



Asamblea General

Distr. general
21 de marzo de 2011
Español
Original: inglés

Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 53 del programa

Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos

Desarme, desmovilización y reintegración

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe se presenta en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 64/266, en que la Asamblea General hizo suyas las propuestas, recomendaciones y conclusiones que figuran en el informe de 2010 del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en el que se señaló que la reintegración a la vida civil de los excombatientes seguía planteando problemas particulares que requerían acciones concertadas para ayudar a reactivar rápidamente la economía a fin de crear oportunidades laborales para los excombatientes y la comunidad en general.

En el informe el Secretario General presenta políticas y orientaciones revisadas sobre el enfoque de las Naciones Unidas en relación con la reintegración de los excombatientes y los grupos asociados, al tiempo que señala grandes lagunas en su aplicación. En todo el mundo, los excombatientes adultos por lo general reciben hasta un año de ayuda para su reintegración económica, consistente la mayor parte de las veces en actividades de formación profesional; sin embargo, la mayoría de los programas carecen del apoyo amplio y multidimensional necesario para lograr una reintegración sostenible. Se necesita, por tanto, aplicar programas multidimensionales de reintegración que incluyan componentes económicos, psicosociales, políticos y de seguridad; ampliar los principios orientados a la aplicación de enfoques centrados en las comunidades; y fortalecer los vínculos con la reintegración de otros repatriados y refugiados. La reintegración de los excombatientes y los grupos asociados debe estar vinculada y armonizada de manera coherente con programas nacionales más amplios de promoción del empleo y generación de ingresos, iniciativas del sector privado en favor del desarrollo y estrategias de reducción de la pobreza, y servir de puente, lo antes posible, entre las iniciativas de recuperación inmediata y el desarrollo a más largo plazo. Si bien esto conlleva la necesidad de ampliar las actividades de reintegración que actualmente se llevan a cabo, las Naciones Unidas no deben ni escatimar esfuerzos ni correr riesgos



poniendo en marcha programas a corto plazo, pues la falta de financiación de programas sostenibles tiene un costo invariablemente más alto que la prestación desde un principio de servicios adecuados de reintegración.

Se presenta, además, información actualizada acerca de las actividades de desarme, desmovilización y reintegración en la Sede y sobre el terreno, incluido el apoyo prestado a las operaciones de paz, así como el apoyo prestado en los países por los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas. La experiencia reciente ha demostrado que la creación de una dependencia especializada en la Sede ha sido de gran ayuda en la prestación de apoyo operacional y orientación integrada, lo que a su vez ha garantizado la calidad de los programas de desarme, desmovilización y reintegración y su armonización con el proceso de paz en general y las iniciativas de recuperación. El Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración, además de su labor de elaboración de orientaciones, ha seguido fomentando la aplicación de un enfoque integrado de la planificación y ejecución de los programas.

El Secretario General formula recomendaciones en relación con los epígrafes que figuran a continuación, dirigidas a mejorar el enfoque de las Naciones Unidas respecto de la reintegración de los excombatientes:

- a) Evaluación y seguimiento
- b) Amplitud y alcance de los programas
- c) Iniciativa “Unidos en la acción”
- d) Creación de capacidad
- e) Dimensiones regionales.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Novedades	4
III. Examen de la reintegración	9
A. Escala y complejidad de la reintegración	9
B. Directrices sobre reintegración	10
C. Examen de la práctica en materia de reintegración	13
D. Establecimiento de vínculos con las actividades más amplias de reintegración, recuperación y consolidación de la paz.....	17
IV. Observaciones y recomendaciones.....	20

I. Introducción

1. En su resolución 64/266, la Asamblea General hizo suyas las propuestas, recomendaciones y conclusiones que figuran en el informe de 2010 del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (A/64/19), en el que se señaló que la reintegración a la vida civil de los excombatientes seguía planteando problemas particulares que requerían acciones concertadas para ayudar a reactivar rápidamente la economía a fin de crear oportunidades laborales para los excombatientes y la comunidad en general. En el informe también se solicitó al Secretario General que en el curso del siguiente año realizara un examen a fondo sobre la manera en que las Naciones Unidas abordaban la cuestión y lo relacionara adecuadamente con los temas más generales del retorno y la reintegración de la población desplazada y la recuperación económica, garantizando que fueran coherentes con las prioridades nacionales. En el presente informe, por lo tanto, se proporciona información actualizada sobre los progresos realizados en materia de desarme, desmovilización y reintegración, con especial hincapié en la reintegración de los excombatientes.

II. Novedades

Programas de desarme, desmovilización y reintegración sobre el terreno

2. En los últimos cinco años, las Naciones Unidas han continuado apoyando las actividades nacionales de desarme, desmovilización y reintegración, en el marco de las cuales el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha llevado la iniciativa en materia de desarme y desmovilización en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz, mientras que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha asumido el liderazgo en materia de reintegración. En su resolución 1769 (2007), el Consejo de Seguridad estableció la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), con el mandato de apoyar la aplicación pronta y eficaz del Acuerdo de Paz de Darfur, que contiene disposiciones sobre el desarme, la desmovilización y la reintegración. Con el establecimiento de la UNAMID ascienden a cuatro las operaciones en curso de mantenimiento de la paz con mandatos de desarme, desmovilización y reintegración, a saber: la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS), la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) y la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI). Además, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) tiene el mandato de realizar actividades conexas de programación para la reducción de la violencia en las comunidades. Al Secretario General también le place observar que durante este período el programa de desarme, desmovilización y reintegración en Liberia, como parte del mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), concluyó oficialmente el 21 de julio de 2009, después de procesar el volumen de trabajo que representan 101.495 excombatientes.

3. Durante este período, ha aumentado el número de disposiciones relativas al desarme, la desmovilización y la reintegración en los mandatos de las misiones políticas especiales, incluida la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi (BINUB), que continuó ejecutando el programa iniciado por la misión predecesora, la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB). Por otra parte, la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana (BINUCA), la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau (UNIOGBIS) y la Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia (UNPOS) han recibido el mandato de apoyar las actividades de desarme, desmovilización y reintegración y han contratado especialistas en ese campo. Además, la Misión de las Naciones Unidas en Nepal (UNMIN) apoyó el licenciamiento y la rehabilitación del personal del ejército maoísta declarado no apto.

4. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas siguen apoyando diversos aspectos de los programas de desarme, desmovilización y reintegración en países de todo el mundo. El PNUD apoya programas en 22 países y territorios¹, mientras que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) presta apoyo a programas en nueve países². Por su parte, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sigue prestando apoyo a programas para la liberación y reintegración de los niños asociados con fuerzas armadas o grupos armados en 15 países y territorios³. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) también ofrecen servicios especializados en apoyo de los programas de desarme, desmovilización y reintegración en todo el mundo.

5. Los entornos en los que se ejecutan muchos de los programas de desarme, desmovilización y reintegración son cada vez más variados y complejos. Muchos de esos entornos se caracterizan por un nivel más alto de violencia contra civiles desarmados y una mayor difusión de esos actos, a menudo perpetrados por elementos armados indisciplinados, como milicias y bandas, que operan a nivel subnacional. En el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz, esta compleja situación ha obligado al personal de mantenimiento de la paz a emplear una gama más amplia de instrumentos de fomento de la confianza y consolidación de la paz para responder a los nuevos desafíos en el ámbito de las actividades de mantenimiento de la paz en el mundo contemporáneo. Como ejemplo de esta evolución cabe mencionar la reorientación de las actividades de la MINUSTAH en materia de desarme, desmovilización y reintegración hacia la ejecución de un programa amplio de reducción de la violencia en las comunidades, incluida la creación de oportunidades de empleo para ex integrantes de bandas y jóvenes en

¹ Afganistán, Burundi, Chad, Colombia, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Haití, Indonesia, Iraq, Kosovo (todas las referencias a Kosovo contenidas en este informe deben considerarse en el contexto de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad), Nepal, Nigeria, Papua Nueva Guinea, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Rwanda, Somalia, Sri Lanka, Sudán y Uganda. En Haití y Somalia los programas se centran en particular en la reducción de la violencia en las comunidades.

