



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

colombiainternacional@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Herrera, Dylan; González, Paola

Estado del arte del DDR en Colombia frente a los estándares internacionales en DDR (IDDRS)

Colombia Internacional, núm. 77, enero-abril, 2013, pp. 272-302

Universidad de Los Andes

Bogotá, D.C., Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81226288010>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Dylan Herrera es asesor en DDR para la Agencia Colombiana para la Reintegración, docente de la Universidad Externado de Colombia y editor para América Latina de Fair Observer. Trabajó como profesional especializado en el Grupo de Análisis de Política de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) y tiene una maestría en Asuntos Internacionales-Seguridad Internacional del Instituto de Estudios Políticos de París (SciencesPo).



Paola González es Polítóloga de la Universidad Javeriana y actualmente coordina el Grupo de Análisis de Política que hace parte de la Subdirección de Seguimiento y Evaluación de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR). Tiene una especialización en Resolución de Conflictos en la Universidad de los Andes y una Maestría en Política Internacional en la Universidad de Texas, en Dallas.

Estado del arte del DDR en Colombia frente a los estándares internacionales en DDR (IDDRS)

Dylan Herrera • Paola González
Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR)

Es como la parábola del hijo pródigo, volví a casa y ahora tengo muchos privilegios [...] Lo que le pido al país es que nos dé una oportunidad. Nosotros, los desmovilizados, nos comprometimos con la legalidad y necesitamos que nos acepten.

Israel-Primer desmovilizado que culminó la Ruta de Reintegración

Introducción

La Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) busca a través del presente documento hacer una breve comparación del proceso de reintegración colombiano con los Estándares Integrados de Desarme, Desmovilización y Reintegración (IDDRS, por su sigla en inglés). Éstos han sido un constante referente para el *benchmarking* en procesos de DDR desde su aparición en 2006 y su reedición con nuevos módulos en 2009, motivo por el cual han servido como hoja de ruta con recomendaciones y variables que la ACR ha buscado implementar y/o adaptar al contexto colombiano, con base en sus particularidades y experiencias previas en DDR, que se mencionarán más adelante.

El DDR y la Justicia Transicional en Colombia hacían parte de las agendas de negociación con grupos al margen de la ley, mucho antes del auge de estos mecanismos al final de la década de los ochenta y

durante la década de los noventa, con el final de la Guerra Fría y el cambio en las dinámicas bélicas alrededor del mundo.

Este documento busca señalar las fortalezas del proceso de reintegración en Colombia en lo que corresponde a la atención a la población desmovilizada, sus familias y las comunidades receptoras, al mismo tiempo que reconoce que la tarea no está completa aún y que el proceso de reintegración enfrenta desafíos en temas de enfoques diferenciales, fortalecimiento de la complementariedad con los programas de atención a víctimas, entre otros; que han motivado cambios dentro de ACR y la creación de nuevas sinergias con diferentes entidades del Estado y con actores de la sociedad civil.

A través de veintinueve Centros de Servicios, uno de ellos móvil, la ACR busca dar cobertura a la totalidad del país para evitar migraciones forzadas a las ciudades principales en busca de atención, dando así libertad al individuo de rehacer su vida en la legalidad y restablecer su relación de arraigo con el entorno que escoja.

Tras esta introducción, se presentará en la segunda sección un breve recuento del proceso histórico del DDR en Colombia desde mediados del siglo XX hasta el proceso vigente con exparamilitares y exguerrilleros, que será presentado en la tercera sección de este documento y que será el objeto de comparación con los diferentes componentes del IDDRS en la sección cuarta. El documento termina con una conclusión, que recoge los principales retos y las mejoras necesarias en el proceso de reintegración en curso, con miras a cumplir con las expectativas de la población desmovilizada, con las víctimas en temas de reparación y garantías de no repetición, y con el resto de la sociedad colombiana en cuanto al fomento del ejercicio responsable de la ciudadanía y la convivencia.

1. Antecedentes (breve recuento histórico del DDR en Colombia)

El proceso de DDR¹ que comenzó a finales de 2003 con estructuras paramilitares, y que hoy incluye también a miembros de las guerrillas, no ha sido el primero ni el único proceso de DDR en Colombia. En las últimas

.....

¹ Desarme Desmovilización y Reintegración.

tres décadas el país ha venido liderando iniciativas de desmovilización con diversos grupos armados, tales como el M-19, Movimiento Armado Quintín Lame, Corriente de Renovación Socialista, entre otros.

