtener más recursos económicos) del número de combatientes y con desacuerdos posteriores sobre el número de efectivos de cada grupo, con la posibilidad de que exista el fenómeno de los "combatientes fantasma". También hay que plan-

tearse el tipo de DDR que se quiere llevar a cabo en ausencia de un acuerdo de paz y sin una configuración clara de los actores a desmovilizar.

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

3. Reintegración de ex combatientes para la seguridad y el desarrollo

Como ya se ha mencionado con anterioridad, la reintegración es el proceso por el que los ex combatientes adquieren la condición de civiles y obtienen un empleo sostenible e ingresos regulares. La reintegración es esencialmente un proceso social y económico con un marco cronológico abierto, que se produce en primer lugar en las comunidades. Forma parte del desarrollo general de un país y constituye una responsabilidad nacional y a menudo necesita de la asistencia exterior a largo plazo (Naciones Unidas, 2006).

El objetivo clave de la reintegración debe ser la mejora de la seguridad, tanto nacional como comunitaria, en el inicio de la consolidación del desarrollo, apoyando a los ex combatientes en sus esfuerzos por asumir un nuevo papel en la sociedad y en la economía, a través de formas de vida sostenibles y pacíficas, para ellos y sus familias. Por otra parte, la reintegración es implementada por multitud de actores, por lo que presenta a su vez un carácter multidisciplinario, reflejado en los programas de formación, las campañas de información dirigidas a las comunidades de acogida, o la respuesta a los impactos psicosociales de la guerra, entre otros componentes. Una vez que hayan quedado claros los objetivos esenciales de esta fase para la rehabilitación posbélica, el debate se centra en la estrategia de intervención, donde se discuten los beneficiarios de la misma. Las oportunidades de reintegración no deberían considerarse como un derecho de los ex combatientes, sino como una oportunidad para facilitar su transición a la vida civil, a los que se les debería sumar la participación de la comunidad de acogida. Para ello existen dos grandes enfoques: la reintegración basada en el ex combatiente y la centrada en la comunidad.

En el caso que la reintegración se entienda como una simple transición de la vida militar a la civil, se deberá optar por una estrategia de **estabilización a corto plazo**, alejando a los combatientes de la criminalidad hasta que se despliegue una misión de paz y/o concluya la reforma del sector de la seguridad o política. En este caso, se proporcionará un apoyo *rápido* a la transición para el reasentamiento y la creación de oportunidades de generación de ingresos *a corto plazo* para todos los excombatientes que puedan llevar a la inseguridad. Este enfoque es aplicable a escenarios donde se presume que los excombatientes se reintegrarán a través de sus propias redes sociales, que ya cuentan con medios de reintegración (capital social, acceso a tierras) que no representan una amenaza para la paz. Sin embargo, estas condiciones casi nunca se cumplen en los contextos posteriores a un conflicto. Además, la visión más generalizada para la reintegración no se basa en una estrategia transicional de seguridad, sino en un compromiso a largo plazo, de desarrollo y transformadora (International Peace Academy, 2003).

La **reintegración centrada en el ex combatiente** se caracteriza por la necesidad de desarrollar soluciones individuales de reintegración a largo plazo.

Este enfoque es especialmente aplicable cuando se percibe a los ex combatientes como una amenaza continua para la seguridad a largo plazo. Por lo tanto, una reintegración sostenible es crucial para una mejora de la seguridad y la consolidación del proceso de paz. Este tipo de reintegración sigue los modelos más clásicos de los programas de DDR ya que sigue el enfoque individualizado procedente del desarme y de la desmovilización, y a través de sus distintas modalidades: el acceso a las tierras, el trabajo público, la formación vocacional, la educación formal, la concesión de microcréditos, etc... (Naciones Unidas, 1999). En esta tipología también se debe indicar que el objetivo para la reintegración siempre serán los

ex combatientes, aunque sus beneficios los pueden recibir de manera indi-

vidual o colectiva.

Cuadro resumen de las modalidades de reintegración			
Modalidad de reintegración	Objetivos	Características	Actividades
Estabilización a corto plazo	Alejar a los ex combatientes de la lucha y la delincuencia hasta que se despliegue la misión de paz, y/o concluya la reforma del sector de la seguridad o política. Proporcionar un apoyo <i>rápido</i> a la transición para el reasentamiento y la creación de oportunidades de generación de ingresos <i>a corto plazo</i> para todos los ex combatientes potencialmente perjudiciales.	<i>Bajo coste</i> por ex combatiente. Viable cuando los ex combatientes <i>no</i> representan una amenaza para la seguridad a largo plazo.	Servicios de información, asesoramiento y derivación. Planes de apoyo a la transición (alimentos, ropa, transporte, otros) Proyectos de mano de obra intensiva a corto plazo.
Reintegración centrada en los ex combatientes	Proporcionar a los ex combatientes soluciones sostenibles a medida, <i>orientadas individualmente</i> para su reintegración a largo plazo. Implicar a los ex combatientes en <i>proyectos sostenibles</i> para reducir los riesgos de seguridad que representan a largo plazo.	<i>Coste más alto</i> por ex combatiente. Puede crear sentimientos de injusticia en el seno de la comunidad. Se utilizará cuando los ex combatientes representen <i>una amenaza para la seguridad a largo plazo</i> .	Servicios de información, asesoramiento y derivación. Desarrollo de microproyectos a través de subvenciones. Formación, asesoramiento técnico y servicios de apoyo relacionados.
Reintegración basada en la comunidad	Proporcionar a las <i>comunidades</i> instrumentos y capacidades para apoyar la reintegración de ex combatientes, junto con los desplazados internos, los refugiados, y otros grupos vulnerables. Apoyar la reintegración de ex combatientes como un componente más de los programas <i>más amplios de reconciliación y recuperación orientados a la comunidad</i> .	<i>El coste más alto</i> por ex combatiente. Puede que no aborde las preocupaciones de los ex combatientes directamente. Aborda las necesidades de la comunidad en su totalidad.	Proyectos de la comunidad. Actividades de consolidación de la paz y reconciliación. Actividades locales de mejora de la seguridad.

FUENTE: Naciones Unidas, 2006

Por otro lado, la *reintegración comunitaria* se entiende como el proceso de proporcionar a las *comunidades* instrumentos y capacidades para apoyar la reintegración de ex combatientes⁴. Se

vincula directamente el desarme y la desmovilización a una estrategia de recuperación más amplia basada en la comunidad. Los ex combatientes dejan de ser un objetivo específico para prestar apoyo en la búsqueda de sustento y

⁴ El apoyo a la reintegración también comprende otros colectivos, como puedan ser los desplazados internos

(IDP o *internally displaced persons* por sus siglas en inglés), refugiados, y otros grupos vulnerables.

medios de vida⁵. No obstante, debe puntualizarse que se debe establecer una clara distinción entre una reintegración donde los beneficios son también para la comunidad, o donde es la comunidad quien también ha participado en el proceso de planificación e identificación de necesidades. Estas dos tipologías pueden ser complementarias y darse las dos a la vez (como podrá ser el caso de Haití, que se explicará en el siguiente apartado de este ensayo), aunque también puede darse el caso donde no la reintegración de carácter comunitario solo se plasme en el momento de recibir los beneficios (como ha podido suceder en el caso del proceso de DDR de la región indonesia de Aceh) (Banco Mundial, 2006).