² Bosnia y Herzegovina, Colombia, Haití, Liberia, República Democrática del Congo, Serbia, Sri Lanka, Sudán y Uganda.

³ Burundi, Chad, Colombia, Filipinas, Guinea, Iraq, Myanmar, Nepal, Pakistán, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Somalia, Sri Lanka, Sudán y Uganda.

situación de riesgo, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1702 (2006) del Consejo de Seguridad. En Darfur y Somalia son igualmente complejos los entornos en los que se elaboran los nuevos programas. En esos entornos no existen acuerdos amplios o inclusivos de paz, el acceso a los grupos destinatarios es limitado y la situación en materia de seguridad resulta preocupante, factores todos que tradicionalmente se han considerado condiciones indispensables para el éxito del desarme, la desmovilización y la reintegración. Las prácticas aplicadas en esos entornos complejos, actualmente clasificadas por el PNUD y otros organismos en categorías como “control de armas pequeñas y armas ligeras”, “reducción de la violencia armada” y “seguridad y cohesión social en las comunidades”, se resumieron en un informe de 2010 elaborado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y titulado “Las prácticas de desarme, desmovilización y reintegración de segunda generación en las operaciones de paz”⁴. La escala y la complejidad de la labor han requerido, además, la disponibilidad de una capacidad de apoyo cada vez mayor y mejor coordinada tanto sobre el terreno como en las sedes del PNUD y otros organismos, fondos y programas.

Novedades en la Sede de las Naciones Unidas

6. En la Sede de las Naciones Unidas, el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración, que tiene 20 miembros⁵ y está copresidido por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el PNUD, ha seguido cumpliendo activamente su mandato de aumentar la coherencia y mejorar la actuación de la Organización en la esfera del desarme, la desmovilización y la reintegración. Las Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración, dadas a conocer en diciembre de 2006 por el Grupo de Trabajo, junto con un centro de recursos en la web (www.unddr.org), consolidan las orientaciones sobre desarme, desmovilización y reintegración y proporcionan un enfoque integrado de las Naciones Unidas en materia de planificación, gestión y ejecución de programas. En 2009, se proporcionó orientación adicional sobre los vínculos entre los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, por un lado, y la reforma del sector de la seguridad y la justicia de transición, por el otro. En 2010, el Grupo de Trabajo concluyó la revisión de las orientaciones sobre reintegración y actualmente trabaja en la actualización y ampliación de las orientaciones sobre niños, jóvenes⁶ y excombatientes con discapacidad, así como en la elaboración de programas de capacitación y de gestión de los conocimientos con la ayuda de la Unión Europea.

7. En el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se creó la Sección de Desarme, Desmovilización y Reintegración como dependencia especializada de la recién establecida Oficina de Fomento del Estado de Derecho y de las Instituciones de Seguridad, en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 61/279 de la Asamblea sobre el fortalecimiento de la capacidad de las Naciones Unidas para gestionar y sostener operaciones de mantenimiento de la paz. La Sección presta apoyo en materia de desarme, desmovilización y reintegración a las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones y oficinas dirigidas por el

⁴ El texto en inglés del informe se puede consultar en http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/ddr/ddr_062010.pdf.

⁵ Véase el anexo del presente informe para una lista completa de los miembros.

⁶ En el sistema de las Naciones Unidas se incluye en la categoría de “jóvenes” a las personas de 15 a 24 años de edad.

Departamento de Asuntos Políticos, cuando lo soliciten y sea factible, en coordinación con el Departamento de Asuntos Políticos y otras entidades de las Naciones Unidas⁷. Como parte integral de la Oficina de Fomento del Estado de Derecho y de las Instituciones de Seguridad, la Sección de Desarme, Desmovilización y Reintegración está en condiciones de facilitar un enfoque integrado que sea coherente con otros componentes de la Oficina, como policía, justicia, instituciones penitenciarias, actividades relativas a las minas y reforma del sector de la seguridad, entre otros. La Sección, que está integrada por siete funcionarios del Cuadro Orgánico, presta apoyo en la actualidad a más de 460 funcionarios sobre el terreno para la planificación y ejecución de programas de desarme, desmovilización y reintegración. Para ello es indispensable la participación de la Sección en el proceso integrado de planificación de las misiones en países concretos y la elaboración de marcos estratégicos integrados, a fin de asegurar que las actividades estén vinculadas a los objetivos de cada misión y los equipos de las Naciones Unidas en los países en todas las etapas.

8. Además de la labor del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el PNUD y otros, la Comisión de Consolidación de la Paz, el Fondo para la Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz se han convertido, desde su creación en 2006, en interesados clave en las tareas de desarme, desmovilización y reintegración. El desarme, la desmovilización y la reintegración se consideran una prioridad fundamental de las actividades de consolidación de la paz en tres de los países incluidos en el programa de la Comisión (Burundi, Liberia y la República Centroafricana). Por su parte, el Fondo para la Consolidación de la Paz ha prestado un bienvenido apoyo financiero a los programas de desarme, desmovilización y reintegración en las Comoras, Côte d'Ivoire, la República Democrática del Congo y el Sudán. Aunque en general la financiación ha estado dirigida a los programas de reintegración, se han asignado algunos fondos al desarme y la desmovilización, en particular a programas de reinserción a plazo más corto. La mayor parte de los fondos para el desarme, la desmovilización y la reintegración proviene, sin embargo, de otras fuentes bilaterales y multilaterales.

9. Actualmente se reconoce en general la necesidad de abordar en los programas de desarme, desmovilización y reintegración las vulnerabilidades y capacidades distintas de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños, si bien sigue existiendo un número significativo de mujeres y niñas que permanecen “ocultas” para esos programas. Con el fin de realizar el seguimiento del cumplimiento de la resolución 1325 (2000) en situaciones de conflictos armados y en los entornos posteriores a los conflictos, el Consejo de Seguridad ha aprobado un conjunto de indicadores descritos en el informe del Secretario General sobre la mujer y la paz y la seguridad, de 28 de septiembre 2010 (S/2010/498), entre ellos un indicador para medir la proporción general de mujeres excombatientes y de mujeres y niñas asociadas con fuerzas y grupos armados incluidas en los programas de desarme, desmovilización y reintegración, así como para determinar en qué medida los beneficios de esos programas satisfacen las necesidades y demandas de las mujeres y las niñas. En otro informe sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz, de 7 de septiembre de 2010 (A/65/354-S/2010/466), el Secretario General recomendó que se adoptaran medidas específicas para garantizar la participación igualitaria de la

⁷ ST/SGB/2010/1.

mujer en todas las etapas del proceso de desarme, desmovilización y reintegración —desde la negociación de acuerdos de paz y el establecimiento de instituciones nacionales hasta el diseño y la ejecución de programas.

10. En los últimos cinco años, se han publicado varios documentos que han contribuido a configurar y orientar la participación de las Naciones Unidas en el desarme, la desmovilización y la reintegración. En 2006 y 2009, respectivamente, el Secretario General presentó un segundo informe sobre desarme, desmovilización y reintegración (A/60/705) y un informe sobre la consolidación de la paz inmediatamente después a los conflictos (A/63/881-S/2009/304). Además, bajo la guía del UNICEF y el Gobierno de Francia, 95 Estados Miembros han aprobado hasta la fecha los Compromisos de París para proteger a los niños y niñas reclutados o utilizados ilícitamente por fuerzas armadas o grupos armados y los Principios y Directrices sobre los niños vinculados a fuerzas o grupos armados, dados a conocer en febrero de 2007. Estos documentos proporcionan orientación sobre la liberación, rehabilitación y reintegración de todos los niños vinculados a fuerzas o grupos armados, independientemente de su función.

