

¿Voz, derechos, o dinero en efectivo? ¿Qué factores determinan el éxito de los procesos de DDR?*

Voice, Rights or Cash Money? Which Factors Determine the Success in the DDR Processes?

Joakim Kreutz^a

Universidad de Upsala, Suecia

joakim.kreutz@statsvet.uu.se

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0650-2127>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo25.vdde>

Recibido: 14 Enero 2020

Aceptado: 02 Mayo 2020

Publicado: 23 Diciembre 2020

Resumen:

¿Qué componentes de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) son claves para asegurar la paz tras una guerra civil? Aunque prácticamente todos los procesos de paz en el mundo incluyen algún tipo de programa de DDR para ayudar a los excombatientes a convertirse en civiles después de una guerra civil, las razones por las cuales son exitosos en unos casos y no en otros son poco conocidas. Centrándose en tres factores abordados habitualmente por estos procesos #oportunidades políticas, judiciales y económicas para los excombatientes más allá de las ofrecidas en la sociedad en general#, este estudio analiza cinco casos en los que la paz prevaleció durante más de una década, y cinco más donde no fue este el caso. El análisis revela la importancia de un equilibrio entre lo ofrecido a los excombatientes y el dividendo de paz para la sociedad en su conjunto, y señala que garantizar el acceso político de los antiguos grupos beligerantes es menos exitoso que permitirles competir en el proceso electoral.

Palabras clave: desmovilización, guerra civil, recurrencia, democracia.

Abstract:

Which components in the Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) are key to ensure the peace after a civil war? Although almost every peace process worldwide includes any sort of DDR programme to help ex fighters to become civilians after a civil war, the reasons why in some cases they succeed and in some other they do not, are quite unknown. Focusing on three factors usually addressed throughout these processes #political, legal and economic opportunities for ex fighters beyond the ones offered by the general society#, this work analyses five cases when the peace prevailed for more than one decade and five cases when it did not. The analysis shows how important is a balance between the offers for ex fighters and the peace gain for the society as a whole. It also indicates that ensuring the political access for those former warring groups is less successful than allow them to compete in the election processes.

Keywords: demobilization, civil war, recurrence, democracy.

Introducción

¿Por qué es tan difícil lograr estabilidad en las sociedades tras la terminación de las guerras civiles? Una vez superados los retos de convencer a las partes beligerantes de sentarse a negociar, superar sus miedos, dejar las armas y comprometerse finalmente con las reformas y la reconstrucción, la probabilidad de que la paz prevalezca durante más de una década es tan solo de 50 por ciento (Kreutz 2010; Caplan y Hoeffler, 2017). Se han ofrecido muchas razones para explicar esta situación, incluyendo la calidad del acuerdo (Badran, 2014), la democratización (Walter, 2002), el crecimiento económico (Girod, 2015) y el apoyo de la comunidad internacional (Mattes y Savun, 2009). Sin embargo, llama la atención que, pese a las diferentes explicaciones sobre la insostenibilidad de la paz, casi todas las investigaciones se basan en un conjunto idéntico de supuestos sobre la reanudación de la lucha mediante la removilización de “veteranos de guerra” que conservan las habilidades –y potencialmente las armas– para volver a la guerra (Walter, 2002; Boyle, 2014; Nussio y

Notas de autor

^a Autor de correspondencia. Correo electrónico: joakim.kreutz@statsvet.uu.se

Oppenheim, 2014). En consecuencia, el riesgo de recurrencia del conflicto está intrínsecamente ligado a la situación de los excombatientes y su capacidad para desmovilizarse y reintegrarse exitosamente en la sociedad en posconflicto como ciudadanos corrientes.

Pese a que en los últimos 25 años casi todos los procesos de paz en guerras civiles han incluido algún programa para contribuir al desarme, la desmovilización y la reintegración de excombatientes en la sociedad, los hallazgos con respecto a un efecto positivo de este tipo de iniciativas en la estabilidad en el posconflicto no son concluyentes (Kreutz, 2018). El estudio de acuerdos de paz ha estado enfocado tanto en su diseño y contenidos (Mattes y Savun, 2009) como en el proceso de implementación (Joshi y Quinn, 2017) mientras que el diseño de los programas DDR no ha sido objeto de la misma atención. Sin embargo, las causas de reanudación de la violencia son frecuentemente atribuidas por los analistas a las falencias en el diseño de dichos programas. Esto puede atribuirse a la gran variedad de entornos en los que se lanzan, a las diferencias en su diseño y alcance y a los recursos disponibles para su ejecución. Por lo tanto, con algunas excepciones, los procesos de DDR no han sido un conjunto uniforme de políticas y medidas que pueden o no funcionar, sino un concepto que evoluciona rápidamente y que políticos y analistas consideran importante, aunque poco sabemos sobre por qué o cómo. Ni los estudios cuantitativos ni las investigaciones cualitativas han comparado si diferentes subcomponentes de los programas de DDR tienen efectos diferentes sobre la paz, o la manera como interactúan con el contexto general de un acuerdo de paz.

Este artículo explora tres componentes diferentes de los programas de DDR para investigar la influencia de consideraciones políticas, judiciales o económicas sobre el riesgo de recurrencia de una guerra civil. En contraste con los estudios que analizan los procesos de DDR de forma independiente, este artículo analiza la complementariedad de los contenidos generales del acuerdo de paz con las medidas formuladas para el proceso de DDR. Además, plantea que los excombatientes volverán a movilizarse si reciben menos beneficios que la sociedad en general, mientras que, al otorgarles mayores beneficios con respecto a la sociedad en general, existe el riesgo de que surjan nuevos actores armados. En términos más específicos, cualquier oferta de discriminación positiva judicial, política o económica para los excombatientes debería ir de la mano con una mejora en el imperio de la ley, la participación política o la reforma económica para el resto de la población. Mi argumento se basa en el reconocimiento creciente de que la reanudación de la violencia en una sociedad en posconflicto no involucra necesariamente a los mismos actores que participan en la guerra anterior. Un sinnúmero de caminos conduce hacia la recurrencia de un conflicto que involucra facciones armadas que no participaron en la negociación del acuerdo previo (Nilsson, 2008) u organizaciones recién formadas que pueden o no reclutar excombatientes desmovilizados (Kreutz, 2018).

Para explorar estos puntos, este artículo compara un número intermedio de procesos de DDR que no lograron crear una paz sostenible con casos similares con un resultado exitoso. Los casos se seleccionaron mediante el siguiente proceso. En primer lugar, se trata de conflictos civiles en los que la confrontación terminó en algún momento entre 2000 y 2009, y en los que hubo al menos un año de "paz". Esto permite eliminar casos que fracasaron inclusive antes de que el proceso de DDR comenzara a implementarse. En segundo lugar, identifiqué cinco casos en los que la violencia se reanudó menos de cinco años después del final del conflicto: República Democrática del Congo en 2001, Costa de Marfil en 2004, Burundi en 2006, República Centroafricana en 2006, y Malí (Azawad) en 2009. Estos casos se compaginaron posteriormente con cinco países donde la paz duró al menos cinco años y cuyo contexto político, judicial y económico es más similar al de los casos fallidos al final del conflicto: Sierra Leona en 2001, Angola en 2002, Nigeria en 2004, Indonesia (Aceh) en 2005 y Nepal en 2006. Por último, investigué la estructura de los programas de DDR, el nivel general de desarrollo del país y el nivel de participación de los excombatientes en violencia política en el posconflicto en estos diez casos.

Mis hallazgos sugieren muchas similitudes entre los casos con respecto al tipo de desafíos afrontados por una sociedad al final de un conflicto. Lo notable, sin embargo, es que en solo uno de los cinco casos fallidos (Burundi), la reanudación del conflicto -incluso cuando participan excombatientes- involucró exactamente

la misma organización beligerante activa en el conflicto anterior. En los cuatro casos restantes, la reanudación de la violencia fue provocada por actores que no habían participado en el proceso de paz previo o por grupos disidentes de la organización original. Si bien el contenido de los programas de DDR difiere sustantivamente entre los casos, este estudio indica que la participación política garantizada no proporciona necesariamente estabilidad en el posconflicto. Curiosamente, cuando los programas otorgan más recursos, aumentan las expectativas locales sobre lo que los excombatientes deben proporcionar a sus familias y comunidades, lo que significa que se ven perjudicados a pesar de todo. El efecto positivo identificable de los programas de DDR no es tanto los beneficios reales ofrecidos o las aptitudes proporcionadas a los excombatientes, sino más bien el sentido de comunidad y propósito que puede generar la participación en este tipo de programas.

Conocimiento comparativo sobre desarme, desmovilización y reintegración

Por dos razones, los excombatientes constituyen un riesgo particular en sociedades que han superado una guerra civil. La primera es que a raíz del proceso de paz deben renunciar a su posición social y económica y reconstruir sus vidas con base en habilidades diferentes a las valoradas en el conflicto, lo que los vuelve vulnerables a explotación, exclusión y ataques de venganza (Collier, 1994; Kreutz, 2018). La segunda es que su principal habilidad es la capacidad de utilizar violencia, lo que los convierte en reclutas atractivos para “saboteadores” que intentan reiniciar el conflicto y para bandas criminales (Themnér, 2011; Nussio y Oppenheim, 2014). Para manejar esta combinación volátil, desde principios de la década del noventa los programas de DDR se han convertido en algo habitual en los procesos de paz en todo el mundo.