Además, las sociedades que están emergiendo de un conflicto cuentan con escasas oportunidades de generar ingresos y una capacidad limitada de absorción en el mercado laboral. En este contexto, resulta necesario activar las economías locales a través de programas de obras públicas que no sólo permitan reconstruir las infraestructuras dañadas por la guerra sino que, además, a través de la creación de empleos, resultan especialmente apropiados, tanto para los ex combatientes como para sus familias y comunidades. Además, se en esta tipología se suelen apoyar las medidas de prevención y resolución de conflictos y fomentar la confianza entre ex combatientes, comunidades, autoridades locales y fuerzas de seguridad para la creación de un entorno más seguro. La participación de la comunidad en el proceso de DDR y la participación de los ex combatientes en las actividades de reintegración centradas en la comunidad pueden también desempeñar un papel clave en la transición posterior al conflicto. Esta estrategia de reintegración presenta las siguientes características comunes (PNUD, 2005):

- Zonas geográficas bien definidas.

- Carácter participativo.
- Necesidades y exigencias de los beneficiarios.
- Gestionada por actores locales y sistemas descentralizados.
- Requerimiento de un alto nivel de cooperación interinstitucional.

El riesgo de este enfoque más general de la reintegración recae en la posible marginación de ciertos grupos armados en caso que no se realice una efectiva cobertura geográfica y política. Si se le suma al hecho que los beneficios no se dirigen directamente a los antiguos combatientes, este enfoque es una posible fuente de inseguridad. Además, otro problema que se presenta es el de la elegibilidad. Si bien en un enfoque de reintegración individualizada se debe establecer una clasificación del tipo de combatientes que se pueden acoger a este tipo de programas (porte de armas, antigüedad, menores-soldado,...), el enfoque centrado en la comunidad tiene el reto de definir qué se entiende como comunidad (Baaré, 2005). Este concepto deberá analizarse en cada uno de los casos en función del contexto: rural, urbano, círculo más próximo al ex combatiente, localidad de acogida, etc...

4. ¿Reintegración comunitaria en Haití?

Esta sección, que se centra en la estrategia que desde 2006 se pretende aplicar para la reducción de la violencia armada en Haití se dividirá entre la contextualización del caso, la explicación de la estrategia global de reducción de violencia armada diseñada y una valoración general de la misma.⁶

⁵ Puede que todavía se precisen otros servicios de apoyo concretos, especialmente en materia de servicios de salud física y mental.

⁶ Buena parte de la información de este apartado procede de: Caramés, Albert *¿Un DDR para Haití? Iniciativas de reducción de la violencia armada en el país*, Barcelona, Escola de Cultura de Pau, 2007. Este

4.1 CARACTERÍSTICAS DE LA VIOLENCIA ARMADA

Históricamente, el uso de la violencia en Haití ha sido uno de los instrumentos represivos del Gobierno. Tras la salida del Presidente Jean Bertrand Aristide se siguió perpetuando la fuerte polarización política con enfrentamientos entre defensores y detractores del sistema propulsado por el antiguo mandatario, que a su vez respondía a las estructuras inmovilistas de gobiernos anteriores, además de identificarse las antiguas FFAA (FAd'H) como la principal amenaza para la seguridad.

No puede afirmarse que en Haití se haya producido lo que convencionalmente se conoce como un conflicto armado. Las causas de la inseguridad responden principalmente a la ausencia de alternativas sociales y económicas, los vacíos del estado de derecho (zonas de "non droit"), la corrupción política, la capacidad limitada de la gobernabilidad local y la ineficacia de los servicios básicos ofrecidos por las instituciones gubernamentales a la población (en esta materia, la Policía Nacional Haitiana, PNH en adelante, los Ministerios de Justicia, Asuntos Sociales, Educación, Infraestructuras y Salud Pública, además de la Secretaría para la Seguridad Pública). Además, habría que sumarles la presencia del narcotráfico, el contrabando y el tráfico de armas. La violencia y la presencia de armas ligeras es un hecho estructural y una norma social cada vez más recurrente, lo que lleva a definir a Haití como un caso de violencia armada urbana. Sin embargo, no se puede obviar el hecho de que también existe violencia de carácter rural, en la lucha por tierras, sumada a la ausencia de un sistema judicial eficiente.

Resulta también necesario identificar las principales zonas afectadas por la violencia armada. La progresiva apertura de mercados hizo perder poder adquisitivo a los trabajadores rurales, mayoritariamente con producción de carácter unifamiliar, lo que ha llevado a una progresiva concentración, de manera masiva, de la población en las zonas urbanas, sin ningún tipo de planificación urbanística, otro de los motivos que ocasionan este tipo de violencia armada.

La realidad cambiante del país puede llevar a que en un corto espacio de tiempo puedan detectarse otras zonas con un alto índice de violencia armada, bien sea por el recrudecimiento de la tensión social, como por el actual desplazamiento de miembros de grupos armados hacia las afueras de la capital. Si se consolidara esta tendencia hacia un tipo de violencia menos política y más criminal, se podría llegar a producir una disminución del número de efectivos militares a favor de un aumento de los policías. No obstante, habría que precisar qué efectivos militares han dejado de ser funcionales, especialmente los situados en las zonas rurales, además incorporar nuevos policías que estuvieran especializados en el control urbano de la violencia y en policía comunitaria.