Enfoque integrado sobre el desarme, la desmovilización y la reintegración

11. Si bien en el pasado el proceso de desarme, desmovilización y reintegración con la asistencia de las Naciones Unidas ha sido a menudo un proceso fragmentado, se han realizado importantes progresos, aunque quedan todavía por resolver numerosos problemas. En 2004 y 2005, respectivamente, se crearon a título experimental en la MINUSTAH y la UNMIS dependencias integradas, con personal de las operaciones de mantenimiento de la paz y el PNUD, para lograr un efecto mayor y asegurar la planificación conjunta y la coordinación.

12. Aunque la integración a nivel programático sigue siendo un valioso instrumento para aumentar la coherencia de los programas y aprovechar mejor la relación con los homólogos nacionales, las diferencias en los modelos de operaciones y los mandatos organizacionales, las culturas institucionales y los criterios financieros y administrativos han dificultado en grado considerable la integración estructural. Estos obstáculos condujeron a la disolución de la dependencia integrada en Haití en 2007, si bien la integración se sigue aplicando a nivel programático. La dependencia integrada en el Sudán sigue en funcionamiento, pero ha tenido que enfrentar considerables problemas en materia de gestión, que se están tratando de remediar. Actualmente se examinan los resultados obtenidos en estos dos casos experimentales con el fin de extraer enseñanzas y mejorar la colaboración futura entre las operaciones de mantenimiento de la paz y el PNUD.

13. Si bien es preciso seguir examinando la cuestión para aumentar las oportunidades futuras de integración estructural y extraer de ellas mayores beneficios, una enseñanza fundamental es que se pueden lograr algunos resultados positivos de la integración mediante la planificación conjunta y la programación. Esta enseñanza ha sido corroborada una vez más por la experiencia adquirida en la ejecución del programa de 1.000 microproyectos en Côte d'Ivoire, que brinda asistencia a la reinserción de excombatientes y es apoyado conjuntamente por la ONUCI y el PNUD. Por otra parte, el programa de reintegración, rehabilitación y recuperación de Liberia y, en particular, el programa de empleo de emergencia, se

ha beneficiado de la estrategia común creada por la UNMIL, el PNUD, el PMA, el Banco Mundial y los ministerios de obras públicas y trabajo⁸.

Otras novedades importantes

14. En junio de 2007 se celebró en la República Democrática del Congo una segunda conferencia sobre desarme, desmovilización, reintegración y estabilidad en África, organizada por la Oficina del Asesor Especial para África. En mayo de 2009, el Gobierno de Colombia sirvió de anfitrión del Primer Congreso Internacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración, celebrado en Cartagena de Indias. El Congreso ofreció un foro en el que más de 1.500 profesionales intercambiaron conocimientos, experiencias y buenas prácticas con sus colegas de todo el mundo.

15. El Programa Multinacional de Desmovilización y Reintegración, encabezado por el Banco Mundial, que tuvo como objetivo abordar el desarme, la desmovilización y la reintegración en la región de los Grandes Lagos de África, se clausuró en 2009. El Programa aunó los esfuerzos de 43 asociados, entre ellos los gobiernos de 7 países, 13 donantes, 11 entidades de las Naciones Unidas, varias organizaciones regionales y numerosas organizaciones no gubernamentales. Durante los siete años que duró el programa, se desmovilizó a 279.263 combatientes adultos a través de programas y proyectos nacionales especiales, se prestó asistencia a 244.597 excombatientes para su reinserción y otros 232.107 recibieron apoyo para su reintegración económica. Además, se ayudó a 53.880 niños asociados con fuerzas y grupos armados a reunificarse con sus familias y reintegrarse en sus comunidades. El Programa ha sido sucedido por el Programa de transición para la desmovilización y la reintegración, a través del cual se ayuda a los países de la región de los Grandes Lagos de África a pasar de las actividades de desmovilización y reintegración a actividades más generales de recuperación y desarrollo.

III. Examen de la reintegración

A. Escala y complejidad de la reintegración

16. En 2010, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas apoyaban programas de reintegración en 18 países y territorios⁹, que prestaban asistencia a unos 257.000 excombatientes (de los cuales aproximadamente el 10% eran mujeres), 9.000 mujeres asociadas a fuerzas y grupos armados, así como 11.393 niños asociados con fuerzas y grupos armados (8.624 niños y 2.769 niñas). En los últimos cinco años, las Naciones Unidas han finalizado programas de reintegración en cuatro países (Angola, Liberia, Níger y Timor-Leste), mediante los cuales se ha prestado apoyo a la reintegración de unos 234.000 participantes. Durante el mismo período, las Naciones Unidas comenzaron a apoyar nuevos

⁸ Aunque el programa de empleo de emergencia no se ejecutó en el marco del programa convencional de desarme, desmovilización y reintegración, brindó la oportunidad de abordar algunos problemas en materia de reintegración, así como de dar respuesta a necesidades vitales en materia de infraestructura y seguridad en Liberia con posterioridad al conflicto.

⁹ Bosnia y Herzegovina, Burundi, Colombia, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Haití, Indonesia, Kosovo, Liberia, Nepal, Nigeria, República Democrática del Congo, Serbia, Somalia, Sri Lanka, Sudán y Uganda. En esta lista se incluyen programas de reintegración apoyados por la Organización Internacional para las Migraciones.

procesos de reintegración en nueve países y territorios (Afganistán, Chad, Comoras, Guinea-Bissau, Iraq, Nepal, Nigeria, Somalia y Sri Lanka). El mayor programa de reintegración apoyado por las Naciones Unidas en toda su historia es el del Sudán, donde se reintegrará a unos 180.000 excombatientes, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Acuerdo General de Paz de 2005.

17. La reintegración es un proceso particularmente complejo debido a la naturaleza de los entornos posteriores a los conflictos, a menudo caracterizados por el debilitamiento de las instituciones de gobierno, la falta de cohesión social, el mal funcionamiento de las economías y el amplio espectro de las intervenciones económicas, sociales, psicosociales, políticas y de seguridad necesarias. Con frecuencia, la reintegración tiene lugar tras conflictos prolongados, como en Burundi, Liberia, Sierra Leona y el Sudán, donde las guerras duraron más de un decenio. En esos contextos, para los excombatientes y los grupos asociados que han pasado una parte importante de sus vidas en fuerzas y grupos armados puede resultar enormemente difícil adaptarse a la vida civil. No obstante, es vital asegurar el éxito y la sostenibilidad de la reintegración en esos contextos, por cuanto se corre un riesgo alto de que los excombatientes inadecuadamente reintegrados se reincorporen a grupos armados y bandas delictivas y sigan siendo una amenaza a la seguridad y el proceso de paz en general.

18. Los aspectos regionales de las situaciones posteriores a los conflictos también han planteado desafíos a los programas de reintegración, sobre todo a la hora de poner en práctica enfoques coordinados con múltiples actores, incluidos los gobiernos, las entidades de las Naciones Unidas y otras organizaciones participantes. Entre los problemas regionales más importantes que afectan la reintegración de los excombatientes figuran el flujo de armas pequeñas y armas ligeras; el tráfico ilícito de recursos naturales; el reclutamiento transfronterizo, incluido el de niños; y la repatriación y reintegración de excombatientes extranjeros en sus países de origen. Además, es importante establecer vínculos transfronterizos con la reintegración de los refugiados que regresan y armonizar múltiples programas de reintegración dentro de una misma región para evitar que los combatientes ingresen en otros países con la esperanza de recibir una mejor asistencia para la reintegración. El papel de la Unión Africana en esos esfuerzos ha sido cada vez más importante y las Naciones Unidas están dispuestas a continuar colaborando con el desarrollo de una capacidad africana en materia de desarme, desmovilización y reintegración.

B. Directrices sobre reintegración

19. La responsabilidad primordial en materia de reintegración compete a los gobiernos y las instituciones nacionales, mientras que las Naciones Unidas desempeñan solamente una función de apoyo, por importante que sea. Con el fin de preparar mejor a los profesionales para responder a los retos actuales y futuros a la reintegración sostenible, entre 2008 y 2010 el Grupo de Trabajo Interinstitucional trabajó en el fortalecimiento de las directrices sobre reintegración que figuran en las Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración, en estrecha consulta con profesionales de departamentos, organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, comisiones nacionales y otras autoridades nacionales, donantes y organizaciones no gubernamentales internacionales. Como resultado, se

han publicado orientaciones reforzadas y más detalladas en relación con las esferas que se relacionan a continuación.