Los estudios académicos sobre la eficacia de los programas de DDR para brindar estabilidad después de una guerra civil han encontrado resultados mixtos. En su análisis sobre la terminación de las guerras civiles entre 1989 y 2009, Banholzer (2014) encuentra que el riesgo de recurrencia de conflictos se reduce de 61 por ciento, cuando no hay programas de DDR, alrededor del 40% cuando se implementa un programa de esta naturaleza. Si bien esto sugiere un efecto positivo general de dicha medida, la diferencia es relativamente pequeña, pues la comparación no tiene en cuenta el contexto de posconflicto que determina el riesgo global de recurrencia del conflicto. Los especialistas han encontrado que la probabilidad de construir exitosamente una paz sostenible es menor en países con debilidades políticas, económicas y de seguridad, independientemente del diseño e implementación de los procesos de DDR (Berdal y Ucko, 2009).

Si bien el riesgo de experimentar una guerra civil es menor en las democracias (Hegre y Nygård, 2015), el efecto del tipo de régimen como condición para el éxito de los procesos de DDR ha sido menos explorado. La ausencia de sistemas legales incluyentes u otras instituciones de resolución de conflictos constituyó un obstáculo para los programas de DDR en el Cuerno de África (Kingma y Grebrewold, 1998), pero un sistema más autoritario y clientelista en Tayikistán ayudó a recompensar a excombatientes para permanecer en el proceso de paz (Matveeva, 2012). Es posible presentar argumentos similares sobre la situación económica del país, factor reconocido por aumentar el riesgo de conflicto (Blattman y Miguel, 2010). Pese a que en una economía pobre los combatientes pueden considerar unirse a un programa de DDR como una perspectiva más atractiva, es posible que solo resulte en desempleo en el futuro y en un posible riesgo de volver a la guerra (Knight y Özerdem, 2004; Rolston, 2007).

En la literatura existe un acuerdo unánime sobre el efecto negativo de la inseguridad en el riesgo general de reanudación del conflicto (Kreutz, 2018) y en la eficacia de los esfuerzos de DDR. En consecuencia, tanto académicos como profesionales de los programas de DDR han hecho hincapié en la importancia de una solución política, o que al menos se haya establecido la paz, como una condición previa fundamental para los procesos de DDR (Spear, 1999; Colletta y Muggah, 2009). Sin embargo, esto no ha puesto fin a la práctica de implementar los programas de DDR cuando los conflictos están en curso, bien porque no todos los grupos rebeldes firman un acuerdo o porque la desmovilización se utiliza como un medio para mejorar la seguridad.

Según una evaluación reciente de la ONU, alrededor de 85 por ciento de los procesos de DDR en 2018 no se llevaron a cabo después de una solución política (Banco Mundial y Organización de las Naciones Unidas, 2018).

Si bien esta literatura ha proporcionado información esencial sobre las promesas y los escollos de los procesos de DDR en la creación de una paz sostenible, pocos estudios han explorado el equilibrio entre lo que el programa de DDR les ofrece a los excombatientes y las reformas sociales que afectan a todos los miembros de la sociedad. Este es un descuido importante, puesto que la equidad percibida entre lo que ofrece la desmovilización y el acuerdo de paz en general es un factor clave para disponer a los excombatientes a reintegrarse en la sociedad, y a esta a aceptarlos. Si las mejoras en el acceso político, las oportunidades económicas y la seguridad se ofrecen de manera selectiva a algunos sectores de la sociedad, el riesgo de un retorno a la violencia es considerable. En la sección siguiente se discuten los tres tipos de beneficios otorgados a excombatientes en los procesos de paz, antes de analizar la tasa de éxito de procesos de DDR en los que estos beneficios estuvieron o no acompañados de mejoras para la población general.

Tipo de beneficios ofrecidos en procesos de DDR

El sufrimiento que las guerras civiles causan en toda la sociedad se extiende también a las experiencias de los excombatientes. Sin embargo, el que se les permita reintegrarse en la sociedad después de su desmovilización depende de la percepción de equidad entre los beneficios ofrecidos por el programa de DDR y las ventajas que la sociedad en su conjunto obtendrá con el fin del conflicto. El riesgo de un retorno a la violencia es mayor si en un asunto problemático específico los combatientes reciben beneficios que no se le otorgan a la sociedad o si el apoyo a los excombatientes es sustancialmente menor que la mejora global. Antes de pasar a la investigación empírica, a continuación, esbozo el tipo de beneficios que pueden incluirse en procesos de DDR y de paz y que únicamente se ofrecen a excombatientes.

Acceso político

Uno de los factores que obstaculizan la salida negociada a una guerra civil es el problema del “compromiso creíble”, es decir, la confianza de los antiguos rebeldes en que después del desarme y la desmovilización el Estado no incumplirá las disposiciones acordadas (Walter, 2002). Es importante destacar que inclusive el paquete pactado de medidas de reinserción debe aplicarse después de que los excombatientes han renunciado a su capacidad de hacer cumplir el proceso mediante la amenaza o el uso de violencia. Una solución al problema del compromiso creíble consiste en permitir que los antiguos rebeldes se organicen en un partido político al que se le puede garantizar una posición en el gobierno. Sin embargo, existe una distinción importante entre poder participar en contiendas electorales (que puede extenderse a la sociedad en general) y tener escaños garantizados en el poder. Esto último puede ofrecer beneficios en términos de gestión de conflictos, ya que ofrece a los excombatientes la posibilidad de participar en la toma de decisiones y, lo que es más importante, el intercambio de información entre estos y las instituciones. Asimismo, el acceso directo a los debates parlamentarios y la presencia en otras instituciones políticas ayuda a superar la incertidumbre sobre la implementación de las disposiciones acordadas y las razones que pueden retrasarla

Justicia

El segundo factor para tener en cuenta es la manera de equilibrar los incentivos de participación para los excombatientes y las demandas de justicia de las víctimas del conflicto. Durante la guerra, todas las partes

participan en actividades ilegales que #en teoría# deben ser investigadas y potencialmente castigadas. No obstante, por diversas razones, desde una perspectiva pragmática, rara vez se realiza una investigación judicial completa. En primer lugar, porque el conocimiento de que, como consecuencia del proceso de paz, van a terminar en la cárcel, eliminaría los incentivos de los excombatientes para participar en él. En segundo lugar, porque el comportamiento violento y abusivo durante la guerra es de tal magnitud que pocas sociedades en posconflicto tienen la capacidad de procesar la totalidad de casos de conducta criminal. En tercer lugar, debe reconocerse que los perpetradores también son víctimas, lo que significa que probablemente la investigación de cada caso individual proporcionará información sobre circunstancias específicas que pueden no estar totalmente contempladas en el ordenamiento legal.

Por último, teniendo en cuenta que no hay una premisa de confianza por parte de los excombatientes, estos harán un seguimiento cuidadoso a la implementación de los programas de DDR con el fin de evidenciar el compromiso a largo plazo del gobierno con la paz. Existe también por parte de los desmovilizados el temor de que el gobierno no cumpla con lo estipulado en el acuerdo y busque castigarlos una vez se hayan desmovilizado y estén en condición de indefensión. Con el fin de dar respuesta a estas demandas y ofrecer garantías judiciales a los excombatientes, muchos procesos de paz acuerdan la inclusión de un sistema de justicia transicional. A menudo ello implica la concesión de amnistías por delitos menores, siempre y cuando los excombatientes cooperen con los fiscales, mientras que los delitos más graves, como los asesinatos en masa, se juzgan en tribunales temporales específicos.

Economía

Las últimas prerrogativas que pueden ser polémicas en una sociedad en posconflicto son los beneficios económicos y las oportunidades laborales para los excombatientes tras su desmovilización. Aunque los programas de DDR pretenden dismantelar la capacidad organizativa y militar de las partes beligerantes, introducen a un gran número de excombatientes en sociedades poco preparadas para recibirlos. Puesto que el desempleo es un factor de riesgo para el reclutamiento de personas en grupos armados y bandas criminales, el desafío es cualificar a los excombatientes para ser competitivos en el mercado laboral. Teniendo en cuenta que los grupos armados reclutan en promedio personas muy jóvenes, los excombatientes a menudo carecen de educación o algún diploma oficial y de experiencia laboral relevante. Por otro lado, con frecuencia los excombatientes tienden a sufrir los traumas de la guerra, lo que implica que posiblemente no estarán en capacidad de trabajar a tiempo completo de inmediato, inclusive si tienen la oportunidad de hacerlo. Por esta razón, a menudo los programas de DDR les proporcionan a los excombatientes y sus familias algunos beneficios económicos (como dinero o bienes), formación, educación e inclusive puestos de trabajo (Özdemir, 2002). Sin embargo, la implementación de estas medidas puede generar impactos económicos duraderos para la sociedad. Particularmente la población no involucrada antes en el conflicto puede asumir que los beneficios otorgados a los excombatientes van en detrimento de su propio bienestar y acceso a oportunidades económicas, e incluso, en algunos casos, optar por la movilización en grupos armados. De ahí la importancia de garantizar dividendos sociales de los acuerdos de paz.