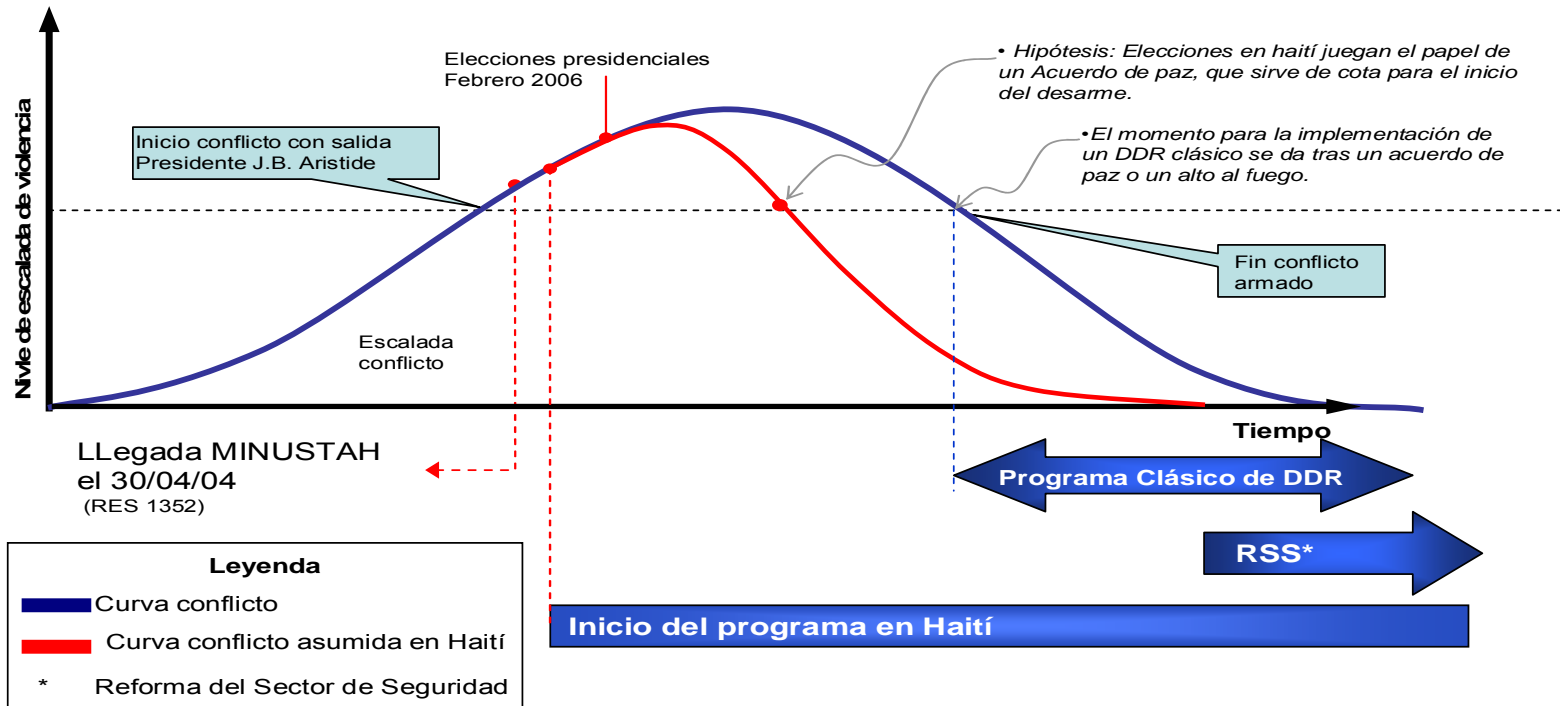
Respecto a los grupos armados en sí, se debe intentar identificar sus estructuras y motivaciones políticas y criminales, en muchas ocasiones entremezcladas, así como la relación establecida con la comunidad donde vienen operando. La relación entre actores armados y los miembros de los barrios donde operan puede llegar a ser sumamente compleja, ya que en ella se combina la generosidad y protección ofrecida por estos grupos, a través de la prestación de servicios (provisión de alimentación), junto con la generación de un clima de amenaza y utilización de la población como actores armados ante el ataque de otros grupos.

informe es fruto de una visita al país realizada en marzo de 2007.

En relación a las cifras, ya no se acepta que existan 30.000 miembros de grupos armados, tal y como apuntaban estudios anteriormente realizados (Muggah, 2004).

Por el contrario, desde MINUSTAH se han cifrado entre 4.000 y 6.000. Su estructura e idiosincrasia es muy variada, aunque muy relacionadas e interconectadas entre sí. Cada grupo armado lo conforma un líder acompañado de tres a seis lugartenientes, mientras el número de efectivos totales puede llegar al medio centenar. Si se tuviera que establecer una clasificación gradual, desde las motivaciones más políticas a las más criminales, se debería hablar, por este orden, de las *organisations populaires*, los *Baz armés*, y las bandas criminales organizadas, aunque, como ya se ha comentado, parece distinguirse cada vez más claramente el hecho de que las supuestas reivindicaciones políticas no son más que el pretexto para sus actividades criminales. En definitiva, se trataría de identificar el “núcleo duro” de cada grupo armado, para diferenciarlo de otro tipo de actores (por ejemplo, menores y mujeres) que conforman la periferia del mismo, aunque no están exentos de responsabilidades (Nascimento, 2006).

Periodo de intervención del Programa de DDR en Haití



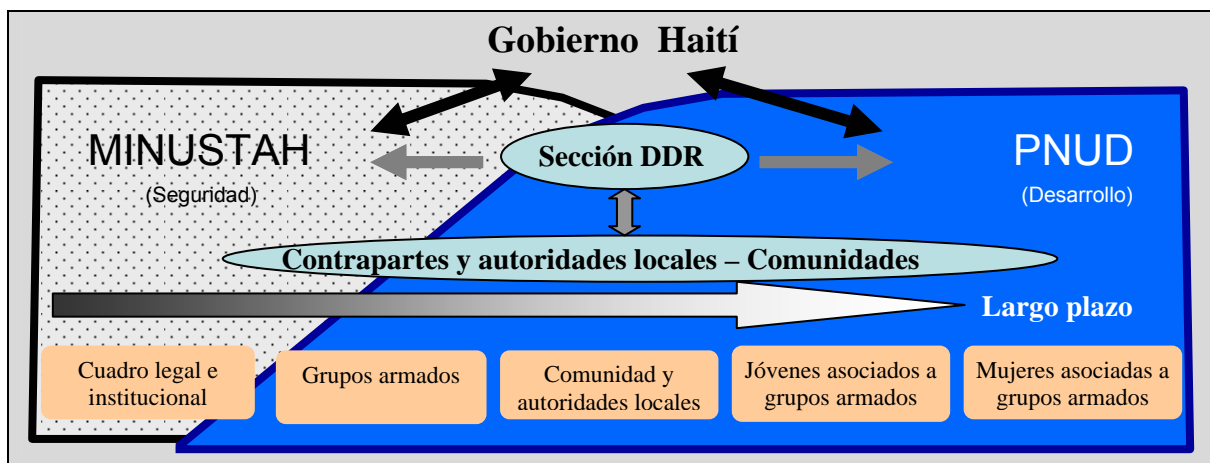
4.2 INICIATIVAS DE REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA EN HAITÍ