Planificación y evaluaciones

20. La eficacia y la sostenibilidad de la reintegración dependen de una planificación temprana y de evaluaciones exhaustivas que permitan establecer plazos realistas y determinar las necesidades de recursos humanos, materiales y financieros¹⁰. No sólo se precisa realizar con suficiente antelación evaluaciones exhaustivas, sino además reevaluar constantemente los factores económicos, sociales, políticos y de seguridad que afectan el contexto del programa, para determinar con exactitud el apoyo y los recursos que se necesitan. Entre la miríada de complejidades que se presentan en los entornos posteriores a los conflictos, los planificadores deben tener en cuenta las situaciones en las que la lucha por el control del territorio, las rutas migratorias o de transporte y las actividades económicas (incluida la extracción ilícita de recursos naturales y la piratería) amenaza con perpetuar la violencia armada y desestabilizar entornos de paz frágiles. Se necesita asimismo establecer vínculos adecuados y exhaustivos entre los programas para excombatientes y las actividades más amplias de reintegración y recuperación para lograr la reintegración sostenible, sobre todo teniendo en cuenta que los excombatientes y otros repatriados pueden competir por recursos escasos, como la tierra, el agua y las oportunidades económicas. La planificación y las evaluaciones deberían, además, hacer un uso amplio de los datos y análisis desglosados por edad y sexo, a fin de determinar las necesidades específicas de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños y elaborar las medidas pertinentes.

Enfoques sobre reintegración

21. En las Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración se reconoce la importancia fundamental de los enfoques centrados en la comunidad para lograr una reintegración sostenible vinculada a la recuperación y el desarrollo a largo plazo. Los programas deben pasar tan rápidamente como sea posible de la reinserción o reintegración individuales y centradas en los excombatientes a la reintegración centrada en las comunidades, o, siempre que sea posible, adoptar inmediatamente un enfoque centrado en la comunidad. Algunas de las estrategias aplicadas a título experimental en diferentes programas de reintegración han sido consolidadas en las Normas, como: a) realizar, en el marco de un mismo programa de reintegración, esfuerzos específicamente dirigidos a los excombatientes y los grupos vulnerables o afectados por los conflictos; b) fomentar la participación de los excombatientes en actividades socioeconómicas que tengan grandes posibilidades de beneficiar a la comunidad en su conjunto; y c) proporcionar recursos a las comunidades para impulsar actividades socioeconómicas que brinden oportunidades de reintegración a los excombatientes e individuos asociados, junto con otros grupos vulnerables y afectados por los conflictos. Las estrategias de reintegración inclusivas que tengan como grupo destinatario a los niños asociados con fuerzas o grupos armados, junto con los niños vulnerables y afectados por los conflictos, basadas en la atención individualizada, son indispensables para lograr resultados satisfactorios, al reducir considerablemente los riesgos de estigmatización y represalias. Este enfoque también es útil para llegar a las mujeres excombatientes y

¹⁰ Todas las referencias a la financiación de las actividades de reintegración guardan relación con las contribuciones voluntarias hechas a organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas.

las mujeres o las niñas asociadas con fuerzas y grupos armados que no deseen o se vean impedidas de sumarse a los programas oficiales de desarme, desmovilización y reintegración.

Hacia una reintegración multidimensional

22. En la mayoría de los países, los aspectos económicos, si bien son fundamentales, no bastan para asegurar la reintegración sostenible de los excombatientes. El examen detenido de los aspectos sociales y políticos de la reintegración, adaptados al contexto específico de cada país, es esencial para la sostenibilidad y el éxito de los programas de reintegración. Los altos niveles de violencia y la perpetración de atrocidades, como los actos de violencia sexual o por motivo de género cometidos y sufridos en muchos conflictos por los excombatientes y los grupos asociados, también requieren intervenciones de reintegración social, como la reconciliación, el apoyo psicosocial, la orientación y el tratamiento clínico en materia de salud mental y el apoyo a la atención médica de la salud, incluido el apoyo a los afectados por el VIH y otras enfermedades de transmisión sexual. La participación de las comunidades y la ejecución de programas centrados en las comunidades fomentan, además, la reintegración social y la reconciliación, que por sí mismas pueden servir de catalizadores de la creación de empleo y la generación de ingresos. A la inversa, los programas de reintegración de los niños y las niñas, que históricamente se han caracterizado por la fortaleza de sus intervenciones sociales, deben abordar las necesidades económicas de participantes en edad laboral (de 15 a 17 años de edad, según la legislación de cada país) que a menudo son cabezas de familia y deben contribuir a los ingresos familiares.

23. A nivel individual, la reintegración política debe incluir el apoyo a los excombatientes y los grupos asociados para que se conviertan en ciudadanos de pleno derecho, capaces de reivindicar sus derechos y cumplir sus deberes, incluidos los relacionados con la participación en los procesos políticos, como las elecciones y la adopción de decisiones basada en las comunidades. En dependencia del contexto de cada país, esto puede suponer el apoyo a los participantes para que obtengan documentos de identificación válidos, aprovechen sus oportunidades de ejercer funciones de liderazgo o representación en los órganos de adopción de decisiones y reciban educación cívica y para la paz, incluida la creación de capacidad relacionada con el desarrollo democrático y los derechos humanos.

Armonización de políticas

24. Si bien en las directrices actuales se reconocen los problemas relacionados con la aplicación de diversos enfoques en los programas de reintegración y recuperación, también se recomienda vincular de manera adecuada los programas de reintegración de los excombatientes con los marcos normativos nacionales, por ejemplo mediante actividades más amplias de reintegración, recuperación y generación de empleo. Las directrices sobre reintegración que figuran en las Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración han sido armonizadas con el enfoque de tres vías de la política de las Naciones Unidas de creación de empleo, generación de ingresos y reintegración después de los conflictos (2009)¹¹, y

¹¹ Se puede consultar en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_crisis/documents/publication/wcms_117576.pdf.

formuladas en la nota de orientación sobre recuperación temprana (2008)¹². Esta armonización de políticas contribuirá a aumentar las oportunidades de lograr la reintegración sostenible de los excombatientes y otros grupos afectados por los conflictos. Se reconoce, además, la importancia de la coordinación con otros programas de seguridad, como los programas de control de las armas pequeñas y las armas ligeras, reducción de la violencia armada, seguridad en las comunidades, reforma del sector de la seguridad y promoción del estado de derecho.

Nuevas orientaciones

25. Se debe prestar una mayor atención a los vínculos entre la reintegración y la ordenación de los recursos naturales¹³. Se reconoce que los recursos naturales a menudo contribuyen a atizar los conflictos y socavar los esfuerzos por consolidar la paz. Con frecuencia, los grupos armados se han apoyado en la explotación de los recursos naturales para financiar sus actividades bélicas y atraer reclutas. Una mejor comprensión de la compleja relación entre los conflictos y los recursos naturales y de cómo se debe abordar esa relación para apoyar la reintegración de los excombatientes y los grupos asociados puede contribuir a la sostenibilidad de los programas de reintegración.

C. Examen de la práctica en materia de reintegración

26. La reintegración de los excombatientes y los grupos asociados es un proceso a largo plazo que tiene lugar a nivel individual, comunitario, nacional y regional y depende del proceso más amplio de recuperación y desarrollo. En general este proceso ha sido encabezado por los gobiernos y las instituciones nacionales. El alcance, la profundidad y la duración de los programas de reintegración no pueden compararse con los del proceso de reintegración a largo plazo, de ahí la importancia esencial del concepto de implicación nacional. Sin embargo, las enseñanzas extraídas de programas recientes sugieren que en la mayoría de los contextos las Naciones Unidas deben prestar asistencia para la reintegración por un período mínimo de tres años, para que sirva de puente hacia a un proceso más amplio de recuperación y desarrollo.