Sin embargo, la experiencia de Colombia en procesos de desmovilización se puede rastrear varias décadas atrás con decretos como el 1546 de 1953 y el 1823 de 1954, en los que el general Gustavo Rojas Pinilla buscaba indultar a los grupos alzados en armas y poder así poner fin a la violencia bipartidista que padecía el país.

A finales de los años ochenta y durante la década de los noventa, en el mundo comenzaron a buscarse acercamientos entre grupos contendores en los diferentes conflictos periféricos de la Guerra Fría, y éstos terminaron en: 1) independencias, como el caso de la SWAPO,² en Namibia, 2) reconocimiento de gobiernos establecidos que fueron contestados, como el caso de Angola, con la consolidación del MPLA³ y la desmovilización de la Unita,⁴ o Nicaragua, con la desmovilización del FMLN,⁵ y 3) armisticios entre naciones, como fue el caso de Eritrea y Etiopía.

Así mismo, en Colombia, a pesar de “las crisis e inestabilidades del orden económico que incidieron negativamente en la consolidación de los procesos de reinserción y aportaron condiciones desfavorables para la negociación con grupos insurgentes” (Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas 2011, 3), se buscó promulgar leyes para facilitar procesos de negociación, desarme y desmovilización.

Durante la década de los ochenta el Gobierno empieza a crear un cuerpo de leyes que afianzara los acercamientos con los GAOML.⁶ En ese contexto, durante los gobiernos de Betancur y Barco se promulgan leyes tales como la Ley 35 de 1982, que ofrecía por primera vez “beneficios jurídicos, programas

² South West Africa People’s Organization.

³ Movimento Popular de Libertação de Angola.

⁴ União Nacional para a Independência Total de Angola.

⁵ Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

⁶ Grupo Armado Organizado al Margen de la Ley.

de rehabilitación y programas socio-económicos, con programas de tierras, vivienda, crédito y microempresas, salud y educación y un programa de seguridad” (Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas 2011, 5) o leyes como la 49 de 1985 y la 77 de 1989, en las que se seguían “estableciendo alternativas de soluciones normativas para conceder el indulto a los grupos de guerrilla, reconociéndolos como delitos políticos y ampliando la posibilidad de extender los beneficios a los delitos conexos” (Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas 2011, 5).

Gracias a este marco normativo se estableció la base jurídica, durante el gobierno de Virgilio Barco, para los acuerdos de paz que se firmaron en años posteriores con el M-19, en 1990; el EPL,⁷ PRT⁸ y MAQL,⁹ en 1991, y con la CRS¹⁰ en el mismo año, y el Frente Francisco Garnica de la CNGSB,¹¹ en 1994¹² (Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas 2011, 5).

Se evidencia entonces la disposición del Estado colombiano de crear las condiciones necesarias para mantener los acuerdos de los gobiernos anteriores, propiciar diálogos, y el fortalecimiento de la institucionalidad y la estructura para adelantar procesos de reintegración.

Tanto las propuestas del Gobierno como su legislación han ido adaptándose a los cambios en el estado del arte en DDR, creando programas que poco a poco han venido añadiendo propuestas de participación política, acceso a la educación, salud, formación vocacional, a un concepto como el DDR, que tradicionalmente ha sido tratado más desde lo militar.

.....

⁷ Ejército Popular de Liberación.

⁸ Partido Revolucionario de los Trabajadores.

⁹ Movimiento Armado Quintín Lame.

¹⁰ Corriente de Renovación Socialista.

¹¹ Coordinadora Nacional Guerrillera.

¹² Decreto 213 de 1991; Ley 104 de 1993; Decreto 1943 de 1991; Ley 418 de 1997, prorrogó la Ley 104 de 1993, prorrogada, modificada y ampliada por la Ley 241 de 1995; Ley 548 de 1999, prorrogó la vigencia de la Ley 418 de 1997.

A partir de la Asamblea Nacional Constituyente y la Constitución de 1991, y posteriormente, en iniciativas en política económica y social, comienza a evidenciarse la necesidad del cambio dentro de la estrategia de DDR hacia perspectivas más participativas e integrales.

Tras la firma del Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz en 1993, se plantea la necesidad de acabar con el enfoque exclusivamente asistencialista del Gobierno y comenzar a pensar en procesos de mayor trascendencia e impacto que tuvieran por objetivo la construcción de entornos de encuentro, reconciliación, y el impulso de una cultura de convivencia (Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas 2011, 7).