Tres años después de la implantación de la MINUSTAH, el programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de antiguos combatientes que se ha puesto en marcha en Haití, similar a los realizados en otros contextos, no ha conseguido reducir el nivel de violencia armada en ese país. Los motivos principales habría que buscarlos en la ausencia de un análisis del conflicto armado haitiano, con motivaciones principalmente políticas entre las partes enfrentadas. Tampoco ha habido un proceso de paz que culminara con algún tipo de acuerdo. Además, de manera más concreta, se constató que el grupo objetivo a desmovilizar (los antiguos militares, las FAd'H) tras la salida del Presidente Aristide podían suponer la principal amenaza con sus demandas de reconsideración de su estatus como FFAA. La falta de comprensión inicial de varios de los motivos expuestos llevó a la "importación" de experiencias y lecciones aprendidas de procesos de DDR realizados en países africanos como Burundi o Sierra Leona. A todo esto habría que añadirle la prioridad dada por parte de la MINUSTAH de llevar a cabo un proceso electoral, y la falta de una Policía Nacional Haitiana (PNH) consolidada. El siguiente gráfico pretende dar cuenta de las diferencias en la intervención del programa de reducción de la violencia armada en el país, en comparación con la puesta en marcha de un programa de DDR tras un conflicto armado más convencional. Los supuestos establecidos son motivo de discusión, en especial por

el hecho de equiparar el rol de un proceso electoral con el de un Acuerdo de Paz y el considerar un inicio tardío de la reforma del sector de seguridad, cuando los esfuerzos de reforma policial se iniciaron antes de lo que este gráfico dispone.

Como reflejo de este cambio de paradigma, la Sección Integrada de DDR de la MINUSTAH ha establecido una aproximación multifacética para la reducción de la violencia armada en el país, la cuál está basada en cinco ejes complementarios, que sirvan para abarcar desde el cumplimiento de los objetivos de seguridad (a corto plazo) hasta los objetivos de desarrollo (a largo plazo):

- Negociación, desarme y reintegración de los grupos armados (responsabilidad de MINUSTAH y de la Comisión Nacional de Desarme, Desmantelamiento y Reintegración, CNDDR).
- Seguridad comunitaria y prevención de conflictos (responsabilidad del PNUD).
- Prevención, desarme y reintegración de los jóvenes armados y asociados con los grupos armados (liderada por UNICEF).
- Reintegración de mujeres asociadas con grupos armados y refuerzo de su rol como vectores de paz (Departamento de Género de la MINUSTAH).
- Refuerzo de las estructuras políticas y legislativas para el control de la proliferación de las armas ligeras (elemento transversal).



FUENTE: UNDDR, 2006.

Hasta inicios de 2007, el único eje que se venía llevando a cabo es el de la negociación y desmantelamiento de los grupos armados, bajo la responsabilidad de la MINUSTAH y la CNDDR. Bajo este pilar, el más cercano a un DDR en un contexto de rehabilitación posbélica, apenas se han desmovilizado unos 130 efectivos, y se han recolectado unas 400 armas, además de reiniciarse la instalación de centros de reinserción en los barrios capitalinos de Bel Air, Delmas 2 y Cité Soleil. Para el mantenimiento de este pilar de la estrategia, en la fase de desmovilización se previó la implementación de un proceso de orientación que dure alrededor de un mes, así como un proceso individualizado para establecer el perfil socioeconómico más preciso posible, enfocado a los planes de acción comunitarios. Posteriormente, en la fase de reinserción se establece la entrega de microcréditos para subvencionar el acceso a la educación y la formación profesional.

Por lo que respecta al pilar centrado en la comunidad, identificado como el eje central del proyecto, se ha optado por creer en la capacidad de la sociedad para identificar y evitar las amenazas a los propios miembros de la comunidad. Esta concepción implica tanto a diferentes actores que tendrán un rol en el incremento de la seguridad humana y en la gestión del conflicto a nivel comunitario, contando con su capacidad para identificar estas potenciales amenazas. Se implementa a través de una red de organizaciones de base comunitaria

denominadas Comités para la Prevención de la Violencia y para el Desarrollo (CPVD). Estos comités están compuestos por representantes de una comunidad elegidos democráticamente, estableciéndose en función de pequeñas áreas administrativas. El proceso resultante esperado es la reducción de la violencia armada en el país, aunque también contiene objetivos más específicos:

- Creación de comités específicos para la prevención de la violencia y la gestión de conflictos.
- Empoderamiento de la comunidad como actor esencial para la lucha contra la violencia armada.
- Realización de acuerdos comunitarios para la reducción de la violencia armada y el desarme de los grupos armados.
- Implantación de actividades de prevención de conflicto y construcción de paz a nivel de base.
- Identificación de las lecciones aprendidas y las buenas prácticas en las experiencias de reducción de la violencia.
- Asunción por parte de las instituciones estatales de los vínculos entre la reducción de la violencia armada a corto plazo respecto a la seguridad a largo plazo.

Las necesidades vitales tan acuciantes que sufre la mayor parte de la población haitiana llevan a que la vinculación entre la seguridad y el desarrollo sea muy estrecha. La necesidad de homo-

geneización de la estrategia de reducción de la violencia pasa por delimitar qué tipo de proyectos llevar a cabo, los cuales pueden ir desde la sensibilización y la educación en materia de paz y negociación de conflictos, hasta los proyectos de desarrollo y reconstrucción física de las zonas afectadas (limpieza de escombros, potabilización del agua, o reconstrucción de infraestructuras). En definitiva, este tipo de aproximación debería ser la perspectiva que se debería intentar adoptar en los procesos de desarme dentro de la construcción de la paz, ya que el hecho de que los beneficios que se puedan dar sean de carácter colectivo sirven para el empoderamiento de la propia comunidad, enmarcados a su vez como un componente más de los programas más amplios de reconciliación y recuperación para la comunidad.

Por lo que concierne al pilar de la atención de las mujeres, aquellas vinculadas a los grupos armados suelen ser dependientes del mismo, es decir, que acostumbran a ser esclavas sexuales, aunque también emplean la lucha armada en defensa de sus propiedades, familia o comunidad, pero en un porcentaje mucho menor respecto a las víctimas de la violencia (Loutis, 2006).

Comités para la Prevención de la Violencia y el Desarrollo (CPVD)

Nivel departamental:

- Apoyo a la implementación de actividades de reducción de la violencia.
- Coordinación.
- Seguimiento y evaluación de la reintegración de los antiguos actores armados.
- Sensibilización.
- Capacidad de construcción de las CPVD.

Comité Departamental
(Apoyo Estratégico y Coordinación)

Composición:

- Delegado departamental.
- PNH
- Representantes sociedad civil y ONG
- Unidad Integrada de DDR.
- Asuntos civiles MINUSTAH.
- UNPOL

Nivel Comunitario:

- Implementación actividades.
- Desarme comunitario.
- Sensibilización.
- Implementación actividades comunitarias.

CPVD
(Comité para la Prevención de la Violencia y el desarrollo)

Composición:

- Jóvenes.
- Mujeres y hombres adultos.
- Sabios.
- Líderes de opinión.
- Miembro PNH.
- Autoridad local.

Nivel comunal:

- Apoyo CPVD.
- Sensibilización.
- Participación en el proceso de decisión.