27. Un examen de los actuales programas de reintegración apoyados por los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, realizado a finales de 2010, reveló la existencia de grandes lagunas entre las normas acordadas de las Naciones Unidas, que se espera que se cumplan en una medida razonable en el contexto de cada país, y su aplicación sobre el terreno. En todo el mundo, los excombatientes adultos por lo general reciben hasta un año de ayuda para su reintegración económica, consistente la mayor parte de las veces en actividades de

¹² Se puede consultar en

http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/cluster%20approach%20page/clusters%20pages/Early%20R/ER_Internet.pdf.

¹³ Los miembros del Grupo de Trabajo Interinstitucional, junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se han dado a la tarea de elaborar un módulo, con arreglo a las Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración, sobre los vínculos entre desarme, desmovilización y reintegración y recursos naturales, que se apoyará en las directrices elaboradas en 2010 por medio de la Alianza entre las Naciones Unidas y la Unión Europea sobre recursos naturales, conflictos y consolidación de la paz.

formación profesional; sin embargo, la mayoría de los programas carecen del apoyo amplio y multidimensional necesario para lograr una reintegración sostenible.

Lagunas en materia de planificación y evaluación

28. Son pocos los programas de reintegración en curso que se han beneficiado de evaluaciones amplias que fundamenten su concepción y permitan medir su éxito. En las directrices sobre reintegración se reconoce la importancia de aprovechar las oportunidades creadas por la dinámica más amplia de los conflictos y la recuperación en el contexto de cada país. Ello comprende las capacidades de los posibles participantes, las redes comunitarias, el capital social, las oportunidades de absorción de los mercados y las capacidades institucionales. Sin una evaluación adecuada, los planes que se centran en la reintegración económica, sin tener en cuenta las necesidades sociales y políticas de los participantes, tienden a extrapolarse de un país a otro, lo que a menudo se traduce en una estrategia de reintegración inadecuada para el contexto específico del segundo país.

Enfoque reduccionista de los grupos destinatarios

29. La mayoría de los programas de reintegración de adultos proporcionan apoyo individual centrado en los excombatientes. Ello obedece, entre otras razones, a la necesidad imperiosa de centrar los esfuerzos en quienes se consideran la mayor amenaza a la seguridad. Aunque las intervenciones centradas en los excombatientes pueden proporcionar una estabilidad inmediata, la ausencia de una transición bien estructurada hacia la aplicación de enfoques centrados en las comunidades puede socavar las posibilidades de una reintegración sostenible a largo plazo en las comunidades receptoras. Limitar a los excombatientes el alcance de las intervenciones puede atizar el resentimiento de otros grupos vulnerables y afectados por los conflictos, que a menudo no reciben ayuda suficiente, con lo que se corre el riesgo de que esos grupos terminen saboteando el proceso de paz. La aplicación de semejantes enfoques en materia de reintegración exige más recursos, pero asegura la sostenibilidad de las intervenciones. Varios programas de reintegración han aplicado o están aplicando en pequeña escala enfoques experimentales que tienen como destinatarios a los excombatientes y los grupos vulnerables o afectados por los conflictos en países como Liberia, Indonesia (en la provincia de Aceh) y el Congo. Los resultados preliminares indican que esos programas son más sostenibles económica y socialmente que los programas de reintegración centrados en individuos particulares, ya que crean un espacio para la coexistencia y la reconciliación.

Hacia un enfoque multidimensional

30. El examen de 2010 de la reintegración muestra que si bien todos los programas de reintegración de adultos persiguen objetivos económicos, son pocos los programas que ofrecen un apoyo significativo a la reintegración social, como los de Colombia y Rwanda. Sin embargo, los excombatientes y los grupos asociados son vulnerables a las conductas antisociales, la drogadicción y la violencia reiterada contra sí mismos u otros, todo lo cual dificulta considerablemente su reintegración sostenible. La razón de que la asistencia social no reciba la atención adecuada, particularmente en situaciones de dificultades económicas extremas, estriba principalmente en la falta de conocimientos y capacidades del personal de los programas sobre el terreno.

31. Como se señaló anteriormente, es poca la atención que se presta a la reintegración política de los excombatientes y los grupos asociados. Aunque algunos programas han apoyado a los excombatientes para que obtengan documentos nacionales de identificación y reciban educación cívica y para la paz, el apoyo en esta esfera hasta ahora ha sido fragmentario. Como ejemplo de reintegración política cabe citar el Programa de Paz y Reintegración del Afganistán, promulgado por el Gobierno en 2010, en que se reconoce expresamente la necesidad de abordar la reintegración política de los elementos antigubernamentales como uno de los principales objetivos declarados del programa. Los grupos armados a los que pertenecían los excombatientes pueden iniciar conjuntamente la transición hacia su transformación en partidos políticos. Tal fue el caso en Burundi, donde el Consejo Nacional para la defensa de la democracia-Fuerzas para la defensa de la democracia se transformó en un partido político, y en Indonesia (en la provincia de Aceh), donde varios ex funcionarios del Movimiento de Liberación de Aceh ocuparon puestos claves en el gobierno provincial tras participar en las negociaciones de paz.

Atención a los grupos con necesidades especiales

32. **Mujeres y niñas.** La mayoría de los programas de reintegración apoyados por los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas siguen enfrentando enormes dificultades para llegar a las mujeres excombatientes y las mujeres y las niñas que estuvieron asociadas con fuerzas y grupos armados. Uno de los principales obstáculos a su participación es el hecho de que muchas mujeres y niñas no desean o se ven impedidas de revelar su pasada asociación con fuerzas o grupos armados por temor a ser estigmatizadas en sus comunidades. Dos programas de reintegración en curso, uno en el Congo y otro en Indonesia (en la provincia de Aceh) han tenido algún éxito en sus esfuerzos por llegar a las mujeres excombatientes o que estuvieron asociadas con fuerzas y grupos armados, así como otras mujeres vulnerables afectadas por los conflictos, sin que su pasada asociación con fuerzas y grupos armados resulte obvia para las comunidades implicadas.

33. **Niños y niñas.** Las necesidades específicas de los niños y las niñas más jóvenes asociados con fuerzas y grupos armados se diferencian de las necesidades de los niños y las niñas de 15 a 17 años de edad. Si bien se pudo establecer que los programas de reintegración de niños y niñas poseían sólidos componentes sociales y psicosociales, muy pocos programas tienen en cuenta las necesidades económicas diferentes de estas dos categorías. En el primer caso, se debería hacer hincapié en la escolarización, posiblemente combinada con algún apoyo económico a las familias. En el segundo caso, se debería acentuar la formación profesional y la incorporación a actividades generadoras de ingresos, sin olvidar que algunos de esos jóvenes pueden tener obligaciones como cabezas de familia y sin dejar de tener en cuenta las preferencias de los propios jóvenes. En este caso tampoco se debería impedir que los jóvenes se beneficien también de modalidades no estructuradas de escolarización. En Burundi, Colombia, el Congo, Filipinas, la República Democrática del Congo, Rwanda y Sri Lanka se han emprendido con éxito programas experimentales de reintegración económica para un total de 8.895 niños en edad laboral que habían estado asociados con fuerzas y grupos armados y otros niños vulnerables.

34. **Jóvenes.** Matices programáticos similares deben tenerse en cuenta también en los programas para adultos con respecto a las necesidades de los jóvenes de 18 a 24 años de edad. En la etapa posterior a los conflictos, a menudo los jóvenes se ven

atrapados en un círculo vicioso de violencia, pobreza y exclusión social y política. Es necesario que los programas de reintegración apoyados por las Naciones Unidas superen los estereotipos que presentan a los jóvenes como “saboteadores” y, en cambio, proporcionen oportunidades de que los jóvenes participen en la reconstrucción y el desarrollo de las comunidades a lo largo del proceso de reintegración. Actualmente, la gran mayoría de los programas de reintegración no incorporan planes estratégicos que tengan como grupo destinatario específico a los jóvenes, ni proporcionan a éstos asistencia en relación con sus necesidades particulares.