Metodología

Para analizar la hipótesis sobre la ineficacia de los programas de DDR, a menos que se coordinen con mejoras similares para la totalidad de la sociedad, este documento compara un número mediano de procesos de DDR que no lograron construir una paz sostenible con casos similares con un resultado exitoso. Si bien la definición de paz sostenible puede ser impugnada, los casos se seleccionaron sobre la premisa de que la estabilidad en el posconflicto implica que tras el fin del conflicto debería haber al menos cinco años de paz. Teniendo en

cuenta que la implementación de los programas de DDR y los acuerdos de paz puede tardar años, este marco de tiempo también es favorable, puesto que el estudio se centra en los resultados reales del proceso de paz en lugar de lo que indicado en los documentos.

Después de compaginar la terminación de las guerras civiles entre 2000 y 2009, identificadas por el Uppsala Conflict Data Program (UCDP) (Kreutz, 2010) con los programas de DDR, los casos de recurrencia del conflicto en un plazo de cinco años fueron la República Democrática del Congo en 2001, Costa de Marfil en 2004, Burundi en 2006, República Centroafricana en 2006 y Malí (Azawad) en 2009. Solo en Burundi se reanudó la violencia con exactamente el mismo actor de la ronda previa de conflicto, lo que motivó además una investigación sobre la tensión entre los beneficios del proceso de DDR y el impacto social general del proceso de paz. Para compaginar estos casos con contextos tan similares como fuera posible, seleccioné con base en características políticas, judiciales y económicas similares al final de un conflicto, lo que permitió identificar los casos de Sierra Leona en 2001, Angola en 2002, Nigeria en 2004, Indonesia (Aceh) en 2005 y Nepal en 2006.¹

La tabla 1 muestra la coincidencia de los casos en estimaciones del nivel de democracia participativa, el imperio de la ley y el desempleo como proporción de la fuerza total de trabajo (Kaufmann et al., 2010; Teorell et al., 2019). El índice de democracia se centra en la participación activa de los ciudadanos en todos los procesos políticos, electorales y no electorales, y puede oscilar entre 0 y 1 (el más democrático), mientras que la estimación del imperio de la ley se calibra en el promedio anual mundial, con prácticamente todas las puntuaciones entre -2,5 y 2,5, donde la puntuación más alta corresponde a mejores resultados.

TABLA 1
Casos para la comparación

| Casos de recurrencia de conflicto | <i>Democracia</i> | <i>Imperio de la ley</i> | <i>Desempleo</i> | Casos de no recurrencia de conflicto | <i>Democracia</i> | <i>Imperio de la ley</i> | <i>Desempleo</i> |
|-----------------------------------|-------------------|--------------------------|------------------|--------------------------------------|-------------------|--------------------------|------------------|
| RDC | 0,09 | -1,65 | 3,7% | Angola | 0,08 | -1,62 | 6,94% |
| RCA | 0,16 | -1,54 | 6,3% | Sierra Leona | 0,24 | -1,24 | 3,4% |
| Burundi | 0,19 | -0,97 | 1,65% | Nepal | 0,14 | -0,62 | 3,2% |
| Costa de Marfil | 0,28 | -1,48 | 3,5% | Nigeria | 0,27 | -1,41 | 4,4% |
| Malí | 0,36 | -0,45 | 8,06% | Indonesia | 0,44 | -0,82 | 7,71% |

Fuente: Kaufmann et al. (2010) y Teorell et al. (2019)

A medida que exploré los beneficios proporcionados por los programas de DDR en los casos respectivos, vale la pena señalar dos cosas. En primer lugar, esta no es una comparación por pares en sentido estricto, sino más bien una discusión acerca de los procesos que condujeron a la reanudación de los conflictos en un conjunto de casos, y si estas dinámicas también estuvieron presentes en los casos que no terminaron en violencia. Por lo tanto, esta investigación no pretende identificar un único factor que pueda entenderse con un alto nivel de confianza como la causa de los resultados divergentes en estos diez casos; más bien, es de carácter exploratorio, con el propósito de encontrar combinaciones de características que aumentan el riesgo de recurrencia del conflicto. En segundo lugar, el documento se centra en la percepción de los beneficios relativos ofrecidos a los excombatientes y a la población en su conjunto, lo que implica que lo importante no es el contenido real del programa, sino qué tan bien las medidas de DDR se corresponden con otros factores en la sociedad. Esto significa que antes de examinar los procesos específicos de DDR, hago una breve reseña de los contextos locales y las implicaciones que los acuerdos de paz en términos de democracia, seguridad y empleo.

Analizo estos casos principalmente a través de fuentes secundarias tales como investigaciones científicas, análisis posteriores a los procesos e informes sobre “lecciones aprendidas”, al igual que documentación primaria de los acuerdos de paz y los programas de DDR.

Casos de recurrencia del conflicto

Aunque los criterios utilizados para identificar casos “fallidos” de programas de DDR se centraron en la recurrencia del conflicto dentro de los primeros cinco años posteriores al acuerdo, los casos presentan algunas variaciones. Identifico las fechas de terminación y recurrencia con base en la definición de “episodios de conflicto” (Kreutz, 2010), es decir, los años consecutivos de enfrentamientos registrados de conformidad con la definición de conflicto armado del UCDP. Para los casos objeto de este estudio, esto significa que el período de posconflicto en Burundi fue 2006-2008; en la República Centroafricana 2006-2009; en Costa de Marfil 2004-2009; en la República Democrática del Congo 2001-2006; y en Malí (Azawad) 2009-2012. También vale la pena señalar que el alcance de los programas de DDR varía sustancialmente entre los casos. El tamaño de los programas oscila entre los 600 excombatientes desmovilizados en Malí², 7500 en la República Centroafricana, 14.000 en Burundi, 17.600 en Costa de Marfil, y la mayor desmovilización en la República Democrática del Congo de 102.000 soldados adultos y 30.000 niños (Caramés y Sanz, 2009; Boutellis, 2011; Cline, 2013; Pezard y Shurkin, 2015).

Fin del conflicto e implicaciones para la sociedad

Si bien todos los procesos de DDR en conflictos que se reanudaron fueron diseñados en el marco de un acuerdo de paz, el proceso de terminación del conflicto no fue sencillo en ninguno de ellos. En Burundi, la República Democrática del Congo y la República Centroafricana, los conflictos involucraron a múltiples grupos rebeldes, mientras que los movimientos rebeldes en Costa de Marfil y en Malí se dividieron en diferentes facciones cuando se firmaron los acuerdos.[] En consecuencia, el contenido de los acuerdos firmados al final de los enfrentamientos fue una reafirmación de acuerdos previos o su extensión a otros actores. En el caso de Burundi, el acuerdo de 2006 tomó como referencia los acuerdos de 1999-2000 y 2003; y la República Centroafricana por su parte retomó los contenidos del acuerdo de 2007 para dar fin al conflicto en 2008. En Costa de Marfil, el acuerdo de paz alcanzado en 2003 y los acuerdos en 2004 y 2005, que se comprometen con la implementación de su predecesor, no logran materializarse, como tampoco los acuerdos negociados en 2007-2008. Finalmente, el conflicto de Malí solo terminó en 2009, con el exilio del líder rebelde, mientras que a los excombatientes restantes se les ofreció la desmovilización según los términos del acuerdo de 2006.

Al observar el efecto general de la paz en la sociedad (utilizando los mismos datos que en la Tabla 1), el fin del conflicto tuvo un impacto positivo limitado. El nivel de democracia se mantuvo prácticamente sin cambios, excepto en la República Democrática del Congo, donde se fortaleció, mientras que el Estado de Derecho mejoró en la República Centroafricana, pero se deterioró en Burundi. El único dividendo de paz visible para la sociedad fue el económico, ya que el desempleo disminuyó en Burundi, Costa de Marfil y Malí. Conectando estas tendencias sociales con la situación de los excombatientes, podría esperarse que los escasos beneficios económicos en Burundi, Costa de Marfil y Malí, y el deterioro en la seguridad en la República Centroafricana, hubieran conducido a los excombatientes a reanudar la lucha. Sin embargo, la falta de mejoras en la democracia, la seguridad o la economía en la mayoría de estos países podría haber motivado también el surgimiento de grupos insurgentes en sectores de la población antes no vinculados al conflicto como una forma de reacción frente a los beneficios de los excombatientes.

Antes de entrar en los beneficios otorgados a los excombatientes, vale la pena señalar que en todos los casos, excepto Burundi y Cote d'Ivoire, el retorno a la lucha armada por parte de algunos excombatientes en la reanudación del conflicto se dio en el marco de nuevas organizaciones. De hecho, un análisis de la reanudación de los combates indica que la atención debe dirigirse hacia las acciones del ejército del gobierno, y no hacia los participantes de los procesos de DDR. En Burundi, la creciente represión gubernamental provocó el regreso

de la lucha, mientras que en Costa de Marfil y Malí la falta de voluntad para implementar las disposiciones del acuerdo de paz creó las condiciones para la reanudación del conflicto. Además, los nuevos rebeldes en la República Centroafricana fueron organizados por un exministro de defensa, mientras que en la República Democrática del Congo un excomandante rebelde creó una milicia debido a la incapacidad del Estado para proteger a los ciudadanos de los grupos armados ruandeses. En el caso de Malí, se evidenció una gran influencia transfronteriza, ya que el nuevo movimiento rebelde fue creado por veteranos que anteriormente habían servido al régimen de Gaddafi en Libia.