Así mismo, desde los años noventa se ha subrayado la importancia de trabajar en temas de prevención de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes. Para estos fines, el Gobierno apoyó la creación de programas de asistencia a niños, niñas y adolescentes desvinculados, y se le delegó el tema al ICBF;¹³ posteriormente se estableció mediante el CONPES 3673 de agosto de 2010, “una comisión para la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes” (Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas 2011, 7). Una vez cumplen la mayoría de edad, estos jóvenes entran a hacer parte de la ACR, la cual ha buscado darles una atención que atienda sus necesidades y expectativas en calidad de jóvenes.

Con la promulgación de la Ley 418 de 1997, y su posterior modificación a través de la Ley 782 de 2002, se abre una puerta para el diálogo y se propician acercamientos con los grupos armados organizados al margen de la ley. En 2003, a través de los decretos 128 y 3360, se modifica la Ley 418, y de igual manera se establece nueva reglamentación en cuanto a reincorporación a la sociedad civil. Para 2005, a través de la Resolución 513, se establecieron las condiciones para el otorgamiento, la suspensión y pérdida de los beneficios que otorga el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas, y de esta forma se fue alistando el terreno político para la promulgación de la Ley 975 o ley de Justicia y Paz del mismo año.

.....
13 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

2. Proceso actual de DDR

Entre 2003 y 2006 el DDR en Colombia fue coordinado por el Programa de Reincorporación a la Vida Civil (PRVC) a través de iniciativas de formación y actividades psicosociales y productivas para los desmovilizados. A diferencia de la atención anterior, a cargo del DAPRE,¹⁴ por medio de la Dirección del Programa Presidencial para la Reinserción creado en 1991, el PRVC no tercerizaba la totalidad de funciones de atención y comenzó a gestionar directamente el diseño y la implementación de los procesos con los desmovilizados, a través de diez Centros de Referencia y Oportunidad (CRO) en varias zonas del país (Centro Mundial de Investigación y Capacitación para la Resolución de Conflictos 2010, 135).

Cabe resaltar que “durante este periodo (2003-2006), tanto el desmovilizado como su grupo familiar recibían asistencia de transición, es decir, alojamiento y manutención, asistencia económica, vestuario, salud y seguridad” (Centro Mundial de Investigación y Capacitación para la Resolución de Conflictos 2010, 136)

Entre 2003 y 2006, las personas que se desmovilizaban de manera individual eran atendidas por el Programa de Reincorporación a la Vida Civil (PRVC), adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia. Sin embargo, aquellas que se desmovilizaron de manera colectiva –en ese momento las Autodefensas Unidas de Colombia, que iniciaron un proceso de negociación con el Gobierno nacional– eran atendidas desde la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP). En un primer momento, las dos entidades se centraban en un enfoque orientado hacia la reinserción, donde se brindaban los medios para que las personas sobrevivieran por un tiempo; sin embargo, esta visión no garantizó la sostenibilidad del proceso. Esta perspectiva no logró los resultados esperados, no sólo porque el número de desmovilizados colectivos aumentó de manera acelerada, sino también porque la capacidad institucional de ese momento sobrepasó las funciones de aquellos que eran los responsables de reincorporar a la población desmovilizada. En ese momento, numerosas críticas tanto del proceso con

.....
14 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

las AUC como operativas frente a la manera como el programa atendía a la población desmovilizada saltaron a la vista, y el proceso demostró la falta de planeación de los actores involucrados.

Dada la coyuntura de ese momento, en 2006, el Gobierno nacional le apostó a reorientar la política y unificar la atención a la población desmovilizada. Es así como se crea en 2006, y mediante el Decreto 3043, la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), que sería la encargada de diseñar y ejecutar la política de reintegración. Varias lecciones de este cambio se pueden analizar. Este giro sirvió para cambiar de enfoque y pasar de una perspectiva asistencialista y de corto plazo (reinserción) a una que centrara sus esfuerzos en la sostenibilidad y el desarrollo de competencias de aquellos que le apostaran a un proceso de reintegración a la vida civil.

Dentro de este marco, en los programas de DDR, y particularmente en la fase de reintegración, la ACR ha venido ampliando el alcance de sus acciones, conforme a recomendaciones internacionales. Actualmente, éstos no sólo benefician a desmovilizados sino que también incluyen estrategias diferenciadas para la atención de grupos vulnerables, familias y comunidades (Muggah 2008), que se conoce como enfoque holístico o integral del DDR.

En la sección cuarta de este artículo se explicarán un poco más en detalle las acciones que ha venido desarrollando la ACR y que han sido acompañadas de adopciones legales, tales como la Ley 1424 de 2010, por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos, entre otros, buscando así fortalecer el enfoque holístico del DDR, y complementando el trabajo de las instituciones del Gobierno con las víctimas y otras poblaciones vulnerables.