35. **Excombatientes con discapacidad.** En general se desconoce el número real de excombatientes con discapacidad (física o psicológica) y la información disponible depende en gran medida de la naturaleza del conflicto. En la mayoría de los países, los excombatientes que han quedado discapacitados en combate simplemente van quedando excluidos de las fuerzas y grupos armados con el tiempo. Son pocos los programas de reintegración en curso en los que se han elaborado estrategias para atender a las necesidades específicas de los excombatientes con discapacidad, con el fin de garantizar sus derechos y las adaptaciones necesarias, de conformidad con lo dispuesto en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo facultativo. La prestación de servicios específicos es un reto para los programas, particularmente en los países en los que no existen leyes ni planes nacionales en materia de discapacidad durante la ejecución del programa de reintegración. Una dificultad aún mayor es la de ofrecer apoyo, en la fase posterior a los conflictos, a los excombatientes con discapacidad que dependen de servicios de atención de la salud a largo plazo prestados por proveedores no oficiales (a menudo mujeres y niñas).

36. **Servicios a las personas con VIH.** Se calcula que un número indeterminado de excombatientes están infectados con el VIH, pero es difícil determinar la cifra exacta, ya que no se dispone de estadísticas debido a la falta de servicios y al estigma que rodea la divulgación del estado serológico de las personas. Hasta la fecha, sólo en ocho países y regiones se han aplicado estrategias de integración de los servicios de VIH para los participantes, iniciadas durante la desmovilización y continuadas durante la fase de reintegración: el Sudán septentrional, el Sudán meridional, Côte d'Ivoire, Colombia, Indonesia, Liberia, Nepal y el Níger. Entre las actividades emprendidas en el marco de esas estrategias figuran la realización de campañas de sensibilización e información públicas sobre el VIH; la remisión a servicios de orientación y análisis voluntarios y confidenciales, según corresponda; la detección y tratamiento de enfermedades de transmisión sexual; la divulgación de información sobre el tratamiento de las infecciones oportunistas; el adiestramiento de los excombatientes como “agentes de cambio” que ayuden en sus comunidades con las actividades de prevención del VIH, proporcionen apoyo a excombatientes infectados por el VIH y, de ser factible, los remitan a los servicios de tratamiento antirretroviral disponibles en el sistema nacional de salud.

Recursos humanos y financieros

37. Los esfuerzos por lograr que los excombatientes y los grupos asociados avancen por la senda de la reintegración sostenible enfrentan obstáculos enormes y exigen una corriente oportuna y sostenida de recursos. La suma total de los fondos recibidos para la reintegración durante 2010 fue de aproximadamente 265 millones de dólares, obtenidos mediante contribuciones voluntarias bilaterales y

multilaterales¹⁴. Para atender a las necesidades de reintegración de los excombatientes y los grupos asociados es necesario aumentar el alcance de las actividades de reintegración, así como asegurarse de que esas actividades estén adecuadamente vinculadas con los programas más amplios de reintegración de los repatriados y de recuperación. Habida cuenta de la magnitud y la complejidad de la reintegración y del gran número de casos y de continuación o reanudación de la violencia en la fase posterior a los conflictos, las Naciones Unidas no pueden permitirse poner en práctica programas a corto plazo o de poco alcance. La no financiación de programas de reintegración sostenible más integrales supone un costo invariablemente más alto que la movilización de los fondos adecuados para financiar desde un principio esos programas.

38. La ampliación de los programas de reintegración requerirá el establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación basados en resultados a nivel nacional y mundial, por parte tanto de las Naciones Unidas como de agentes externos. Los programas de reintegración logran sus objetivos cuando quienes participan en ellos son actores autónomos, capaces de generar ingresos y no propensos a volver a caer en la violencia. Sin embargo, la mayoría de los programas no están en condiciones de registrar de manera sostenida estos resultados, pues se sigue sin atribuir la prioridad necesaria al seguimiento y la evaluación, a pesar de que la mayoría de los programas declaran haber adoptado una estrategia o plan de seguimiento y evaluación.

39. Por su propia naturaleza, los programas de reintegración apoyados por las Naciones Unidas son de duración determinada, mientras que las responsabilidades nacionales se mantienen durante un período más largo. Por lo tanto, la reintegración sostenible plantea la necesidad de elaborar una estrategia de salida, así como de realizar actividades de creación de capacidad a nivel nacional en las primeras etapas de la planificación. Entre las estrategias de salida adoptadas en los programas de reintegración han figurado: a) la prestación desde un principio de servicios de reintegración por intermedio de estructuras nacionales; b) el traspaso gradual a las estructuras nacionales de las responsabilidades asociadas con la aplicación de los programas; y c) el establecimiento de vínculos inmediatos con los programas más amplios de reintegración, recuperación nacional y empleo para que ayuden desde un principio con las actividades de reintegración.

D. Establecimiento de vínculos con las actividades más amplias de reintegración, recuperación y consolidación de la paz

40. Las múltiples dimensiones de la reintegración de los excombatientes deben ser cuidadosamente evaluadas y diseñadas teniendo en cuenta las estrategias y programas más amplios de reintegración, recuperación y consolidación de la paz. La forma que adopten el programa de reintegración y sus enfoques y sus componentes estará en relación directa con los marcos y procesos propios de cada país.

¹⁴ La financiación con cargo a cuotas es aplicable solamente a las actividades de desarme y desmovilización; las actividades de reintegración se deben financiar mediante contribuciones voluntarias.

Vínculos económicos

41. Los componentes económicos de la reintegración de los excombatientes y los grupos asociados deben estar vinculados y armonizados de manera coherente con los programas nacionales más amplios de empleo y generación de ingresos, especialmente para los repatriados, así como con las iniciativas de desarrollo del sector privado y las estrategias de reducción de la pobreza. Por otra parte, los aspectos económicos de la reintegración deberán ser fortalecidos mediante enfoques nuevos e innovadores, como las tecnologías modernas en la agricultura y las asociaciones con el sector privado.

42. El sistema de las Naciones Unidas está elaborando un marco preliminar para apoyar una respuesta más coherente, predecible y eficaz a la reintegración de las poblaciones desplazadas, lo que brinda una oportunidad de tender puentes entre este marco y la reintegración de los excombatientes. En la medida en que los programas de reintegración adopten con frecuencia cada vez mayor enfoques centrados en las comunidades, entre ellos la orientación inclusiva, aumentarán las oportunidades de ejecutar programas conjuntos sobre el terreno. Muchos programas más amplios de reintegración y recuperación que se ejecutan con el apoyo del PNUD, la OIM y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) benefician ya a los excombatientes y los grupos asociados. No obstante, en la actualidad no existen mecanismos de seguimiento que permitan determinar el número de excombatientes y grupos asociados beneficiados por esos programas, ni sus repercusiones para la estabilización y la seguridad.

43. Uno de los principales obstáculos a la reintegración económica es la incapacidad de miles de excombatientes abruptamente lanzados al mercado de trabajo para competir con otras poblaciones afectadas por los conflictos y con los repatriados por empleos y oportunidades de subsistencia escasos. Como se señaló anteriormente, las directrices sobre la reintegración de los excombatientes han sido armonizadas con la política de las Naciones Unidas de creación de empleo, generación de ingresos y reintegración después de los conflictos y con su enfoque de tres vías. En la medida en que los esfuerzos de las Naciones Unidas se orienten más hacia el apoyo a la ampliación de los programas nacionales diferenciados de empleo, generación de ingresos y reintegración, específicamente dirigidos a las poblaciones afectadas por los conflictos, incluidas las mujeres y los jóvenes, aumentarán las oportunidades de colaboración con los programas de reintegración de excombatientes. En Burundi, actualmente se trabaja en la vinculación de la reintegración de los excombatientes con los programas diferenciados de empleo, lo que está previsto que se haga también en Côte d'Ivoire, Liberia y Nepal.

