

# El DDR en Afganistán

## CUANDO LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO Y LA INSEGURIDAD ENTRAN EN CONFLICTO

El presente Capítulo examina el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) de las Fuerzas Militares Afganas (AMF) y el desmantelamiento de grupos armados ilegales en el Afganistán post-Talibán. Si bien los programas implementados han logrado mucho en condiciones extremadamente adversas, éstos han solo alcanzado su primer objetivo: destruir los lazos históricos que unían a los comandantes locales (excombatientes de las AMF y otros) a los miembros de otras milicias. En 2009, los comandantes seguían ejerciendo su autoridad local en muchas áreas, como lo habían venido haciendo durante varias generaciones.

Afganistán presenta uno de los entornos más desafiantes para la implementación del DDR, debido en parte a las circunstancias de la guerra de 2001 que llevó al nuevo gobierno al poder, así como a los inmensos obstáculos para la construcción de un nuevo aparato de estado. La guerra opuso a una coalición internacional y a los comandantes locales Afganos y sus milicias (unidos bajo la bandera de la Alianza del Norte) al gobierno Talibán. La Alianza del Norte era una mezcla heterogénea de facciones mujahidín, caudillos y comandantes con sus propios electores e intereses. Muchos líderes de las milicias llegaron al poder con la derrota de los Talibanes, llevando consigo sus intereses, y sus fuerzas formaron la base de las AMF, una unidad provisional previa a la creación del Ejército Nacional Afgano.

Cuando se formó el nuevo gobierno de transición en 2002, los comandantes de las milicias ocuparon altos cargos en el gobierno y controlaron ministerios clave. Increíble pero cierto, estos nuevos funcionarios estaban encargados de diseñar y dirigir la desmovilización de sus propios hombres, y finalmente se verían obligados a escoger entre mantener a sus milicias o conservar sus cargos en el gobierno. Este proceso de 'desmilitarización' del gobierno fue lento y cada etapa fue obstaculizada por sus propios miembros.

El Programa "Un Nuevo Comienzo para Afganistán", tal como se denominó el DDR, empezó en Octubre de 2003 y finalizó en Julio de 2005. Dicho programa, destinado únicamente a las milicias de las AMF y de carácter voluntario, estuvo compuesto por



Miembros de la milicia afgana muestran sus tarjetas de DDR después de haber entregado sus armas durante una ceremonia de desarme en Herat, Julio de 2004. © Marcelo Salinas/WPN

**Cuadro 9.4 Fases del DDR en Afganistán y resultados seleccionados**

| Fase             | Inicio                  | Fin                   | Total desarmado | Total desmovilizado |
|------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------|---------------------|
| Fase piloto      | 1 de Octubre de 2003    | 31 de Mayo de 2004    | 6,271           | 7,550               |
| Fase principal 1 | 1 de Junio de 2004      | 30 de Agosto de 2004  | 8,551           | 7,257               |
| Fase principal 2 | 1 de Septiembre de 2004 | 30 de Octubre de 2004 | 7,169           | 3,733               |
| Fase principal 3 | 1 de Noviembre de 2004  | 31 de Marzo de 2005   | 22,440          | 20,375              |
| Fase principal 4 | 1 de Abril de 2005      | 31 de Julio de 2005   | 18,949          | 23,461              |
| <b>Totales</b>   |                         |                       | <b>63,380</b>   | <b>62,376</b>       |

Fuente: UNDDR (2008)

una fase piloto y cuatro fases principales implementadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en nombre del gobierno (ver Cuadro 9.4). En el marco de la reintegración, se organizaron programas de formación, pero sin garantías de empleo para los egresados.

El DDR redundó en la desmovilización de 62.376 miembros de las AMF y la recolección de 57.629 armas. A finales de la fase de reintegración, 88% de los soldados desmovilizados habían beneficiado de asistencia bajo la forma de programas de formación sobre agricultura, pequeñas empresas y otros tipos de orientación profesional. La disolución de las unidades de las AMF tuvo un efecto positivo contundente en la seguridad. Los puestos de control de seguridad y las unidades de las AMF pertenecientes a grupos étnicos o milicias rivales establecidos en las comunidades, fueron cerrados eliminando así cualquier riesgo. Muchos de los soldados de las AMF fueron dados de baja, mientras las arcas del estado aumentaban gracias a la supresión de los sueldos de los soldados. Sin embargo, la estrategia de premio y castigo utilizada para ganar la lealtad de los comandantes de las AMF no fue suficiente para vencer la obstrucción, la manipulación y el fraude que éstos utilizaron para sacar provecho del proceso.

Entonces se empezó a reconocer que a pesar de sus logros, el DDR no había logrado romper los vínculos entre los comandantes y sus milicias, y que resultaba necesario promover más iniciativas de desmovilización. Además, el DDR estaba destinado exclusivamente a los grupos de las AMF, si bien otros grupos ajenos a estas Fuerzas abundaban. El Programa de Desmantelamiento de los Grupos Armados Ilegales (DIAG, por sus siglas en inglés) fue diseñado para suceder al DDR y estaba destinado a los grupos de las AMF que no habían cumplido con el DDR o que pasaron desapercibidos, así como a otros grupos armados ilegales. El DIAG empezó a finales de 2005 y sigue en marcha en la actualidad.

Las tácticas utilizadas en el marco del DIAG y del DDR difieren. En el caso del DIAG, los mecanismos de desarme y aplicación de la ley son utilizados para fragilizar los vínculos entre los comandantes y sus milicias, con un énfasis especial en la ruptura de los lazos existentes entre los funcionarios gubernamentales elegidos y sus milicias. Mientras el DDR ofrece ventajas individuales, el DIAG utiliza proyectos de desarrollo de la comunidad como incentivos. Además, el DIAG incluye la amenaza de un cumplimiento forzoso, que no ha sido utilizada nunca o en muy pocas ocasiones.

Para Diciembre de 2008, el programa había en principio desmantelado 382 grupos armados ilegales y recolectado 42.369 armas. La mayoría de los grupos desmovilizados resultaron ser fuerzas de las AMF, y no otros grupos ilegales, y la mayoría de los nuevos desmovilizados provenían de áreas de la Alianza del Norte. La distribución de los incentivos de desarrollo por cumplimiento del programa ha sido demasiado lenta. Hasta los momentos, sólo cinco programas de desarrollo DIAG han sido culminados.

Desde la implementación del DDR y el DIAG, la influencia de los antiguos miembros de las AMF y otros grupos armados ilegales ha menguado, tras alcanzar su punto más álgido hace cuatro o seis años. Si bien los comandantes siguen representando una amenaza para la seguridad y el estado de derecho, sus capacidades militares y políticas se han visto reducidas, especialmente en el ámbito ministerial. Sin embargo, en las esferas más bajas del gobierno, un gran número de funcionarios siguen alimentando sus vínculos con antiguos miembros de las AMF u otros grupos armados ilegales.

La creciente insurgencia multi-partidista está planteando nuevos problemas para el programa DIAG. Debido a la propagación de la violencia y a la incapacidad del estado para garantizar la seguridad a través del ejército nacional y la policía, los comandantes están cada vez menos dispuestos a cooperar con el desarme y la desmovilización. Existen incluso elementos que prueban que algunos de los grupos que habían aceptado el programa, se están armando nuevamente. Finalmente, podemos afirmar que sin duda alguna, los comandantes seguirán gozando de autoridad y contando con apoyo hasta que se creen de instituciones de seguridad efectivas y no facciosas en sus áreas, algo que probablemente no sucederá por ahora. ■