Composición:

- Jóvenes.
- Mujeres y hombres adultos.
- Sabios.
- Líderes de opinión.
- Miembro PNH.
- Autoridad local.



El pilar de la atención a menores resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta el alto porcentaje de menores de edad que componen la pirámide de población en el país (Muggah, 2004). Asimismo, este colectivo está expuesto a un alto nivel de violencia en diversos sentidos: muertes, secuestros, violaciones, uso en los grupos armados y ataques contra los hospitales y escuelas. En este sentido, la atención al menor, especialmente a través del seguimiento psicosocial, debe quedar claramente delimitada si el menor ha sido víctima de la violencia armada (pertenencia a grupo armado), además de la violencia estructural y cultural (pobreza, analfabetismo o falta de acceso a la educación, entre otros motivos).

A modo de valoración de esta aproximación multifacética para la reducción de la violencia, si bien conceptualmente esta estrategia parece una idea bien planteada, su ejecución presenta ciertas dudas. En primer lugar, uno de los aspectos que se ha constatado es la carencia de un sistema de justicia transicional.⁷ Actualmente se vislumbra como imposible aplicar una amnistía generalizada para todos los actores que intervienen en la violencia armada, ya que no contribuiría a la reconciliación de la sociedad haitiana.

Tampoco se ve factible la aplicación de un sistema marcadamente represivo, debido a la ausencia de mecanismos institucionales en este sentido, en el marco de una enorme fragilidad del sistema gubernamental. Esta ausencia de mecanismos institucionales debe ser un elemento prioritario para poder consolidar cualquier elemento de justicia de transición.

⁷ El concepto de justicia transicional se refiere a los “procesos judiciales y extrajudiciales que facilitan y permiten la transición de un régimen autoritario a una democracia o de una situación de guerra a una de paz. La justicia transicional busca aclarar la identidad y los destinos de las víctimas y los responsables de violaciones de derechos humanos, establecer los hechos relacionados con dichas vulneraciones y diseñar las formas en las que una sociedad abordará los crímenes perpetrados y las necesidades de reparación” (Rettberg, 2005).

Por otra parte, la falta de una estrategia coordinada a distintos niveles es un aspecto que necesita importantes mejoras. En primer lugar, resulta fundamental consolidar la coordinación dentro del sistema de Naciones Unidas, lo cual pasa por responder a las recomendaciones ya mencionadas por el Departamento de Misiones de Mantenimiento de la Paz (DPKO, por sus siglas en inglés): crear una *Commission pour la Réduction de la Violence* (CRV), para acogerse con más precisión a las resoluciones 1702 y 1743 del Consejo de Seguridad de la ONU, referidas a Haití, con una estructura presupuestaria única y que formalice el rol de UNICEF en esta unidad. La MINUSTAH se ha erigido, junto con la UNMIS (Sudán) como una de las experiencias piloto de Misiones Integradas de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas. Es decir, es la expresión del intento de establecer mejores canales de comunicación entre las distintas secciones y agencias de Naciones Unidas que operan en el país. Si bien este dispositivo ya se venía haciendo efectivo desde su inicio, el propio Departamento de Misiones de Mantenimiento de la Paz, en visita al país en marzo de 2007, constató una falta de comunicación e implementación de políticas de carácter muy distinto entre UNICEF y la MINUSTAH. Es por ello que este Departamento recomendó establecer una línea estratégica operacional conjunta, bajo una estructura y una gestión presupuestaria integrada y bajo el liderazgo de la MINUSTAH y el PNUD.

Otro aspecto que necesita mayor coordinación, recomendado también por el DPKO, es la relación existente entre la Sección Integrada de DDR de la MINUSTAH y el gobierno de Haití, en este caso con la CNDDR, y la MINUSTAH.⁸ Resulta significativo, en

⁸ La nueva Comisión fue constituida en septiembre de 2006, bajo la dirección de A. Fils Aimé y compuesta por un representante de la PNH, el Ministerio de Justicia, Asuntos Sociales, Interior y Condición Femenina. Como se comprueba, el criterio principal de elección de sus miembros no se basó en la experiencia en

consonancia con el cambio paradigmático de las características actuales de la violencia en Haití, el observar como, en las siglas de la CNDDR, la segunda “D” ha dejado de responder a “Desmovilización” (durante la Comisión del Gobierno de Transición) para pasar a “Desmantelamiento”, lo que se puede explicar por la reducción de la estrategia de negociación con dichos colectivos, para pasar a estrategias más disuasorias dado su idiosincrasia mayoritariamente criminal. Si bien es cierto que el aspecto que ha generado más controversia es la procedencia de su Portavoz (J. B. Philippe, “Samba Boukman”, uno de los principales instigadores de la “Operación Bagdad”⁹) hay otros aspectos que merecen especial atención, principalmente a raíz de su documento de estrategia nacional.

En definitiva, las debilidades detectadas en la estructura y funcionamiento de la CNDDR son un fiel reflejo de las numerosas necesidades de asistencia hacia el Gobierno para formar un verdadero estado de derecho. Para valorar las relaciones entre el Gobierno (en este caso, bajo la figura de la CNDDR) y la MINUSTAH habría que añadirle la persistencia de una fuerte tradición de apropiación nacional y de desconfianza respecto a lo externo, además de un alto grado de desconfianza respecto a la ayuda procedente del exterior, ya que, tras muchos años de intervención, el dinero comprometido ha sido proporcionalmente muy superior a los resultados conseguidos sobre el terreno.

En cuanto a las organizaciones internacionales, se ha destacado la falta de impacto de los proyectos impulsado por la comunidad internacional y el derroche de fondos en un país con necesidades tan acuciantes.

Finalmente, el último ámbito que precisa mucha más coordinación recae en la relación entre las instituciones internacionales, principalmente las que integran el sistema de Naciones Unidas, y las organizaciones locales. Aunque no existe una amplia tradición de base comunitaria en la sociedad haitiana, buena parte de las organizaciones locales reclaman una mayor atención y comunicación de estrategias y resultados por parte de la comunidad internacional. Un amplio conocimiento del contexto podría servir para realizar un mapeo de cuáles son las principales iniciativas que surgen desde la sociedad haitiana. Una de las iniciativas de mayor prestigio es la de la *Campagne pour la Réduction de la Violence en Haïti*. Se trata de una agrupación de diversas organizaciones a nivel estatal e internacional¹⁰, cuyos objetivos se dividen en tres ejes: trabajos de sensibilización, movilización y formación acerca de las dimensiones, causas, consecuencias de la violencia armada en el país. El trabajo se realiza a partir de tres sectores clave: jóvenes, artistas, trabajadores y periodistas; sensibilización de las comunidades de riesgo para su participación activa; y promoción y apoyo de la puesta en marcha de un cuadro legal a nivel nacional e internacional. Estos objetivos pretenden cumplirse a través de diversas estrategias y actividades: investigación sistemática y difusión de estudios sobre la problemática de la violencia armada en Haití; formación y educación de los miembros de las organizaciones que conforman esta coalición; sensibilización a través de los principales eventos culturales; campaña mediática; puesta en común de experiencias con otros países; *lobby* a las principales instancias nacionales e internacionales que intervengan en la promulgación de leyes y normas que rigen la circulación de armas sobre el país; y acciones co-

materia de DDR, si no en sus conexiones políticas y su representatividad.