3. ¿Dónde está Colombia con respecto a los IDDRS? (Breve estado del arte de la reintegración en Colombia)

Entre 2004 y 2006, un nuevo Grupo Interagencial de DDR de la ONU (IAWG) lideró la compilación de lecciones aprendidas y el establecimiento de políticas de orientación y parámetros en el DDR. En el documento de los Estándares Integrados de DDR de las Naciones Unidas

(UNIDDRS) se estipulan directrices que cubren amplios aspectos del DDR (United Nations Inter-Agency Working Group on Disarmament, Demobilization and Reintegration 2010).

Los estándares integrados en DDR de Naciones Unidas (IDDRS), las lecciones aprendidas de los procesos de DDR ya culminados, y los que aún están en ejecución, han sido un insumo de constante referencia para la ACR en el momento de elaborar directrices y desarrollar en Colombia tanto la ruta como la política de reintegración. La ACR busca seguir contemplando las lecciones aprendidas de otros procesos de reintegración en el mundo, a fin de fortalecer las estrategias para la reintegración en Colombia, en los retos en temas de reconciliación, complementariedad con el programa de víctimas y consolidación de la paz y la convivencia ciudadana.

Desde finales de los años noventa y la primera década del siglo XXI, con la vinculación del Banco Mundial a los procesos en los Balcanes y la creación del MDRP¹⁵ en 2002 para la región de los Grandes Lagos, se empieza a adoptar una visión desagregada del DDR para atender las necesidades específicas de diversos grupos poblacionales y diferentes agendas de forma simultánea. De manera consecuente, con la transición de reinserción a reintegración y la incorporación del enfoque holístico o integral dentro de la Política de DDR en Colombia, se desarrollaron directrices y estrategias generales que pudieran ser insumos para construir las políticas y rutas de reintegración económica, social, comunitaria, y demás, que el proceso de reintegración necesite, de acuerdo con sus particularidades y contexto.

a. Reintegración económica

La reintegración económica tiene como objetivo que el desmovilizado sea autónomo en la generación de ingresos de manera sostenible en la legalidad (Centro Mundial de Investigación y Capacitación para la Resolución de Conflictos 2010, 165). Los conflictos armados tienen un impacto devastador en la economía de los países, y sus costos en el

.....
15 Multi-Country Demobilization and Reintegration Program.

postconflicto son considerablemente altos. Cuando miles de combatientes se desmovilizan en una economía desgastada por el conflicto y con sectores privados poco desarrollados o considerablemente afectados, se presenta una escasez de oferta de trabajos en el mercado laboral. En este escenario, al no tener mayores oportunidades de integración en tales espacios laborales, los participantes presentan una alta vulnerabilidad económica (Herrera, Suárez y Thylin 2011, 12-13).

El desempleo se ha considerado como una de las principales causales de retorno a la ilegalidad y reincidencia en actividades criminales, por lo cual, y como se ha reflejado en los procesos de DDR aún en curso, la formulación de programas de reintegración económica es una prioridad sine qua non. No obstante, el pago de grandes sumas en el momento de la desmovilización es el mecanismo que más críticas recibe por parte de expertos internacionales. En la actualidad no existe una correlación entre la entrega de dinero y la activación de la economía para generar empleo y crecimiento (Knight y Alpaslan 2004).

En ese orden de ideas, y a través de las lecciones aprendidas, se ha ido demostrando la necesidad de un acompañamiento gradual en la adquisición de competencias laborales y habilidades técnicas, y de manera paralela, un trabajo activo con las comunidades receptoras y el sector privado, con miras a poder fortalecer a la economía local para la recepción de esta población y su respectiva incorporación. Sin embargo, dicho acompañamiento debe igualmente permitir una gestión propia del desmovilizado en el desarrollo de su actividad económica y el acceso a ofertas de formación, dando así un incentivo hacia la autonomía, es decir, evitando la dependencia del programa de DDR (Tajima 2009).

A pesar de que el tema económico es uno de los elementos más criticados en el programa de la ACR, cabe mencionar algunos de los logros en la dimensión productiva de las personas en proceso de reintegración (PPR). A diciembre 31 de 2012, 41.275 PPR se encuentran vinculadas al sistema financiero, mediante la tenencia de cuentas de ahorro o corriente, de las cuales 10.500 se vincularon durante el presente período del Gobierno nacional. De igual manera, en lo que va transcurrido del gobierno Santos, 11.403 PPR accedieron a programas de Formación

para el Trabajo y 2.571 culminaron de manera satisfactoria el Beneficio de Formación para el Trabajo, tras acreditar la aprobación de por lo menos una formación de más de 200 horas. Asimismo, se desembolsaron 1.375 planes de negocios, que beneficiaron a 1.470 PPR desde agosto de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2012.