Acceso político de los excombatientes

Todos los casos de procesos de paz que no lograron garantizar una paz duradera comparten algunas características definitorias: en primer lugar, todos los movimientos rebeldes incluyen antiguos miembros de las fuerzas de seguridad; y, en segundo lugar, los conflictos se libraron con base en la movilización interétnica. En consecuencia, en todos los casos las demandas de representación política se relacionaban con alguna cuota de representación étnica #o local# en las instituciones políticas y con influencia política en todos los organismos de seguridad.

En cuatro de los cinco casos el acuerdo contemplaba un acceso político relacionado con algún tipo de representación étnica, mientras que en el quinto caso #Malí# se reclamó la creación de un nuevo órgano de decisión regional para asesorar sobre asuntos regionales (Pezard y Shurkin, 2015). Esta autonomía regional se creó exclusivamente para la región afectada por el conflicto, y no como parte de una reforma global del sistema político del país. En contraste, todos los demás acuerdos se firmaron como parte de procesos que involucraban a partidos civiles y terminaron en planes para un cierto tipo de gobierno de coalición transitorio.

En la República Democrática del Congo, el acuerdo se produjo como resultado del Diálogo Intercongoleso y el establecimiento de un gobierno de transición para el periodo 2003-2006, hasta que fuera posible celebrar elecciones (Onana y Taylor, 2008). Del mismo modo, el proceso de paz de Costa de Marfil estableció un nuevo gobierno con representación equitativa de todas las partes participantes y planes para la celebración de nuevas elecciones tres años después (Bah, 2010; Mitchell, 2012). De esta misma manera se esbozó la transición prevista por el “Diálogo Político Incluyente” en la República Centroafricana (Mehler, 2011). Por último, el acuerdo en Burundi se centró específicamente en el establecimiento de un sistema de poder compartido con base en líneas étnicas en las instituciones políticas y de seguridad (Theron, 2011).

La reanudación del conflicto impidió realizar todas las reformas pactadas para mejorar el acceso político. Es importante señalar que en la República Centroafricana, Costa de Marfil y Malí la continuación de la lucha fue motivada específicamente por la frustración ante la falta de implementación de los acuerdos. Por lo tanto, es difícil llegar a una conclusión sobre el efecto del sistema de poder compartido en la durabilidad de la paz, aunque en algunos casos los antiguos rebeldes recibieron un acceso político desproporcionado en el posconflicto.

Justicia de los excombatientes

Una similitud notable entre los diferentes casos en los que se reanudó el conflicto es la ausencia de procesos para investigar a los responsables de las atrocidades cometidas durante la guerra, lo que sugiere que el otorgar amnistías no tuvo efectos estabilizadores. En Costa de Marfil y Malí se optó por ofrecer una amnistía para incentivar a los excombatientes a unirse al proceso de desmovilización, mientras que en los otros casos la justicia transicional generó escaso entusiasmo. En lugar de establecer un proceso local, el gobierno de transición en la República Democrática del Congo remitió su caso a la Corte Penal Internacional (CPI) en La Haya. Sin embargo, dado que la CPI solo tiene jurisdicción para investigar casos ocurridos después de la

adopción del Estatuto de Roma (1 de julio de 2002), las atrocidades cometidas durante la mayor parte del conflicto anterior quedaron excluidas. De otro lado, el alcance de la comisión de la verdad creada en 2004 se vio limitado por el control ejercido por los líderes de las partes en conflicto (Davis, 2013).

Un enfoque igualmente cauteloso hacia el tema de la justicia transicional, la verdad y la reconciliación prevaleció en Burundi. Si bien el tema se consideró importante durante las negociaciones, no se creó ninguna institución de este tipo antes de la reanudación del conflicto (Rubli, 2013; Theron, 2011). La República Centroafricana ya había referido su caso a la CPI en 2004; la primera investigación comenzó en 2007, mientras se negociaba el acuerdo de paz. Los blancos de la investigación eran el líder rebelde congoleño Jean-Pierre Bemba y sus fuerzas que lucharon con los rebeldes en la frontera de la República Centroafricana (Glasius, 2009).

Lo que se desprende de esta descripción general es que en todos los casos de recurrencia del conflicto hubo #a lo sumo# investigaciones limitadas sobre la conducta de las partes beligerantes durante el conflicto anterior. En realidad, hubo una amnistía de facto para los excombatientes, debido a la debilidad general del Estado, e inclusive los pocos casos de la República Democrática del Congo y la República Centroafricana investigados por la CPI tuvieron un alcance limitado. Desde la perspectiva de los civiles afectados por el conflicto en estos casos, la percepción sobre una posible mejora sustancial de la seguridad tras la desmovilización no debería ser demasiado positiva.

Economía de los excombatientes

El ofrecimiento de desembolsos y educación para los excombatientes es polémico en sociedades en posconflicto, en las que posiblemente la población general no tuvo oportunidad de estudiar o encontrar puestos de trabajo a causa del conflicto. Esto obedece a una simple lógica de justicia, pues estos apoyos pueden dar la impresión de recompensar a las mismas personas responsables de la crisis económica. Esta preocupación se abordó directamente en el proceso de DDR en Malí, donde el programa de apoyo a los excombatientes #dirigido principalmente a los más jóvenes# se canalizó a través de un programa del gobierno en el que también podían participar personas desempleadas (Emerson, 2011; Pezard y Shurkin, 2015). Del mismo modo, el proceso en la República Centroafricana consistía no solo de apoyo a los excombatientes, sino también a sus familias, y de fondos de desarrollo comunitario. En evaluaciones del proceso se reportaron problemas más graves de corrupción en relación con los dineros desembolsados a los excombatientes que con los dineros proporcionados a las comunidades (Caramés y Sanz, 2009).

Si bien se asignaron fondos sustanciales al proceso de DDR en Costa de Marfil, las prácticas corruptas se extendieron durante su implementación. Por ejemplo, uno de los principales líderes de la milicia comprometido con el proceso de desmovilización entregó algunas armas a cambio de unos 500 millones de francos de la República Centroafricana (800.000 euros), que no distribuyó luego entre los combatientes (Banégas, 2012). Más aún, el hecho de que diferentes agencias gubernamentales fueran responsables de diferentes etapas del proceso (desarme versus reinserción en el ejército) resultó en “rivalidades institucionales, paquetes de reintegración desiguales y nuevos retrasos en el proceso” (Boutellis, 2011, p. 10).

Un elemento constitutivo en el proceso de DDR organizado por la ONU en la República Democrática del Congo era que muchos excombatientes se reinsertarían en las fuerzas armadas (Onana y Taylor, 2008). Quienes no lo hicieron recibieron capacitación vocacional, 100 dólares al momento de la desmovilización y 25 dólares mensuales durante el año siguiente como un apoyo para volver a la vida civil (Edmonds et al., 2009). Un esquema similar de pagos se utilizó en Burundi, aunque la a menudo tardía o incompleta distribución de fondos obligó a muchos a obtener préstamos con altas tasas de interés (Willems y Van Leeuwen, 2015). Si bien los propios excombatientes afirmaban que los fondos eran insuficientes, el apoyo brindado superaba lo que hubieran recibido en una competencia por puestos de trabajo según su nivel de educación y características similares (Gilligan et al., 2013). Sin embargo, en la sociedad se difundió el rumor de que el apoyo a la

reintegración era sustancial, por lo que los excombatientes se vieron presionados por miembros de sus familias y las comunidades de origen a contribuir más a los bienes comunes (Willems y Van Leeuwen, 2015).

Discusión

Según este análisis, aparentemente el único factor compartido por estos casos fallidos de DDR es la ausencia de implementación de mecanismos judiciales claros e integrales para abordar las atrocidades de la guerra. Pese a las significativas diferencias en el diseño del acceso político y los beneficios económicos, en todos los casos fueron pocas las mejoras sociales generales en estos temas durante estos años. La democracia mejoró un poco en la República Democrática del Congo, pero empeoró en Malí y prácticamente no sufrió cambios en los otros casos. El desempleo disminuyó en Malí y Burundi, pero se mantuvo en un nivel relativamente estable en los demás países. En contraste, en varios casos no hubo ningún proyecto de justicia transicional, mientras que en los que se planeó, no se empezó a implementar antes de la reanudación del conflicto.

Una característica común de la situación general de las sociedades en posconflicto analizadas aquí es que la seguridad mejoró apenas marginalmente, pese a la desmovilización de excombatientes. Esto pone de relieve la importancia de establecer exitosamente el imperio de la ley en la sociedad inmediatamente después de la firma de un acuerdo de paz, pues estas mejoras evidentes deben acompañar el proceso de desmovilización para asegurar el apoyo y el compromiso con el proceso de DDR, tanto de la población general como de los propios excombatientes. Cabe señalar que en Burundi, Costa de Marfil y República Democrática del Congo fuerzas nominalmente aliadas con el gobierno durante el conflicto (milicias o tropas regulares) perpetraron buena parte de la violencia en el posconflicto (Boutellis, 2011; Davis, 2013; Theron, 2011). El deterioro de la situación de seguridad también es indicativo de que únicamente en Burundi se reanudó la confrontación con el mismo grupo rebelde que había participado en el proceso de paz, mientras que en los demás casos se formaron nuevas organizaciones para volver a las armas. Sin embargo, todas ellas pudieron removilizar parcialmente antiguos participantes, y parte de sus querrelas declaradas se relacionaban con la pobre implementación de acuerdos de paz y procesos de DDR anteriores por parte del gobierno.