⁹ Operativo desplegado a finales de 2004 por el movimiento de resistencia armada leal al ex Presidente Jean Bertrand Aristide donde se produjeron un gran número de crímenes, principalmente de miembros del la PNH.,

¹⁰ Action Aid, AFROSIFA, Caisse Populaire St. Gérard, CONCERN, KFS, KOZ, KOZ-PAM, Kros. KSIL, Oxfam, PEJEFE, RNDH, SAKS, SOFA. Sus ámbitos de trabajo son también muy diversos (organización comunitaria, mujeres, derechos humanos, comunicación, etc. Para más información, véase <www.campagnecontreviolence.org>.

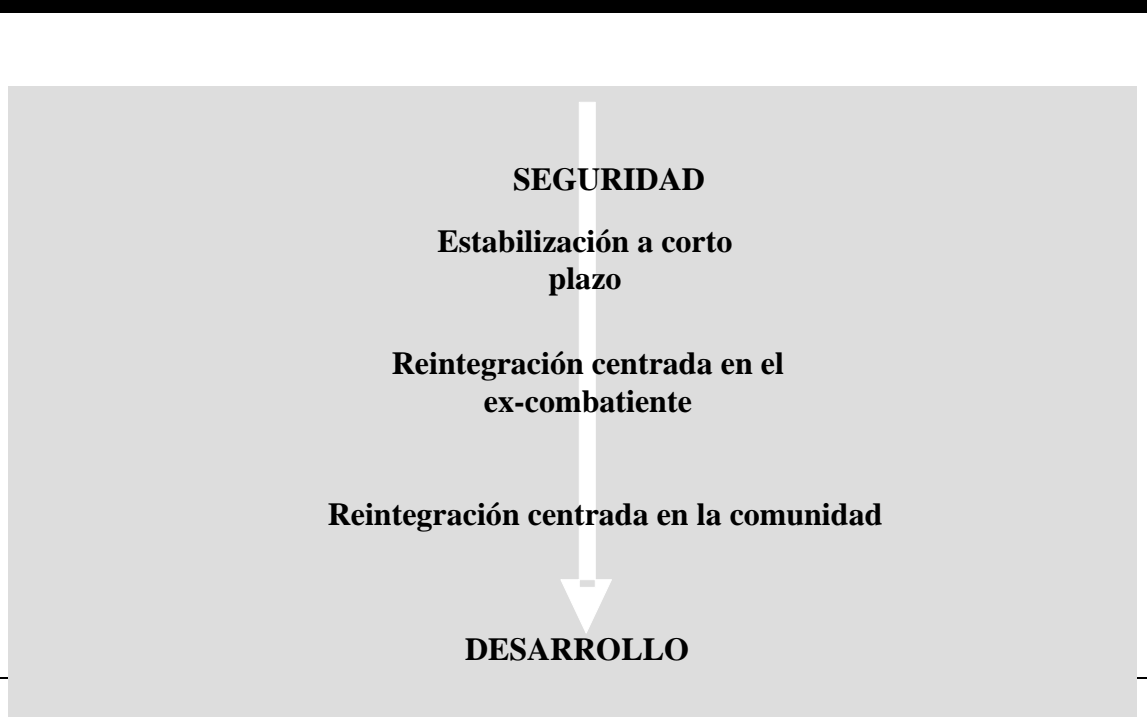
munitarias para desarrollar actividades apropiadas para búsqueda de alternativas a la violencia para los jóvenes.

5. Conclusiones

Habitualmente, en los programas de DDR, las fases de desarme y desmovilización, bajo su perspectiva en objetivos a corto plazo y sus resultados cuantificables, son las que más seguridad aportan entre los donantes para que sea financiada su implementación. Sin embargo, la fase de reintegración en los programas de DDR debe ser el paso decisivo para la consolidación de

la seguridad (visión a corto plazo) en el proceso de construcción de paz. No obstante, una de las principales discusiones sobre esta fase es si, además, pueden servir para asentar el primer paso para el desarrollo (perspectiva a largo plazo). Para ello, las estrategias que se emplean es un aspecto esencial, fundamentalmente basadas en el tipo de ayudas y los beneficiarios de las mismas.

Tipos de reintegración según objetivos



FUENTE: elaboración propia

Estableciendo una escala desde el objetivo de la seguridad hasta el del desarrollo, la clasificación empezaría con las entregas de ayudas únicamente a los ex combatientes para preservar la seguridad del país. Esta estrategia no se encontrará en los casos del apartado anterior, que lógicamente siguen el enfoque comunitario. Como se ha podido comprobar, existen diferencias entre el tipo de ayudas, que también tendrán una gradación diferente para la

consolidación de la seguridad. En otras palabras, el hecho de entregar beneficios de carácter material se concibe como un incentivo para acoger a los ex combatientes, pero no podrá ser considerado de la misma manera que si se realizan proyectos de desarrollo de carácter comunitario, aunque si puede servir para la dinamización de la economía local. En este punto es necesario diferenciar entre la entrega de material logístico para la ayuda al desarrollo,

los cuales también se podrían entregar a los ex combatientes, que la implementación de proyectos comunitarios de desarrollo, con el activo añadido que el beneficio es global.

Independientemente de la estrategia adoptada, es necesario tanto consolidar la reintegración económica (microcréditos, creación de empleo, pequeñas empresas, reconstrucción de infraestructura, formación, acceso a servicios básicos) como social (reconciliación, reparación, justicia, verdad). Además, dentro de los proyectos de reintegración comunitarios, otro aspecto que se presume como imprescindible es el empoderamiento de la propia comunidad para que se sienta partícipe activa en esta fase del programa de DDR, es decir, que no únicamente sean partícipes de los beneficios de la comunidad, sino que sean sujetos activos en la planificación del mismo. Para este fin se acostumbra a realizar grupos de trabajo, que si bien están gestionados por los organismos ejecutores del programa, deben hacer recaer el peso decisorio en la propia comunidad. Las distinciones en este punto se centran en la heterogeneidad de la composición de estos grupos.