44. La integración de la ordenación de los recursos naturales en el desarme, la desmovilización y la reintegración es particularmente importante dado el papel que a menudo desempeñan los recursos naturales como fuente de ingresos de las actividades asociadas con los conflictos. Aunque más del 80% de los programas apoyan la reintegración de los excombatientes en la agricultura, en la que es fundamental el acceso a la tierra, algunos programas se han dado también a la tarea de estudiar las posibilidades de generación de ingresos en la rehabilitación de ecosistemas, la reforestación, la silvicultura, la conservación y el ecoturismo, mediante la aplicación de enfoques de cadena de valor y la cooperación con el sector privado. Por ejemplo, en Colombia e Indonesia (en la provincia de Aceh), se han ofrecido a los excombatientes oportunidades de reintegración a través de proyectos apoyados por la

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para promover la creación de medios de subsistencia económica con la ayuda de productos comerciales derivados de la diversidad biológica autóctona.

45. Ha sido mucho más difícil atender a la necesidad de ofrecer oportunidades alternativas y lucrativas de reintegración a excombatientes involucrados en actividades de explotación ilícita de recursos de gran valor (por ejemplo, minerales). En Liberia, la creación de oportunidades de reintegración de excombatientes ha permitido al Gobierno recuperar las plantaciones de caucho y reglamentar la gestión del sector del caucho. La solución del problema de la participación de excombatientes en la explotación ilícita de recursos naturales requiere no sólo la promoción de medios de subsistencia alternativos, sino también el fortalecimiento de la autoridad del Estado sobre los recursos naturales.

Vínculos sociales y políticos

46. Hasta la fecha no se han establecido marcos o políticas más amplios con la finalidad de aunar de manera coherente los esfuerzos de las Naciones Unidas para abordar las dimensiones sociales en las situaciones posteriores a los conflictos. No obstante, existen programas nacionales que contribuyen a restablecer el tejido social con el apoyo de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, como son los programas sobre salud y educación, discapacidad, jóvenes y niños, VIH/SIDA, igualdad de género y justicia de transición y reconciliación. Los componentes sociales de los programas de reintegración deben aprovechar las oportunidades generadas por esos programas nacionales. Sin embargo, la práctica demuestra que los programas de reintegración de excombatientes tienden a trabajar en forma aislada del marco nacional de que se trate. Los programas de reintegración de excombatientes en Colombia y Rwanda constituyen un ejemplo singular de planificación y ejecución eficaces de actividades dirigidas a aprovechar los programas y servicios nacionales existentes.

47. En cuanto a los aspectos políticos y de seguridad de la reintegración, hay margen para garantizar el establecimiento de vínculos más sistemáticos con los programas de recogida de armas pequeñas, reducción de la violencia armada, promoción del estado de derecho y justicia de transición. En contextos como los de Colombia, Liberia y Sri Lanka, los propios excombatientes desarmados han estado expuestos a la violencia armada y las amenazas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, las represalias de los grupos armados de los que habían escapado, la persecución por parte de sus antiguos jefes militares y nuevos intentos de reclutamiento. Estas necesidades han llevado a los programas de reintegración, como en el caso de Liberia y el Sudán meridional, a elaborar estrategias de repatriación y protección coordinadas con los programas de promoción del estado de derecho y de justicia de transición.

48. Con frecuencia cada vez mayor, las medidas de justicia de transición son parte del conjunto de políticas acordadas por las partes interesadas para poner fin a un conflicto. Por consiguiente, no es raro que en el período posterior a los conflictos coexistan los programas de desarme, desmovilización y reintegración y las medidas de justicia de transición. Esta superposición puede generar tensiones; no obstante, si se maneja bien la situación, la relación entre estos dos tipos de iniciativas puede también contribuir a la consecución de los objetivos comunes a largo plazo de reconciliación y paz. Por ejemplo, la creación de vínculos entre los procesos de justicia y las comisiones de la verdad a nivel local, por un lado, y las estrategias de

reintegración centradas en las comunidades, por el otro, puede facilitar la aceptación de los excombatientes repatriados en las comunidades de reintegración. Además, los excombatientes pueden participar directamente en los programas de reparación, ya sea proporcionando reparación directa en caso de que sean individualmente responsables de violaciones, o, cuando proceda, contribuyendo a los proyectos de reparación destinados a atender a las necesidades de la comunidad.

49. Asimismo, es importante que se establezcan vínculos entre la reintegración de los excombatientes y la incorporación de un gran número de ellos a los servicios de seguridad, como ha sido el caso en Burundi, Kosovo y la República Democrática del Congo. La reforma del sector de la seguridad, incluida la integración de los excombatientes en las fuerzas armadas regulares, ofrece una opción de empleo para los excombatientes, lo que reduce el número de los que necesitan ser reintegrados. Sin embargo, se precisan criterios y procedimientos claros de investigación de antecedentes, a fin de asegurarse de que no se permita a individuos con un historial de violaciones de derechos humanos y personas acusadas de crímenes de guerra ingresar en las fuerzas nacionales de seguridad. La integración excesiva en el sector de la seguridad también podría resultar poco realista en dependencia de la capacidad de absorción de estas instituciones, así como de las limitaciones financieras y los requisitos que se consideren necesarios en materia de seguridad. Si bien los programas de desarme, desmovilización y reintegración a menudo se ponen en marcha sin un marco más amplio de reforma del sector de la seguridad, las decisiones adoptadas por las partes en el conflicto para definir los parámetros del proceso de desarme, desmovilización y reintegración repercutirán en un futuro en la reforma del sector de la seguridad.

IV. Observaciones y recomendaciones

50. Ha seguido aumentando la contribución de las Naciones Unidas a las actividades nacionales en materia de desarme, desmovilización y reintegración, con la participación de una amplia gama de actores. En los últimos cinco años se han llevado a término una serie de programas de desarme, desmovilización y reintegración, como en el caso de Liberia y Burundi¹⁵, así como programas de reintegración en Angola, el Níger y Timor-Leste. Al mismo tiempo, las difíciles condiciones que caracterizan los actuales entornos posteriores a los conflictos exigen la aplicación de enfoques mejorados e innovadores, como los programas de reducción de la violencia en las comunidades en situaciones de mantenimiento de la paz y la adopción de enfoques de reintegración centrados en las comunidades.

51. También se debe reiterar la importancia de la implicación nacional, pues la voluntad política y el compromiso de los actores nacionales son requisitos indispensables para el éxito de las actividades de desarme, desmovilización y reintegración. Los países receptores deben tomar la iniciativa a la hora de definir una visión de la consolidación de la paz mediante la vinculación de la reintegración con las políticas nacionales relacionadas con la recuperación económica, social y política. Al mismo tiempo, es evidente que en el período inmediatamente posterior a los conflictos, los actores nacionales hacen frente a numerosas prioridades y diferentes intervenciones programáticas. Nos corresponde a todos los participantes

¹⁵ Tras el cierre de la ONUB, las actividades de desarme, desmovilización y reintegración han seguido recibiendo apoyo de la BINUB.

en este proceso proporcionar a los interesados nacionales los conocimientos especializados necesarios para establecer prioridades y elaborar una hoja de ruta para una transición exitosa del conflicto a la paz.

Evaluación y seguimiento

52. La eficacia y la sostenibilidad de la reintegración dependen de una planificación temprana y de evaluaciones sólidas que permitan establecer plazos realistas y determinar las necesidades de recursos financieros y humanos. Ello supone la existencia de herramientas tempranas y flexibles y mecanismos de financiación que apoyen la elaboración de inventarios de oportunidades de reintegración, la realización de estudios sobre los mercados laborales a nivel local, el análisis del desarrollo del sector privado y la identificación de servicios psicosociales. Las evaluaciones deben llevarse a cabo de una manera más amplia y sistemática en aras de mejorar la planificación y el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los programas. **El Secretario General recomienda, por tanto, que se provean fondos iniciales de fácil acceso provenientes de contribuciones voluntarias a las actividades de reintegración para las evaluaciones y los estudios de formación necesarios, incluso desplegando equipos de evaluación integrados, a fin de asegurar que los programas de reintegración se basen en premisas sólidas y estén anclados en un conocimiento adecuado del contexto y la situación sobre el terreno.**

Amplitud y alcance de los programas

53. Los resultados del examen de 2010 de los programas de reintegración apoyados por las Naciones Unidas han puesto de manifiesto la clara necesidad de que la Organización reoriente su enfoque hacia la sostenibilidad sobre la base de las directrices recientemente revisadas. La reintegración sostenible es un proceso largo, que toma al menos tres años, a diferencia del año de ayuda recibido como promedio hasta la fecha. Al mismo tiempo, existe la necesidad de ampliar de manera flexible el ámbito de aplicación de la reintegración, que en la actualidad se centra mayormente en actividades económicas para los participantes adultos y la reintegración social de los niños asociados con fuerzas o grupos armados. Para ejecutar con éxito los programas multidimensionales, en los cuales se abordan los aspectos económicos, sociales, políticos y de seguridad de la reintegración mediante enfoques centrados en las comunidades, se necesitarán recursos humanos y financieros adicionales y sostenidos.