Los casos de no recurrencia del conflicto

Con el fin de explorar si los factores identificados en el análisis de los casos de recurrencia del conflicto pueden ser generalizables a otros casos, es necesario explorar casos similares en los que se adelantaron procesos de DDR y el conflicto no se reanudó unos años más tarde. Como se explicó anteriormente, los cinco casos de terminación de conflicto en este análisis son Sierra Leona (el conflicto terminó en 2001; se desmovilizaron 72.500 excombatientes), Angola (2002; 91.000), Nigeria (Delta del Níger, 2004; 20.100), Indonesia (Aceh, 2004; 3000-25.000) y Nepal (2006; 19.000) (Caramés y Sanz, 2009; Kreutz, 2010; Subedi, 2013; Agbibo, 2015).

Fin del conflicto e implicaciones para la sociedad

Un análisis comparativo entre los casos exitosos y aquellos que experimentaron reanudación permite señalar que la existencia de uno o múltiples actores es uno de los factores determinantes en la finalización del conflicto. El proceso de paz en cuatro de estos conflictos (Angola, Nepal, Indonesia y Nigeria) involucró solo un movimiento rebelde, mientras que en el proceso de Sierra Leona los actores estaban fragmentados. Por otro lado, Sierra Leona, Angola e Indonesia habían experimentado ya procesos de negociación fallidos (Uppsala Conflict Data Program, 2020). De hecho, los dos primeros conflictos habían prolongado procesos de paz y

las terminaciones definitivas afirmaron principalmente la voluntad de cumplir con acuerdos anteriores: en Angola, los combates terminaron en 2002, pero la paz se negoció en 1991 y 1994, mientras que en Sierra Leona la terminación de 2001 vinculó al acuerdo de 1999. En ambos casos, el final se produjo después de la muerte (Angola) o captura (Sierra Leona) del líder rebelde a manos del gobierno.

En Nepal e Indonesia, el proceso de democratización fue un factor determinante para la paz, al posibilitar la respuesta de gobierno frente a las demandas rebeldes respecto a la incorporación de la República (Nepal) y la autonomía territorial (Indonesia). En el caso de Nigeria, el proceso de DDR no se inició como parte de un acuerdo de paz, sino solo como un cese al fuego. El único aspecto político del acuerdo fue un compromiso del gobierno con el apoyo al desarrollo económico de las áreas de conflicto del Delta del Níger.

Otro de los factores determinantes para una mayor duración de la paz se encuentra en los efectos sociales positivos alcanzados por el acuerdo que, a su vez, pueden traducirse en una mayor aceptación de los beneficios ofrecidos por los programas de DDR. La democracia mejoró en todos los países donde el conflicto estaba relacionado con políticas estatales (Angola, Nepal, Sierra Leona), y se mantuvo sin cambios cuando el tema del conflicto era territorial (Indonesia, Nigeria). Hubo mejoras en el estado de derecho en todos los países excepto en Nepal (donde disminuyó), mientras que hubo efectos económicos mixtos. El desempleo aumentó en Angola y Sierra Leona, pero disminuyó en Indonesia y Nigeria, mientras que en Nepal disminuyó durante un breve período antes de volver al mismo nivel que durante la guerra. En síntesis, dado que la paz tuvo efectos positivos para la sociedad en su conjunto en la mayoría de estos países, la principal amenaza debería haber sido el descontento entre los excombatientes con sus oportunidades en el proceso de DDR y la sociedad posconflicto.

Acceso político de los excombatientes

En ninguno de los casos exitosos de paz analizados aquí los antiguos rebeldes recibieron un acceso político diferente al de otros grupos de la sociedad. Aunque no se garantizó un sistema de poder compartido, todos los movimientos rebeldes tuvieron la oportunidad de transformarse en partidos políticos y participar en elecciones, lo que, con excepción de Nigeria, ocurrió en todos los casos. En Nepal, el acuerdo de paz de 2006 estableció un plan para elegir una asamblea encargada de reformar la constitución, mientras que el gobierno de Indonesia ofreció autonomía para la región de Aceh, donde los rebeldes podrían posteriormente competir en elecciones (Törnquist, 2011; Björnehed, 2012). En ambos casos, los pasos intermedios entre un movimiento armado y un partido político fueron objeto de críticas, pero finalmente tuvieron éxito.

En Nepal, excombatientes del CPN-M (Partido Comunista de Nepal-Maoísta) depurados en la Unión de Jóvenes Comunistas (UJC) fueron responsables de la violencia (en su mayoría no letal) durante las elecciones y protestas en el posconflicto. Esta práctica solo se interrumpió en 2012, como consecuencia de una lucha interna en el partido provocada por una crisis en el proceso de implementación de la paz (Marks, 2017). El proceso fue más gradual y menos violento en Aceh, donde el grupo rebelde Movimiento Aceh Libre (GAM) abolió su ala militar al tiempo que formaba el Comité de Transición de Aceh (KPA). El gobierno de Indonesia era crítico del KPA y sospechaba que era una prolongación del brazo armado. En efecto, sin embargo, el KPA fue capaz de mantener la cohesión mientras informaba acerca de los términos del acuerdo de paz y el proceso de creación de un partido político (Wandi, 2012).

Los esfuerzos por compartir el poder contemplados en los acuerdos en Angola y Sierra Leona fracasaron inicialmente. En Angola, los acuerdos de paz en 1991, y posteriormente en Lusaka, en 1994, establecieron un gobierno de coalición que llegó al poder en 1997, pero fueron rechazados por el grupo rebelde Unita, que optó por continuar la lucha. Después de la muerte de su líder, Jonas Savimbi, en febrero de 2002, Unita pidió la paz y recibió una amnistía y el derecho a permanecer como partido político (Ferreira, 2005). En Sierra Leona, a pesar de un acuerdo en 1999, que creó un gobierno de coalición, varias rondas de negociaciones no pudieron terminar el conflicto, y las fuerzas de mantenimiento de paz de la Comunidad Económica de

Estados de África Occidental (Cedeao) y de las Naciones Unidas fueron atacadas. En consecuencia, los líderes del grupo rebelde Frente Revolucionario Unido (FRU) fueron detenidos y expulsados del poder en mayo de 2000, mientras que el contingente de mantenimiento de paz se fortaleció, lo que debilitó lo que quedaba de la organización (Keen, 2005; Binningsbö y Dupuy, 2009). Un año más tarde, el grupo firmó un alto el fuego que le permitiría competir en las elecciones siguientes (Mitton, 2013).

El caso restante es Nigeria, donde, a pesar de que en 2004 el UCDP registró por última vez como activo el conflicto en el Delta del Níger, la violencia de facto no terminó, pues la situación se caracterizó cada vez más por el secuestro de trabajadores petroleros en la zona (Watts, 2007). En consecuencia, la solución que condujo a la desmovilización no contemplaba el acceso político, sino que consistía más bien en una amnistía incondicional ofrecida por el gobierno de Nigeria (Onuoha, 2011).

Justicia de los excombatientes

En la mayoría de los casos en los que prevaleció la paz, se realizaron esfuerzos limitados por llamar a excombatientes a rendir cuentas por su conducta durante la guerra. Esto se evidencia en las sentencias poco severas y los esfuerzos por evitar las investigaciones por crímenes de guerra. Un claro ejemplo es Angola, donde el Memorando de Entendimiento de Luena de 2002 reiteró específicamente la importancia de la reconciliación y la inclusión en las elites, aunque “a los angoleños corrientes se les pidió olvidar el pasado y mirar hacia el futuro” (Ruigrok, 2007, p. 86). Este enfoque se reflejó también en Nigeria, donde no hubo esfuerzos por investigar las atrocidades, aunque tras consultas con líderes comunitarios y los rebeldes se acordó que el gobierno del Estado brindaría apoyo a proyectos de reconstrucción de la comunidad (Ibaba, 2011; Onuoha, 2011).

Pese a las disposiciones contenidas en los acuerdos, en Indonesia y Nepal la justicia transicional no se puso en práctica en el período inmediatamente posterior al conflicto. El gobierno de Indonesia concedió una amnistía por crímenes cometidos durante el conflicto, que los rebeldes interpretaron como la terminología necesaria para la liberación de presos políticos. El acuerdo de paz de Aceh solicitó además el establecimiento de un tribunal de derechos humanos que finalmente no se creó (Jeffery, 2012). Del mismo modo, el acuerdo de paz en Nepal incluía disposiciones para una Comisión de Verdad y Reconciliación que se creó en 2005, una década después del fin del conflicto (Upreti, 2012).

La única excepción fue Sierra Leona, donde el acuerdo de 1999 ya esbozaba la creación de una Comisión de Verdad y Reconciliación (Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission, 2004). Sin embargo, en enero de 2002 #justo después de la finalización del proceso de desarme y desmovilización# el presidente Ahmad Tejan Kabbah tomó la decisión unilateral de firmar un acuerdo con las Naciones Unidas (ONU) para establecer el Tribunal Especial de Sierra Leona. La función principal del Tribunal era juzgar a los principales responsables de los crímenes cometidos durante el conflicto armado. Puesto que el FRU era generalmente percibido como el principal perpetrador durante la guerra, la creación del Tribunal Especial se interpretó ampliamente como una medida contra los dirigentes del antiguo movimiento rebelde (Anders, 2012). Dicho esto, la composición internacional del Tribunal indicaba que no tenía ningún sesgo político deliberado y que no era, por lo tanto, una institución en la que los excombatientes podrían evitar ser considerados responsables de sus acciones previas.