Educación

De acuerdo con los IDDRS, hay tres elementos en educación que se deben impulsar en programas e iniciativas de reintegración económica. En primer lugar, fomentar que los desmovilizados jóvenes retomen la educación formal que tenga un énfasis en nivelarlos con respecto a los jóvenes de su edad, en especial aquellos menores de 15 años (United Nations Inter-Agency Working Group on Disarmament, Demobilization and Reintegration, 2010). Para el caso colombiano, y como fue mencionado con anterioridad, el ICBF es la entidad encargada de la atención a desvinculados y la que lidera los procesos de consolidación de su ruta de vida, en el marco de la garantía y la restitución de sus derechos, e incluye la escolarización y posterior formación vocacional (ICBF 2009).

En segundo lugar, recomienda prestar atención particular al apoyo de participantes jóvenes de género femenino, para que retomen su proceso de formación, incluso en el caso de las jóvenes madres cabeza de hogar (United Nations Inter-Agency Working Group on Disarmament, Demobilization and Reintegration 2010). Para esto, desde la ACR se ha buscado adaptar los módulos con un enfoque diferencial de género, tanto para hombres como mujeres, en el que se trabaje la cuestión de los roles a través del desarrollo de temas de adaptación al entorno productivo. Se busca no sólo que las mujeres adquieran competencias, sino que con el hombre también se trabaje sobre los conceptos de roles en la casa y la estructura de ingresos del hogar.

Por último, los IDDRS subrayan la importancia de tener disponibilidad de recursos para el tiempo de formación de los desmovilizados (United Nations Inter-Agency Working Group on Disarmament, Demobilization and Reintegration 2010). En este tema la ACR no sólo

tiene los recursos, sino que, a través del principio de corresponsabilidad, ha buscado vincular diversas instituciones educativas locales, al igual que al Ministerio de Educación y al SENA, con miras a ampliar las ofertas educativas no sólo para la población desmovilizada, sino también para familiares y miembros de la comunidad receptora.

Desde el comienzo de los programas de DDR en Colombia, se tiene presente que el tema educativo es fundamental, dado que le apunta a fortalecer las capacidades de las personas en proceso de reintegración y de sus familias, para alcanzar niveles educativos acordes con un contexto que exige el desarrollo de competencias básicas y la permanencia en entornos productivos. Durante el gobierno Santos, 24.201 PPR estuvieron vinculadas al sistema educativo y 6.646 culminaron de manera satisfactoria el beneficio de gestión en educación, tras haber alcanzado sus expectativas de formación académica (siempre superiores a básica primaria). De igual forma, durante el mismo período, 8.891 PPR se graduaron de bachilleres y 342 PPR accedieron a educación superior profesional.

Formación para el trabajo y prácticas

Conforme a las recomendaciones en formación para el trabajo, la ACR busca promover, a través de sus profesionales en los Centros de Servicios, las formaciones vocacionales según las necesidades en cada uno de los contextos donde se reintegra el desmovilizado. En adición a lo anterior, a través de los módulos de la ruta de reintegración, la ACR identifica la vocación y las habilidades del participante, y, complementándolo con sus intereses, busca ayudarle a crear un proyecto de vida sostenible, de acuerdo con el contexto y la oferta del lugar donde se reintegra.

Asimismo, la formación para el trabajo (FPT) está supeditada a la oferta institucional del SENA, cuyas formaciones varían según la región, con base en estudios de mercado y análisis de demanda de fuerza laboral, desempeño económico de la región, entre otros.

Todas las formaciones en el SENA son debidamente certificadas y reconocidas en el ámbito nacional para que el reintegrado pueda acceder a ofertas laborales en todo el país y para que su formación sea debidamente reconocida y validada por su empleador.

Competencias

Aunque en los IDDRS las competencias son incluidas en la reintegración económica, la ACR –desde el diseño del Modelo de Atención Psicosocial para la Paz (MAPAZ)– ha trabajado las competencias desde la Reintegración Social.