Asimismo, la reintegración y reconciliación también pasarán por cierto proceso de reconstrucción y de desarrollo, por lo que se observa mayor eficacia en contextos donde predomina la pobreza y la marginalización, por encima de otras causas de conflicto como la identidad, la religión o el poder político (Samsi, 2007). Este tipo de enfoque será más adecuado cuando los ex combatientes no representan una amenaza para la seguridad de sus comunidades, o al menos, no más que los otros grupos afectados por la guerra, como en los conflictos armados para la defensa o de liberación nacional. Este tipo de estrategia ya se ha ido adoptando más recientemente y se concibe como una alternativa o complemento a las modalidades anteriormente presentadas (International Peace Academy, 2003). En este sentido, el caso escogi-

do, Haití, no coincide con las características típicas de un conflicto armado, ya que tras el fin de las hostilidades no se ha dado ningún tipo de acuerdo de paz. No obstante, la importante vinculación entre las causas de la violencia armada y las necesidades básicas de la población, por encima de motivaciones políticas, lleva a tener que vincular las agendas de la paz, la seguridad y el desarrollo.

El éxito de la reintegración depende en gran medida del apoyo que reciben los ex combatientes de sus familias y comunidades. Frecuentemente, los ex combatientes regresan a entornos sociales extremadamente difíciles, en los que es muy probable que se les perciba simplemente como victimarios y como una carga adicional para la comunidad, en lugar de como un valor añadido. Las actividades que se dirigen especialmente a los ex combatientes sin ofrecer beneficios evidentes para el resto de la comunidad, pueden hacer peligrar el entorno local.

A modo de recomendaciones, los programas de DDR deberían ser gestionados de manera general, es decir, no únicamente focalizado en las iniciativas de reducción de la violencia, sino en la promoción de la seguridad humana. El objetivo no debe ser únicamente la reducción de armamento y la consolidación de la seguridad a través de la desmovilización de combatientes, sino también asentar los cimientos para el desarrollo de la sociedad, es decir, a través de la relación con iniciativas de reducción de la pobreza, por ejemplo, de un mayor plazo que las de desarme, que se podrían implementar en fases de reintegración de carácter comunitario.

Por otra parte, no se deben olvidar los receptores finales de la reconstrucción tras un conflicto, como pueda ser la población civil local. Las medidas constructoras de confianza de base comunitaria y las campañas de sensibilización e información en relación con los programas de desarme en todos sus ámbi-

tos (legislación nacional e internacional, crimen transnacional, etc.) podrían ser una de las estrategias más efectivas de construcción de la paz desde este ámbito de la intervención. Es por ello, más concretamente, que tampoco se debe obviar la necesidad de vincular este tipo de procesos a largo plazo, con los ya mencionados mecanismos de justicia transicional.¹¹

¹¹ Según el contexto, también deberá haber cierta vinculación con los procesos de reforma del sector de seguridad, siendo la reincorporación a las FFAA como una nueva opción de reintegración.

Referencias bibliográficas

Action Aid. MINUSTAH, (2006), *DDR and Police, Judicial and Correctional Reform in Haiti. Recommendations for change*. Action Aid,

Action Aid.(2006), *Disarmament, Demobilisation and Reintegration: What role should the EU play in Haiti? Recommendations for change*.

Baaré, A.(2005), *An Analysis of Transitional economic Reintegration*, Stockholm Initiative on DDR, Go-vernment of Sweden.

Banco Mundial (2006), *GAM Reintegration needs Assessment. Enhancing peace through Community-level development Programming*.

Campaña Armas Bajo Control (2003), *Vidas destrozadas*, en <http://www.controlarms.org/es/descarga/informe.htm>.

Centre for Humanitarian Dialogue (2007), *Missing Pieces. A Guide for Reducing Gun Violence through Parliamentary Action*, CHD.

Centre for International Cooperation and Security (2005), *The Impact of Armed Violence on Poverty and Development*, Informe completo sobre la violencia armada y las iniciativas contra la pobreza, Department for Peace Studies, University of Bradford.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas Resoluciones 1702/2006 y 1743/2007 La cuestión relativa a Haití, Naciones Unidas.

International Crisis Group(2006), *Haití: security and the Rentegration of the State*. Latin American/ Caribbean Briefing 12.

International Crisis Group(2007), *Haiti: Justice reform and the Security Crisis*. American/Caribbean Briefing.

Escola de Cultura de Pau (2007), *Análisis de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de antiguos combatientes durante 2006*.

Escola de Cultura de Pau.(2007), *¿Un DDR para Haití? Iniciativas de reducción de la violencia armada en el país*.

Escola de Cultura de Pau (2006), *La consolidación de la rehabilitación posbélica en Haití: una responsabilidad compartida*.

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

Escola de Cultura de Pau. Alerta (2007). Informe sobre Conflictos, Derechos Humanos y Construcción de Paz, Icaria, Barcelona.

Escola de Cultura de Pau (2006), *Análisis de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración de excombatientes existentes en el mundo durante 2005*. Escola de Cultura de Pau.

Faltas, S.; McDonald, G.; Waszink, C.(2001), *Removing Small Arms from Society. A Review of Weapons Collection and Destruction Programmes*, Small Arms Survey.

Galtung, J.(1998), *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución*. Bilbao: Ba-keaz/Guernika Gogoratuz.

Grasa, R.(2006), *Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana. De la teoría al programa político y la operacionalización*, Fundación CIDOB.

- GTZ, NODEFIC, PPC, SNDC (2004), *DDR – A practical field and classroom guide*.
- International Peace Academy (2003), *Transforming War Economies: Challenges for Peacemaking and Peace building Report of the 725th Wilton Park Conference*. IPA,.
- Kaldor, M.(2001), *Las nuevas guerras*, Tusquets.
- Krause, K.(2007), *Small Arms and Light Weapons: Towards Global Public Policy*, Coping with Crisis Working Paper Series, International Peace Academy.
- Loutis, W.(2006), *Evaluation de la situation des femmes dans le cadre de la violence armé en Haïti*, UNDP/MINUSTAH.
- Luz, D.(2004), *Building Human Security*, Escola de Cultura de Pau.
- Mobek, E.(2004), *Demobilisation, Disarmament and Reintegration in Haiti: Past Negligences, Present Problems, Future Possibilities en From Conflict to Community: a Combatant's return to citizenship*. Global Facilitation Network for Security Sector Reform.
- Muggah, R.(2007), *Managing 'Post-Conflict' Zones: DDR and Weapons Reduction*, Small Arms Survey_2005, Oxford, Small Arms Survey.
- Muggah, R.(2005), *No Magic Bullet: A Critical Perspective on DDR and Weapons Reduction in Post-Conflict Contexts*, The Commonwealth Journal of International Affairs Vol 94, No.379.
- Muggah, R.(2004), *Securing Haiti's Transition*. Small Arms Survey.
- Nascimento, S.(2006), *Armed groups in Haiti: geographical distribution, internal dynamics, level of threat and community perceptions*. MINUSTAH.
- Naciones Unidas (1999), *Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-combatants in a Peacekeeping Environment. Lessons Learned Unit of the UN Department of Peacekeeping Operations*..
- Naciones Unidas (2006), *Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*, en <<http://www.unddr.org>>.
- PNUD/UNDP (2005) *DDR of Ex-Combatants. Practice Note*.
- PNUD/UNDP (2006), UNDP Integrated DDR Section: UNDP – MINUSTAH. *2nd Quarterly Report (April – June 2006)*.
- PNUD/UNDP (2006), *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*.
- Rettberg A.(2005) *Entre el perdón y el paredón. Preguntas y dilemas de la justicia transicional*, Universidad de los Andes.
- Small Arms Survey (2001), *The Small Arms Survey 2001: Profiling the Problem*, Oxford, Oxford University Press.
- Small Arms Survey (2003), *The Small Arms Survey 2003: Development Denied*, Oxford, Oxford University Press.
- Swarbrick, P.(2007), *Avoiding Disarmament Failure: The Critical Link in DDR— An Operational Manual for Donors, Managers, and Practitioners*, Small Arms Survey, Working Paper 5.
- UNDDR, *Haiti Country Programme*, en <<http://www.unddr.org/countryprogrammes.php?c=80>>.