Economía de los excombatientes

En todos los casos en los que no se reanudó el conflicto, los programas de DDR utilizaron las estructuras de las partes beligerantes para organizar los proyectos de capacitación. Esto permitió mantener un nivel mayor de disciplina entre los excombatientes para evitar unirse a otras milicias, aunque también significó

que muchos siguieron participando en otras formas de violencia después de la desmovilización. El proceso más centralizado se realizó en Nepal, donde los rebeldes se desarmaron voluntariamente y residían en acantonamientos donde también estaban las armas, aunque eran supervisadas por observadores de la ONU (que también monitoreaban las fuerzas armadas gubernamentales). Puesto que, en ese momento, la mayor parte de los rebeldes esperaba formar parte del ejército de Nepal, se concentraron en el entrenamiento militar con ese fin más que para su reintegración a la vida civil (miembro anónimo de CPN-M, comunicación personal, 2007). Aunque todos los excombatientes en los acantonamientos recibieron apoyo financiero, individualmente solo recibieron una parte, mientras que el partido se embolsó el resto para construir su organización. El ejército era reacio a alistar antiguos rebeldes, y la situación terminó en 2012 cuando conflictos internos en los acantonamientos llevaron a su cierre (Subedi 2013).

En Indonesia (Aceh), el proceso de DDR solo estimaba financiar 3000 excombatientes, pero tuvo que cubrir las necesidades de más de cinco veces esa cifra, porque algunos no fueron reconocidos y otros eran dependientes. En consecuencia, los fondos disponibles no eran suficientes para financiar el proceso de paz. Puesto que Aceh había sufrido un tsunami durante las conversaciones de paz, la sociedad en su conjunto recibió una ayuda de reconstrucción más sustancial que la ofrecida a los excombatientes, lo que significa que estos no fueron percibidos como beneficiarios (Waizengger y Hyndman, 2010).

Un enfoque diferente se utilizó en Nigeria, donde los excombatientes recibieron subsidios mensuales por algo más de USD \$ 400, el pago de la renta y capacitación vocacional durante 42 meses por el programa de DDR. Este salario era similar al de un soldado raso, y se consideraba sustancial por los estándares de la economía local (Nwajiaku-Dahou, 2010). Sin embargo, los pagos del subsidio a menudo se retrasaban o eran embolsados por los excomandantes en lugar de distribuirlos, por lo que muchos excombatientes continuaron con actividades criminales, incluyendo el robo de petróleo de los oleoductos (Oluwaniyi, 2011). Una práctica similar ocurrió en Sierra Leona, donde el apoyo del gobierno consistió principalmente en desembolsos en efectivo, que a menudo fueron malversados por los líderes de los excombatientes (Thémner, 2011; Anders, 2012). Debido a la dependencia de las relaciones durante guerra, muchos excombatientes fueron luego reclutados por milicias responsables de la violencia durante las elecciones subsiguientes en Sierra Leona (Mitton, 2013).

Por último, la desmovilización en Angola sufrió inicialmente problemas importantes por la falta de fondos para implementar el ambicioso programa de DDR. Después de un retraso de más de un año, el Banco Mundial aportó dinero y el programa de reintegración se inició en 2004 mediante una serie de subproyectos locales de capacitación vocacional, formación, obras comunitarias, microempresas y oportunidades de microcrédito. Estos se llevaron a cabo principalmente por organizaciones no gubernamentales locales y grupos eclesíásticos, con el propósito de ajustarse a las oportunidades económicas locales, con un enfoque particular en la agricultura (Ruigrok, 2007; Knight, 2008).

Discusión

Resulta revelador que la ejecución de los programas de DDR no estuvo exenta de problemas, inclusive en países en los que no se presentó una reanudación del conflicto. Sin embargo, es interesante contrastar las experiencias de los excombatientes en relación con los cambios generales en la sociedad después de los procesos de paz. En cuanto al acceso político, a los antiguos rebeldes solo se les garantizó una participación como parte del gobierno interino de Nepal durante los preparativos para las elecciones a la Asamblea Constituyente, mientras que en Angola y Sierra Leona ya habían fracasado los intentos previos por compartir el poder. En Nepal e Indonesia (Aceh), los antiguos rebeldes se transformaron exitosamente en partidos políticos después del conflicto, mientras que a los líderes de los grupos rebeldes de otros países se les impidió hacerlo. Los comandantes de nivel medio y los excombatientes, sin embargo, continuaron siendo un grupo de apoyo relevante en elecciones subsiguientes en todos los casos. Lo revelador, sin embargo, es que, en comparación

con la situación anterior y durante el conflicto, el nivel general de democracia aumentó en todos los casos en los que no se presentó una reanudación de la violencia.

Con respecto al proceso judicial, excepto por personas en altos cargos en Sierra Leona, en general solo hubo esfuerzos limitados por llamar a rendir cuentas a los excombatientes por su conducta durante la guerra. Una característica interesante de estos casos, sin embargo, es que los conflictos se caracterizaron por niveles extremadamente elevados de violencia ejercida por todos los actores, lo que significa que el proceso de desmovilización se ha traducido en una mejora general relativa en materia de derechos humanos. En Nepal, Indonesia y Nigeria se replegaron las impopulares fuerzas gubernamentales responsables de violaciones de derechos humanos, mientras que en Angola y Sierra Leona hubo una notable presencia de fuerzas internacionales de mantenimiento de paz. Por lo tanto, la seguridad ha mejorado, a pesar de la ausencia de investigaciones judiciales sobre las atrocidades durante la guerra.

Por último, las oportunidades económicas ofrecidas a los excombatientes no eran desproporcionadas en relación con la situación económica general de la sociedad en posconflicto. En parte, esto se debe a que los líderes y los partidos políticos recién creados no distribuyeron todos los fondos entre los excombatientes, pero también a que los programas de DDR no tenían suficientes recursos para poner inmediatamente en práctica las disposiciones acordadas. Aunque, en ocasiones, esto generó tensiones y puso en riesgo la implementación del proceso de paz, también puede haber sido útil. Por ejemplo, mientras los excombatientes en Nepal esperaban en los acantonamientos el programa prometido todavía estaban seguros y se sentían parte importante de la organización política; sin embargo, con el paso del tiempo, estaban cada vez menos inclinados a volver a la vida en la guerrilla. Cuando los acantonamientos finalmente se desmantelaron unos cinco años más tarde, los excombatientes tenían muy pocos incentivos para retornar a la violencia.

Discusión y conclusión

En el esfuerzo por extraer conclusiones de la comparación general de los casos exitosos y no exitosos de consolidación de la paz se destacan algunos aspectos. Para comenzar, ni el diseño ni los recursos proporcionados específicamente para el proceso de DDR determinan por sí solos el éxito o fracaso de un acuerdo de paz. En la transición de la guerra a la paz deben abordarse múltiples asuntos, incluyendo las relaciones entre las elites de los bandos antes enfrentados, la interacción con sus excombatientes y los excombatientes enemigos, y cómo pueden todos ellos recuperar la confianza de la población civil en la sociedad en posconflicto. Esto también significa que no hay “un modelo único” de DDR, de modo que los éxitos y fracasos previos solo dejan lecciones limitadas. Seguramente los intentos por reproducir un enfoque exitoso en algún otro lugar tergiversan las condiciones locales y probablemente serán menos exitosos que los intentos por innovar.

En cuanto a los subcomponentes de los programas de DDR, un hallazgo de este estudio es que, pese al lugar destacado que ocupa en la literatura como un factor fundamental para mantener la confianza entre los antiguos bandos beligerantes, un sistema de poder compartido parece no ser un prerrequisito para la estabilidad en el posconflicto. Si bien hubo un seguimiento conjunto de la implementación de la paz y una influencia compartida en el diseño y la gestión de los programas de DDR, en ninguno de los casos exitosos se le garantizó a la organización rebelde desmovilizada un acceso político, aunque sí se le permitió competir en elecciones con el fin de perseguir sus objetivos políticos. Esto contrasta claramente con los casos en los que se reanudó la violencia, pues en todos ellos se garantizó el acceso político mediante un gobierno de coalición transitorio o a través de nuevas instituciones regionales. Es posible concluir que el sistema de poder compartido no es una fórmula mágica para terminar un conflicto; la expectativa de cooperación entre las elites en la formulación de políticas en el posconflicto puede alentar luchas intestinas por el poder en el gobierno y por ende generar nuevamente violencia política.