A pesar de que en la actualidad la ruta de reintegración está en proceso de rediseño –para implementar mejoras y adaptarse mejor a los retos en convivencia ciudadana, sostenibilidad y reconciliación con las víctimas y comunidades receptoras–, las competencias desarrolladas en el desmovilizado han adoptado plenamente las recomendaciones de los IDDRS. Dentro de las habilidades que se trabajan con el desmovilizado se incluyen la resolución pacífica de conflictos, relaciones asertivas, proyección y orientación al logro, y responsabilidad.

Así mismo, se fomenta la participación en capacitaciones adicionales, para adquirir habilidades que puedan complementar sus procesos individuales a través de otras modalidades de educación y formación. Dentro de los temas de ciudadanía y de asesoría jurídica, se les da un acompañamiento en temas de derechos políticos y responsabilidades jurídicas. En este sentido, durante los años del gobierno Santos, 19.149 PPR han sido capacitadas en DD.HH. y DIH.

Por otro lado, se ha buscado fortalecer los entornos familiares en temas de definición de roles, estructura de ingresos del hogar, mitigación de violencia intrafamiliar, entre otros. Sin embargo, la reintegración política sigue siendo un reto, que, dentro del ejercicio ciudadano, es uno de los objetivos de fortalecimiento de los módulos de ciudadanía que se piensan implementar próximamente.

Roles del sector público y privado

Si bien los IDDRS sugieren la creación temporal de trabajos con el Gobierno o la incorporación al servicio público, cuando las circunstancias lo permitan (United Nations Inter-Agency Working Group on Disarmament, Demobilization and Reintegration 2010, 166), la ACR busca soluciones más sostenibles que el trámite de un trabajo temporal. La ACR da una ayuda monetaria a los participantes por seguir la ruta de

reintegración mientras adquieran competencias para poder emplearse en el mercado laboral o desarrollar iniciativas productivas y planes de negocios sostenibles. Es importante aclarar que el desembolso de dicha ayuda está condicionado a la participación en el 90% de las actividades mensuales (Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas 2011).

La gestión de trabajos temporales depende fuertemente de la voluntad política de las administraciones en curso y mantiene un enfoque asistencialista, donde es la ACR la que debe buscarle trabajo al desmovilizado, enfoque que la ACR ha querido acabar, en la medida en que los desmovilizados son capacitados y adquieren herramientas para vincularse en el mercado laboral de manera permanente y se les generan condiciones para ser competitivos respecto de la población. El cambio o avance radica en que la ACR, a través de su ruta de reintegración, busca resaltar que la responsabilidad recae sobre el individuo y su compromiso con su proyecto de vida, y no en los programas o empleos que se puedan gestionar a través de la ACR.

Con respecto al sector privado, bajo el principio de la corresponsabilidad, la ACR ha venido impulsando la vinculación de éste a través de voluntariados y prácticas laborales. Igualmente, incentiva al sector privado para que disponga contratos de proveeduría, formación o empleo directo con la población desmovilizada. El marco jurídico apoya de manera acorde, con leyes como la 1429 de diciembre de 2010, en la que los empresarios que contratan desmovilizados pueden tener descuentos en los impuestos de renta, en los aportes parafiscales y en otras contribuciones de nómina, como parte de los incentivos de la vinculación de esta población, jóvenes y grupos vulnerables.

Se ha buscado que la población desmovilizada sea integrada a la oferta pública de formaciones y de trabajo, a través de articulaciones con otras entidades gubernamentales nacionales, regionales y locales.

Conforme a las recomendaciones de los IDDRS, la ACR contempla en la resolución 163 que los desmovilizados que cumplan con determinados requisitos pueden acceder a beneficios de estímulo económico para proyectos productivos, formación superior o adquisición de vivienda

(Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas 2011). Dicho estímulo no es un préstamo sino un desembolso, tal y como lo recomiendan los IDDRS, proceso que es acompañado por los profesionales reintegradores, con vistas a dar la asesoría necesaria al desmovilizado en los procedimientos para acceder a dichos beneficios.

b. Reintegración social

La reintegración social de los desmovilizados es el eje principal de un proceso de reintegración que busca el retorno de esta población a la vida civil, la no repetición de actos de violencia y la no reincidencia en la ilegalidad (Centro Mundial de Investigación y Capacitación para la Resolución de Conflictos 2010, 147).

Dentro de los objetivos de la reintegración social, se pretende mitigar los impactos negativos derivados de la guerra promoviendo a su vez el desarrollo humano y fortaleciendo espacios para la reparación y, por ende, previniendo causantes de violencia futura (Annan y Cutter Patel 2009).