Últimos títulos publicados

DOCUMENTOS DE TRABAJO “EL VALOR ECONÓMICO DEL ESPAÑOL”

- DT 10/08** Jiménez, Juan Carlos; Narbona, Aranzazu: *El español en el comercio internacional.*
- DT 09/07** Carrera, Miguel; Ogonowski, Michał: *El valor económico del español: España ante el espejo de Polonia.*
- DT 08/07** Rojo, Guillermo: *El español en la red.*
- DT 07/07** Carrera, Miguel; Bonete, Rafael; Muñoz de Bustillo, Rafael: *El programa ERASMUS en el marco del valor económico de la Enseñanza del Español como Lengua Extranjera.*
- DT 06/07** Criado, María Jesús: *Inmigración y población latina en los Estados Unidos: un perfil socio-demográfico.*
- DT 05/07** Gutiérrez, Rodolfo: *Lengua, migraciones y mercado de trabajo.*
- DT 04/07** Quirós Romero, Cipriano; Crespo Galán, Jorge: *Sociedad de la Información y presencia del español en Internet.*
- DT 03/06** Moreno Fernández, Francisco; Otero Roth, Jaime: *Demografía de la lengua española.*
- DT 02/06** Alonso, José Antonio: *Naturaleza económica de la lengua.*
- DT 01/06** Jiménez, Juan Carlos: *La Economía de la lengua: una visión de conjunto.*

WORKING PAPERS

- WP 01/08** Cerdá, Emilio; Quiroga Gómez, Sonia: *Cost-loss decision models with risk aversion.*
- WP 05/07** Palazuelos, Enrique; García, Clara: *La transición energética en China.*
- WP 04/07** Palazuelos, Enrique: *Dinámica macroeconómica de Estados Unidos: ¿Transición entre dos recesiones?*
- WP 03/07** Angulo, Gloria: *Opinión pública, participación ciudadana y política de cooperación en España.*
- WP 02/07** Luengo, Fernando; Álvarez, Ignacio: *Integración comercial y dinámica económica: España ante el reto de la ampliación.*
- WP 01/07** Álvarez, Isabel; Magaña, Gerardo: *ICT and Cross-Country Comparisons: A proposal of a new composite index.*

- WP 05/06** Schünemann, Julia: *Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación social-constructivista.*
- WP 04/06** Kruijt, Dirk: *América Latina. Democracia, pobreza y violencia: Viejos y nuevos actores.*
- WP 03/06** Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *Exportaciones y crecimiento en España (1980-2004): Cointegración y simulación de Montecarlo.*
- WP 02/06** García Sánchez, Antonio; Molero, José: *Innovación en servicios en la UE: Una aproximación a la densidad de innovación y la importancia económica de los innovadores a partir de los datos agregados de la CIS3.*
- WP 01/06** Briscoe, Ivan: *Debt crises, political change and the state in the developing world.*
- WP 06/05** Palazuelos, Enrique: *Fases del crecimiento económico de los países de la Unión Europea–15.*
- WP 05/05** Leyra, Begoña: *Trabajo infantil femenino: Las niñas en las calles de la Ciudad de México.*
- WP 04/05** Álvarez, Isabel; Fonfría, Antonio; Marín Raquel: *The role of networking in the competitive-ness profile of Spanish firms.*
- WP 03/05** Kausch, Kristina; Barreñada, Isaías: *Alliance of Civilizations. International Security and Cosmopolitan Democracy.*
- WP 02/05** Sastre, Luis: *An alternative model for the trade balance of countries with open economies: the Spanish case.*
- WP 01/05** Díaz de la Guardia, Carlos; Molero, José; Valadez, Patricia: *International competitiveness in services in some European countries: Basic facts and a preliminary attempt of interpretation.*
- WP 03/04** Angulo, Gloria: *La opinión pública española y la ayuda al desarrollo.*
- WP 02/04** Freres, Christian; Mold, Andrew: *European Union trade policy and the poor. Towards improving the poverty impact of the GSP in Latin America.*
- WP 01/04** Álvarez, Isabel; Molero, José: *Technology and the generation of international knowledge spillovers. An application to Spanish manufacturing firms.*

POLICY PAPERS

- PP 01/08** Caramés, Albert: *Desarme como vínculo entre seguridad y desarrollo. La reintegración comunitaria en los programas de DDR en Haití*
- PP 03/07** Guimón, José: *Government strategies to attract R&D-intensive FDI.*
- PP 02/07** Czaplińska, Agata: *Building public support for development cooperation.*
- PP 01/07** Martínez, Ignacio: *La cooperación de las ONGD españolas en Perú: hacia una acción más estratégica.*
- PP 02/06** Ruiz Sandoval, Erika: *Latinoamericanos con destino a Europa: Migración, remesas y codesa-rollo como temas emergentes en la relación UE-AL.*
- PP 01/06** Freres, Christian; Sanahuja, José Antonio: *Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea – América Latina.*
- PP 04/05** Manalo, Rosario; Reyes, Melanie: *The MDGs: Boon or bane for gender equality and wo-men's rights?*

- PP 03/05** Fernández, Rafael: *Irlanda y Finlandia: dos modelos de especialización en tecnologías avanzadas.*
- PP 02/05** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *Apertura comercial y estrategia de desarrollo.*
- PP 01/05** Lorente, Maite: *Diálogos entre culturas: una reflexión sobre feminismo, género, desarrollo y mujeres indígenas kichwuas.*
- PP 02/04** Álvarez, Isabel: *La política europea de I+D: Situación actual y perspectivas.*
- PP 01/04** Alonso, José Antonio; Lozano, Lilibiana; Prialé, María Ángela: *La cooperación cultural española: Más allá de la promoción exterior.*