Con respecto a la justicia transicional, hubo, de hecho, muy pocos intentos por implementar procesos justos de esta naturaleza. Sin embargo, esta omisión no necesariamente lleva al fracaso del proceso de paz; ofrecerles a los excombatientes al menos una “ventana de oportunidad” temporal para distanciarse de sus acciones de guerra puede brindarles una mejor oportunidad de integrarse en la sociedad en posconflicto. Evidentemente, una desventaja de este enfoque es que la situación de las víctimas puede generar nuevos problemas políticos, aunque rara vez llevan a la reanudación en gran escala de los conflictos armados. Si bien el alcance limitado de este estudio solo permite extraer conclusiones tentativas, parecería que adelantar investigaciones sobre las violaciones de derechos humanos de uno #pero no todos# de los antiguos beligerantes aumenta el riesgo de recurrencia del conflicto. Las denuncias de que el gobierno no estaba respetando las disposiciones acordadas fueron el grito de guerra para la reanudación de la violencia en varios casos; estas disposiciones eran una combinación de reformas políticas, corrupción en la implementación de los programas de DDR y un enfoque partidista con relación a la responsabilidad por las atrocidades en el conflicto previo.

Por último, aunque al parecer todos los programas de DDR carecían de recursos económicos y sufrieron retrasos en la implementación, por sí mismos estos factores no motivaron un retorno a la guerra. De hecho, parece que el acantonamiento prolongado de los excombatientes y los programas de capacitación tuvieron un efecto estabilizador, pues en vez de propiciar una afluencia masiva simultánea, contribuyeron a una reinserción progresiva en la sociedad. Esto también suscita un replanteamiento de uno de los supuestos cruciales en la literatura sobre construcción de paz que recomienda separar las personas de sus comunidades de excombatientes con el fin de reducir el riesgo de removilización. En casi todos los casos exitosos estudiados aquí, los antiguos rebeldes mantuvieron algunas estructuras organizativas, bien por el acantonamiento prolongado o como partidos políticos o (de manera menos positiva) bandas criminales. En contraste, los excombatientes reintegrados individualmente en la sociedad no son bien acogidos o se espera que proporcionen una gran cantidad de beneficios a una comunidad, lo que en muchos casos los empuja a la criminalidad o a reconectarse con sus antiguos compañeros bajo formas menos supervisadas u organizadas.

Aunque debe haber un equilibrio entre los beneficios ofrecidos a los excombatientes en los programas de DDR y las consecuencias de la paz para la sociedad en general, es claro que los efectos sociales son más importantes para la paz. En consecuencia, un eventual acceso político de los excombatientes debería consistir en darles la oportunidad de participar en elecciones a medida que se amplía la apertura democrática en toda la sociedad, en lugar de asignarles ministerios en el régimen. Del mismo modo, si bien el aumento de la seguridad y el desarrollo económico son importantes para los excombatientes, deberían ser consecuencia de una mejora general en la seguridad y el desarrollo de la sociedad, y no estar únicamente dirigidos a quienes participaron en la guerra.

Un hallazgo importante de este análisis es que todos los procesos de DDR tuvieron un resultado positivo en la prevención de la reanudación de las luchas entre las partes en conflicto preexistentes. Solo en el caso de Burundi, se reanudaron los combates como antes del acuerdo de paz, por causa de provocaciones del gobierno y no por acciones de los rebeldes. Por tanto, la reanudación de la violencia no debe atribuirse a un DDR fallido. El hecho de que se reanudara otros cuatro conflictos indica también que el DDR no debe ser visto como la única, o la más importante solución al conflicto. Por el contrario, los casos analizados en este estudio revelan que el diseño de DDR es menos importante que la voluntad de implementar compromisos políticos y mejorar el estado de derecho después de la confrontación armada.

Aunque de alguna manera los programas de DDR son necesarios para una transición exitosa de la guerra civil a la paz, son apenas un subcomponente dentro de un proyecto social más amplio para abordar tanto los problemas que causaron los conflictos como los derivados de la guerra. Rara vez estos programas incluyen recursos o medidas suficientes para proporcionarles a todos los excombatientes las habilidades necesarias para reintegrarse a la vida civil, pero esto puede no ser necesariamente el principal beneficio de tenerlos. La principal conclusión del análisis de diez casos diferentes de procesos de DDR, la mitad de los cuales experimentó una reanudación del conflicto, es que los excombatientes se benefician de tener una comunidad

y un propósito (no violento) que puede sustituir su papel como combatientes. El mecanismo importante de los esfuerzos de DDR puede no ser la formación o los fondos, sino más bien la provisión de seguridad y camaradería y la articulación de esperanzas para el futuro.

Referencias

- Agbibo, D. E. (2015). Transformational Strategy or Gilded Pacification? Four Years On: The Niger Delta Armed Conflict and the DD & R Process of the Nigerian Amnesty Programme. *Journal of Asian and African Studies*, 50(4), 387-411. <https://doi.org/10.1177/0021909614530082>
- Anders, G. (2012). Bigmanity and International Criminal Justice in Sierra Leone. En M. Utas (ed.), *African Conflicts and Informal Power: Big Men and Networks* (pp. 158-180). Zed Books.
- Badran, R. (2014). Intrastate peace agreements and the durability of peace. *Conflict Management and Peace Science*, 31(2), 193-217. <https://doi.org/10.1177/0738894213501133>
- Bah, A. B. (2010). Democracy and civil war: Citizenship and peacemaking in Côte d'Ivoire. *African affairs*, 109(437), 597-615. <https://doi.org/10.1093/afraf/adq046>
- Banco Mundial y Organización de las Naciones Unidas. (2018). *The Changing Landscape of Armed Groups: Doing DD & R in New Contexts*. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/the_changing_landscape_of_armed_groups.pdf
- Banégas, R. (2012). A "Warrior" Generation? Political Violence and Subjectivation of Young Militamen in Ivory Coast. En N. Duclos (ed.), *War Veterans in Postwar Situations* (pp. 241-265). Palgrave Macmillan.
- Banholzer, L. (2014, agosto). When do disarmament, demobilization, and reintegration programmes succeed? [documento de discusión]. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_8.2014.pdf
- Berdal, M., y Ucko, D. H. (eds.). (2009). *Reintegrating Armed Groups after Conflict: Politics, Violence and Transition*. Routledge.
- Binningsbö, H. M., y Dupuy, K. (2009). Using power-sharing to win a war: The implementation of the Lomé agreement in Sierra Leone. *Africa Spectrum*, 44(3), 87-107. <https://doi.org/10.1177/000203970904400305>
- Björnehed, E. (2012). Ideas in Conflict: The effect of frames in the Nepal conflict and peace process. *Acta Universitatis Upsaliensis*.
- Blattman, C., y Miguel, E. (2010). Civil War. *Journal of Economic Literature*, 48(1), 3-57. <https://doi.org/10.1257/jel.48.1.3>
- Boutellis, A. (2011). *The Security Sector in Côte d'Ivoire: A Source of Conflict and a Key to Peace*. Instituto Internacional de la Paz.
- Boyle, M. J. (2014). *Violence after War: Explaining Instability in Post-Conflict States*. Johns Hopkins University Press.
- Caplan, R., y Hoeffler, A. (2017). Why Peace Endures: An Analysis of Post-Conflict Stabilization. *European Journal of International Security*, 2(2), 133-152. <https://doi.org/10.1017/eis.2017.2>
- Caramés, A., y Sanz, E. (2009). *DD & R 2009. Analysis of Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DD & R) Programmes in the World during 2008*. School for a Culture of Peace.
- Cline, L. E. (2013). Nomads, Islamists, and soldiers: the struggles for Northern Mali. *Studies in Conflict & Terrorism*, 36(8), 617-634. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2013.802972>
- Colletta, N. C., y Muggah, R. (2009). Rethinking Post-War Security Promotion. *Journal of Security Sector Management*, 7(1). <https://sites.tufts.edu/jha/archives/351>
- Collier, P. (1994). Demobilization and Insecurity: A study in the economics of the transition from war to peace. *Journal of International Development*, 6(3), 343-351.
- Davis, L. (2013). Power shared and justice shelved: the Democratic Republic of Congo. *The international journal of human rights*, 17(2), 289-306. <https://doi.org/10.1080/13642987.2013.752948>