La reintegración social en los diferentes casos de DDR en el mundo ha mostrado depender de varios factores, tales como la duración del conflicto, el tiempo de permanencia en los grupos armados, el rol dentro del grupo armado, los cambios y efectos de la violencia en la comunidad durante el tiempo de las hostilidades y la reintegración económica como catalizador en el proceso de reintegración a la vida y las actividades cotidianas del entorno comunitario. De igual manera, el rol de la familia como principal núcleo receptor, y el restablecimiento de redes formales e informales con amistades, familiares, y demás, han probado ser un elemento facilitador de dicha reintegración en la comunidad (Herrera, Suárez y Thylin 2011).

“En muchos contextos en los cuales se han implementado programas de DDR, las patologías psiquiátricas más comunes de los excombatientes, como también los síntomas psicológicos provenientes de la guerra y sus malestares psicosociales, se han desconocido o ignorado por completo, ya que como se mencionó anteriormente, la salud mental ha sido asimilada como un eje periférico de la salud física, cuyas consecuencias no son tomadas en cuenta con prudencia” (Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas 2009, 40). En

ese orden de ideas, la reintegración social y psicosocial no puede ni debe estar desligada del proceso de reconstrucción postconflicto tanto para desmovilizados como para la comunidad.

Siguiendo en esta misma dirección, es pertinente agregar que el estado del arte en reintegración social apunta cada vez más a intervenciones –no sólo psicosociales– cuyos métodos fortalezcan también a la comunidad como ente receptor de los desmovilizados (Annan y Cutter Patel 2009); recordando que cada conflicto tiene sus particularidades y que el perfil de los excombatientes cambia, al igual que las necesidades. Este enfoque de reintegración social cuenta con la comunidad, su cultura y contextos, siendo así más efectivo que la implementación de un único modelo psicológico o de programas desarticulados de las políticas de salud y educación del Gobierno.

Distribución de tierra, derechos de propiedad, y el reasentamiento

A diferencia de otros procesos de DDR, en el caso colombiano, los participantes en el proceso de reintegración no hacen parte de los programas de restitución de tierras estipulado por la Ley 1448 de 2011, también conocida como Ley de Víctimas. En el título 1, capítulo 3, parágrafo 2, establece que “Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad” (Ministerio del Interior y de Justicia 2011, 20).

Sin embargo, se hace la salvedad que, conforme al mismo párrafo, se reconoce que “el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos en los términos del presente artículo” (Ministerio del Interior y de Justicia 2011, 20).

Retomando la Ley de Víctimas citada en los dos párrafos anteriores, y dado que el mandato de la ACR exclusivamente se enfoca en la reintegración, el tema de distribución de tierra no hace parte de la ruta ni de la política de reintegración.

Por otro lado, en lo que corresponde al tema del reasentamiento, el programa de la ACR tiene una cobertura de todo el territorio nacional a través de veintinueve centros de servicios, de los cuales uno es móvil, para poder acceder a lugares remotos donde residen participantes, facilitando así el reasentamiento de los desmovilizados en lugares donde hayan desarrollado procesos de arraigo o donde hayan escogido rehacer su vida en la legalidad, sin dejar de recibir atención institucional.

Cohesión social y reconciliación-construcción de paz

A través de la ruta de reintegración se busca que el desmovilizado se convierta en agente positivo de cambio en su entorno. Igualmente, los IDDRS recomiendan la creación de cohesión entre los desmovilizados y la comunidad receptora, y la destacan como un paso esencial dentro del proceso, a pesar de que en un comienzo las relaciones no sean “normales” (United Nations Inter-Agency Working Group on Disarmament, Demobilization and Reintegration 2010, 167).

Es ante este reto que, como se desarrollará más adelante, la ACR ha ideado y ejecutado un modelo de reintegración basado en comunidades, donde no sólo se hace trabajo con el individuo sino también con sus familias y con las comunidades receptoras. La ACR busca fortalecer entornos de recepción a través de iniciativas para que el impacto de las acciones con desmovilizados aporte al bien común de las comunidades donde llega la población desmovilizada.

Con la promulgación de la Ley 1424 de 2010, se establece que los desmovilizados debían desarrollar actividades de servicio social dentro de su ruta. La ACR ha liderado la apertura de espacios para la puesta en marcha de dichas actividades, con el objetivo de buscar que éstas aporten en procesos de desarrollo comunitario que a su vez permitan a los participantes el fortalecimiento de sus competencias ciudadanas y personales y las capacidades intelectuales, para poder así generar condiciones de convivencia armónica en las comunidades que los acogen (Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas 2011, 6).