54. Aunque la financiación sostenida y el desembolso oportuno de los fondos prometidos siguen siendo uno de los elementos individuales más importantes para el éxito de los programas de reintegración, la mayoría de los programas carecen de financiación coherente y predecible. Ello se convierte en un factor de desestabilización de los programas y del proceso más amplio de paz. **El Secretario General exhorta a los gobiernos posteriores a los conflictos que demuestren voluntad política y hagan suyo el proceso de reintegración también mediante contribuciones financieras y en especie que garanticen la aplicación de programas de reintegración multidimensionales y más sostenibles.** Como se señaló anteriormente, la reintegración de excombatientes y grupos asociados es un proceso prolongado que requiere una financiación a largo plazo disponible en todas

las etapas del proceso, desde la fase inicial o de emergencia hasta que la reintegración sea absorbida por otros programas nacionales de recuperación y desarrollo apoyados por las Naciones Unidas. **El Secretario General, por tanto, también exhorta a los Estados Miembros a reflexionar sobre sus modalidades de financiación voluntaria, con miras a proporcionar financiación oportuna y sostenida a programas de reintegración más largos y multidimensionales.**

“Unidos en la acción”

55. El Secretario General reafirma su compromiso de velar por que todos los actores del sistema de las Naciones Unidas “se unan en la acción” mediante un enfoque integrado; ello reviste una importancia particular en la planificación de actividades para Somalia y para el Sudán después del referéndum. Hay que reconocer que las Naciones Unidas han debido hacer frente a algunas deficiencias programáticas a la hora de asegurar una transición sin tropiezos de la desmovilización a la reintegración, debido a la falta de un enfoque coordinado y, en particular, a la existencia de costosas estructuras paralelas. El establecimiento de un marco común multianual que incluya estrategias multinuales de financiación para la reintegración permitirá a los organismos, fondos y programas contribuyentes participar en una planificación mejor coordinada, de modo que se eviten deficiencias y duplicaciones, así como la multiplicación de costosas estructuras administrativas, y se contribuya a maximizar los recursos y a establecer mejores vínculos con los programas más amplios de recuperación. **El Secretario General recomienda, por tanto, que los Estados Miembros, así como con los actores pertinentes de las Naciones Unidas, establezcan estrategias de financiación multianuales adaptadas a las necesidades específicas de cada país en apoyo de programas amplios e integrados de reintegración, en estrecha consonancia con los procesos de paz pertinentes y la planificación y las actividades de recuperación y consolidación de la paz.**

56. Las Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración han sido considerablemente reforzadas con la incorporación de nuevas adiciones, entre ellas las orientaciones relativas al establecimiento de vínculos entre el desarme, la desmovilización y la reintegración, por un lado, y la reforma del sector de la seguridad, por el otro, y a la justicia de transición, así como las orientaciones revisadas sobre la reintegración, armonizadas con las directrices de las Naciones Unidas sobre la recuperación después de los conflictos. **Sería beneficioso que los Estados Miembros y otros socios multilaterales que puedan ser convocados a trabajar junto a las Naciones Unidas en los programas de desarme, desmovilización y reintegración hagan suyos los principios contenidos en las Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración y se guíen por ellos, a fin de garantizar la máxima interoperabilidad entre los actores.**

Creación de capacidad

57. La experiencia reciente ha demostrado que la creación de una dependencia especializada en la Sede ha sido de gran ayuda en la prestación de apoyo operacional y la orientación integrada, lo que a su vez ha garantizado la calidad de los programas de desarme, desmovilización y reintegración y su armonización con los procesos de paz en general y las iniciativas de recuperación. Sin embargo, la

contratación del personal sigue planteando un importante reto para los programas. La contratación oportuna y la retención de personal calificado sobre el terreno seguirá siendo una prioridad. Una manera de conseguir ese objetivo es aumentar, mediante actividades de capacitación, el número disponible de personal especializado en desarme, desmovilización y reintegración. Las Naciones Unidas están trabajando con el Grupo de capacitación integrada en materia de desarme, desmovilización y reintegración, integrado por instituciones de capacitación de los Estados Miembros y por otros asociados para la capacitación de personal en el enfoque de las Naciones Unidas sobre el desarme, la desmovilización y la reintegración que figura en las Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración. **El Secretario General pide a los Estados Miembros interesados que continúen apoyando al Grupo de capacitación integrada en materia de desarme, desmovilización y reintegración.**

Dimensiones regionales

58. Los aspectos regionales de los programas de desarme, desmovilización y reintegración siguen planteando escollos, en particular en lo que respecta a los marcos de políticas, la programación y los mecanismos de financiación. Para superar esos escollos, es necesario mejorar la comunicación y el intercambio de información entre los gobiernos, las entidades de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y otros asociados en la ejecución, a fin de facilitar una respuesta coherente y unificada. El Programa Multinacional de Desmovilización y Reintegración, encabezado por el Banco Mundial, constituyó un notable esfuerzo en esta dirección. La Unión Africana también tiene una función clave que desempeñar, por lo que las Naciones Unidas esperan poder apoyar los esfuerzos de la Unión Africana para crear capacidades especializadas en materia de desarme, desmovilización y reintegración. **Habida cuenta de la tendencia persistente a la formación de grupos armados transfronterizos, la comunidad internacional debe seguir tratando de atender a las complejas necesidades que se derivan de ese tipo de situaciones, valiéndose para ello de enfoques nuevos e innovadores. Por otra parte, es necesario forjar mejores vínculos con el regreso y la reintegración de los refugiados y otros repatriados y tratar de armonizar múltiples programas dentro de una misma región.**

59. Aun en el mejor de los casos, los programas de desarme, desmovilización y reintegración no dejan de ser complejos, sobre todo por la necesidad de establecer vínculos eficaces con otros procesos de reintegración y recuperación en curso. En el mundo actual, los desafíos son aun más grandes, lo que exige una mayor innovación y un apoyo mejor coordinado entre todos los actores participantes. El Secretario General sigue creyendo firmemente que el desarme, la desmovilización y la reintegración son uno de los puntales más importantes en la etapa inmediatamente posterior a los conflictos y más allá. En los 20 años transcurridos desde el establecimiento en América Central de la primera operación de paz con un mandato de desarme, desmovilización y reintegración, las Naciones Unidas han sido testigos de cómo el desarme, la desmovilización y la reintegración se han convertido en una herramienta esencial para los países que salen de un conflicto. Las Naciones Unidas pueden y deben seguir apoyando el desarme, la desmovilización y la reintegración con el fin de allanar la senda que conduzca a la paz, la recuperación y el desarrollo sostenibles.

Anexo

Composición del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración

1. Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz*
2. Departamento de Asuntos Políticos
3. Departamento de Información Pública
4. Oficina de Asuntos de Desarme
5. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
6. Oficina del Asesor Especial para África
7. Organización Internacional del Trabajo
8. Organización Internacional para las Migraciones
9. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
10. Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados
11. Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz
12. Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA)
13. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
14. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*
15. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres
16. Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme
17. Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones
18. Fondo de Población de las Naciones Unidas
19. Programa Mundial de Alimentos
20. Organización Mundial de la Salud

* Copresidentes del Grupo de Trabajo