- Edmonds, M., Mills, G., y McNamee, T. (2009). Disarmament, demobilization, and reintegration and local ownership in the Great Lakes: The experience of Rwanda, Burundi, and the Democratic Republic of Congo. *African security*, 2(1), 29-58. <https://doi.org/10.1080/19362200902766383>
- Emerson, S. A. (2011). Desert insurgency: Lessons from the third Tuareg rebellion. *Small Wars & Insurgencies*, 22(4), 669-687. <https://doi.org/10.1080/09592318.2011.573406>
- Ferreira, M. E. (2005). Development and the peace dividend insecurity paradox in Angola. *European Journal of Development Research*, 17(3), 509-524. <https://doi.org/10.1080/09578810500209650>
- Gilligan, M. J., Mvukiyehe, E. N., y Samii, C. (2013). Reintegrating rebels into civilian life: Quasi-experimental evidence from Burundi. *Journal of Conflict Resolution*, 57(4), 598-626. <https://doi.org/10.1177/0022002712448908>
- Girod, D. (2015). *Explaining post-conflict reconstruction*. Oxford University Press.
- Glasius, M. (2009). 'We ourselves, we are part of the functioning': The ICC, victims, and civil society in the Central African Republic. *African Affairs*, 108(430), 49-67. <https://doi.org/10.1093/afraf/adn072>
- Hegre, H., y Nygård, H. M. (2015). Governance and Conflict Relapse. *Journal of Conflict Resolution*, 59(6), 984-1016. <https://doi.org/10.1177/0022002713520591>
- Ibaba, S. I. (2011). Amnesty and peace-building in the Niger Delta: ADD & Resolving the frustration-aggression trap. *Africana*, 5(1), 1-34. https://www.researchgate.net/profile/Cocodia_Jude/publication/301637735_Charting_Pathways_to_Development_in_Nigeria's_Niger_Delta/links/571f58f008aead26e71b5fcd/Charting-Pathways-to-Development-in-Nigerias-Niger-Delta.pdf#page=252
- Jeffery, R. (2012). Amnesty and accountability: The price of peace in Aceh, Indonesia. *International Journal of Transitional Justice*, 6(1), 60-82. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijr027>
- Joshi, M., y Quinn, J. M. (2017). Implementing the peace: The aggregate implementation of comprehensive peace agreements and peace duration after intrastate armed conflict. *British Journal of Political Science*, 47(4), 869-892. <https://doi.org/10.1017/S0007123415000381>
- Kaufmann, D., Kraay, A., y Mastruzzi, M. (2010). *The worldwide governance indicators: a summary of methodology, data and analytical issues* [documento de trabajo 5430, políticas de investigación]. Banco Mundial.
- Keen, D. (2005). *Conflict and Collusion in Sierra Leone*. Palgrave
- Kingma, K., y Grebrowold, K. (1998). *Demobilization, Reintegration and Conflict Prevention in the Horn of Africa*. Bonn International Center for Conversion.
- Knight, W. A. (2008). Disarmament, demobilization, and reintegration and post-conflict peacebuilding in Africa: an overview. *African security*, 1(1), 24-52. <https://doi.org/10.1080/19362200802285757>
- Knight, M., y Özerdem, A. (2004). Guns, camps and cash: Disarmament, Demobilization, and Reinsertion of Former Combatants in Transitions from War to Peace. *Journal of Peace Research*, 41(4), 499-516. <https://doi.org/10.1177/0022343304044479>
- Kreutz, J. (2010). How and when armed conflicts end: Introducing the UCDP Conflict Termination dataset. *Journal of Peace Research*, 47(2), 243-250. <https://doi.org/10.1177/0022343309353108>
- Kreutz, J. (2018). New rebels in postconflict settings: The principal-agent dilemma of peacebuilding. *Peace & Change*, 43(2) 218-247. <https://doi.org/10.1111/pech.12284>
- Marks, T. J. (2017). Terrorism as Method in Nepali Maoist Insurgency, 1996-2016. *Small Wars & Insurgencies*, 28(1), 81-118. <https://doi.org/10.1080/09592318.2016.1265820>
- Mattes, M., y Savun, B. (2009). Fostering Peace after Civil War: Commitment Problems and Agreement Design. *International Studies Quarterly*, 53(3), 737-759. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2009.00554.x>
- Matveeva, A. (2012). Tajikistan: DD & R in the context of authoritarian peace. En A. Giustozzi (ed.), *DD & R: Bringing the State back in* (pp. 29-40). Ashgate.
- Mehler, A. (2011). Rebels and parties: the impact of armed insurgency on representation in the Central African Republic. *The Journal of Modern African Studies*, 49(1), 115-139. <https://doi.org/10.1017/S0022278X10000674>

- Mitchell, M. I. (2012). Power-sharing and peace in Côte d'Ivoire: past examples and future prospects. *Conflict, Security & Development*, 12(2), 171-191. <https://doi.org/10.1080/14678802.2012.688294>
- Mitton, K. (2013). Where is the war? Explaining peace in Sierra Leone. *International Peacekeeping*, 20(3), 321-337. <https://doi.org/10.1080/13533312.2013.838391>
- Nilsson, D. (2008). Partial peace: Rebel groups inside and outside of civil war settlements. *Journal of Peace Research*, 45(4), 479-495. <https://doi.org/10.1177/0022343308091357>
- Nussio, E., y Oppenheim, B. (2014). Anti-Social Capital in Former Members of Non-State Armed Groups: A Case Study of Colombia. *Studies in Conflict & Terrorism*, 37(12), 999-1023. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2014.962438>
- Nwajiaku-Dahou, K. (2010). *The Politics of Amnesty in the Niger Delta: Challenges Ahead*. Note de l'Ifri.
- Oluwaniyi, O. O. (2011). Post-Amnesty Programme in the Niger Delta: Challenges and prospects. *Conflict Trends*, 4, 46-54. <https://www.ingentaconnect.com/content/sabinet/accordc/2011/00002011/00000004/art00007>
- Onana, R., y Taylor, H. (2008). MONUC and SSR in the Democratic Republic of Congo. *International Peacekeeping*, 15(4), 501-516. <https://doi.org/10.1080/13533310802239733>
- Onuoha, F. C. (2011). Small Arms and Light Weapons Proliferation and Human Security in Nigeria. *Conflict Trends. Accord Paper*, 1, 50-56. <https://hdl.handle.net/10520/EJC16110>
- Özerdem, A. (2002). Disarmament, Demobilisation and Reintegration of Former Combatants in Afghanistan: Lessons Learned from a Cross-Cultural Perspective. *Third World Quarterly*, 23(5), 961-975. <https://doi.org/10.1080/0143659022000028558>
- Pezard, S., y Shurkin, M. (2015). *Achieving Peace in Northern Mali*. RAND corporation.
- Rolston, B. (2007). Demobilization and Reintegration of Ex-combatants: The Irish Case in International Perspective. *Social Legal Studies*, 16(2), 259-280. <https://doi.org/10.1177/0964663907076534>
- Rubli, S. (2013). (Re) making the social world: the politics of transitional justice in Burundi. *Africa Spectrum*, 48(1), 3-24. <https://doi.org/10.1177/000203971304800101>
- Ruigrok, I. (2007). Whose justice? Contextualizing Angola's reintegration process. *African Security Studies*, 16(1), 84-98. <https://doi.org/10.1080/10246029.2007.9627636>
- Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission. (2004). *Sierra Leone TRC Reports*. <http://www.sierraleonetr.com/index.php/view-the-final-report/download-table-of-contents>
- Spear, J. (1999). The Disarmament and Demobilisation of Warring Factions in the Aftermath of Civil Wars: Key Implementation Issues. *Civil Wars*, 2(2), 1-22. <https://doi.org/10.1080/13698249908402404>
- Subedi, D. B. (2013). Dealing with ex-combatants in a negotiated peace process: Impacts of transitional politics on the disarmament, demobilization and reintegration programme in Nepal. *Journal of Asian and African Studies*, 49(6), 672-689. <https://doi.org/10.1177/0021909613507537>
- Teorell, J., Dahlberg, S., Holmberg, B., Rothstein, N., Alvarado Pachon, N., y Svensson, R. (2019, 19 de enero). The Quality of Government Standard Dataset. Universidad de Gothenburg. <https://doi.org/10.18157/qogstdjan19>
- Themné, A. (2011). *Violence in post-conflict societies: Remarginalization, remobilizers and relationships*. Routledge.
- Theron, S. (2011). Post-conflict reconstruction: the case of ethnicity in Burundi. *Insight on Africa*, 3(2), 143-158.
- Törnquist, O. (2011). Dynamics of peace and democratization: The Aceh lessons. *Democratization*, 18(3), 823-846.
- Uppsala Conflict Data Program. (2020). *Conflict Encyclopedia*. <https://ucdp.uu.se/encyclopedia>
- Upreti, B. R. (2012). Nepal from war to peace. *Peace Review*, 24(1), 102-107. <https://doi.org/10.1080/10402659.2012.651040>
- Waizenegger, A., y Hyndman, J. (2010). Two solitudes: post-tsunami and post-conflict Aceh. *Disasters*, 34(3), 787-808. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/20345464/>
- Walter, B. F. (2002). *Committing to Peace: The successful settlement of civil wars*. Princeton University Press.
- Wandi, A. (2012). Guns, soldiers and votes: Lessons from the DD & R process in Aceh. En V. Dudouet, H. J. Giessmanna, y K. Planta (eds.), *Post-War Security Transitions* (pp. 203-213). Routledge.

- Watts, M. (2007). Petrol-insurgency or criminal syndicate? Conflict and violence in the Niger Delta. *Review of African Political Economy*, 34(114), 637-660. <https://doi.org/10.1080/03056240701819517>
- Willems, R., y Van Leeuwen, M. (2015). Reconciling reintegration: the complexity of economic and social reintegration of ex-combatants in Burundi. *Disasters*, 39(2), 316-338. <https://doi.org/10.1111/disa.12102>

Notas

* Artículo de investigación científica

- [1] Los casos restantes de programas de DDR sin recurrencia de conflictos son Macedonia en 2001, República del Congo en 2002, Liberia en 2003, Haití en 2004, Uzbekistán en 2004, Níger en 2008 y República Democrática del Congo (Reino del Kongo) en 2008.
- [2] Otros 600 se habían desmovilizado en marzo de 2007.
- [3] Esta sección se basa en la información disponible en la sección “Read more” en el resumen de conflicto y el texto completo de los acuerdos de paz. Ver Uppsala Conflict Data Program (2020).

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

Cómo citar este artículo:: Kreutz, J. (2020). *¿Voz, derechos, o dinero en efectivo? ¿Qué factores determinan el éxito de los procesos de DDR? Papel Político*, 25. <https://www.doi.org/10.11144/Javeriana.papo25.vdde>.