Conforme a los IDDRS, la ACR abarca el tema de la reconciliación y la construcción de paz. Sin embargo, es importante resaltar que la ACR no sólo trabaja la reconciliación desde actividades focales y pilotos exitosos

que se desarrollan actualmente, sino que a su vez la incorpora de manera transversal a lo largo de la ruta psicosocial del desmovilizado. Durante lo recorrido del gobierno Santos, 26.617 PPR se vincularon al módulo preparatorio para escenarios de reconciliación

Derechos humanos

En todo proceso de DDR el tema de los derechos humanos es esencial de abordar, en especial para una adecuada reparación de víctimas de crímenes de guerra. Si bien la ACR no cuenta dentro de su programa con desmovilizados vinculados a crímenes de lesa humanidad, es importante aclarar que éstos son procesados por la Justicia Transicional establecida por la Ley 975 de 2005.

No obstante, la ACR sí incluye el tema de los Derechos Humanos como parte de la ruta de reintegración, al considerar que es un elemento fundamental para el correcto ejercicio de la ciudadanía en la legalidad por parte de los desmovilizados, que es el objetivo principal del proceso.

Reeducación para la vida civil

Los IDDRS hacen énfasis en que la reeducación para el retorno a la vida civil es el motor de un proceso de reintegración, donde el desmovilizado debe prepararse para retornar a la vida civil y las actividades cotidianas, y, por otro lado, para hacer un trabajo con las comunidades receptoras y evitar o anticipar los posibles conflictos y dificultades que puede implicar un programa de reintegración. Para esto, la ACR ha diseñado unos módulos dentro de la ruta psicosocial, para proveer al desmovilizado y a sus familias de las competencias necesarias.

Así, a través de su modelo de atención psicosocial para la paz (MAPAZ), la ACR desarrolla competencias y habilidades en la PPR y su entorno próximo (Unidad de Reintegración Social 2011).

Jóvenes

De acuerdo con los IDRRS, la población joven tiene necesidades y ambiciones específicas que deben ser atendidas de manera especial para garantizar una sostenibilidad de su reintegración (United Nations Inter-Agency Working Group on Disarmament, Demobilization and Reintegration 2010, 167). La

ACR atiende desmovilizados mayores de 18 años, dado que los jóvenes menores de edad son catalogados como desvinculados y, en calidad de víctimas, reciben una atención específica a través del ICBF.

Aunque la ACR viene atendiendo a la población joven mayor de 18 años a través del modelo de reintegración psicosocial, sigue siendo un reto poder extender esta visión en temas productivos, dentro del marco de la reintegración económica de la población joven, para la cual aún no existen programas diferenciados que atiendan sus necesidades específicas como grupo etario.

Los IDDRS resaltan que se debe dar vocería a los jóvenes en la toma de decisiones de los programas de reintegración (United Nations Inter-Agency Working Group on Disarmament, Demobilization and Reintegration 2010, 168). Aunque para la ACR han sido de gran importancia la retroalimentación de los participantes y sus recomendaciones, y si bien éstas han sido insumo para algunos de los cambios que se han venido implementando, no se ha creado un espacio exclusivo para la vocería de la población joven desmovilizada.

Así mismo, los IDDRS sugieren que el trabajo conjunto con organizaciones sociales de base juveniles puede ser un punto focal para la formación de éstos y para el desarrollo de actividades en pro de la empleabilidad (United Nations Inter-Agency Working Group on Disarmament, Demobilization and Reintegration 2010, 168). El trabajo con comunidades ha buscado vincular y fortalecer este tipo de organizaciones, también dentro del marco de la prevención temprana del reclutamiento. No obstante, la ACR sigue con el inmenso reto de fortalecer aún más los vínculos con la sociedad civil, dentro del principio de la corresponsabilidad.

c. Reintegración comunitaria

Durante los últimos años, los procesos de reintegración comunitaria¹⁶ “han tomado mayor relevancia puesto que se ha entendido que los excombatientes regresan a entornos sociales extremadamente difíciles, en los

.....

¹⁶ La reintegración comunitaria se entiende como el proceso que proporciona a las comunidades instrumentos y capacidades para apoyar la reintegración de excombatientes. Se vinculan directamente el desarme y la desmovilización a una estrategia de recuperación más amplia basada en la comunidad.

que es muy probable que se les perciba simplemente como victimarios y no como sujetos que pueden contribuir al impulso del desarrollo comunitario” (Herrera, Suárez y Thylin 2011, 21).

El enfoque de reintegración comunitaria promueve procesos de convivencia y reconciliación en comunidades receptoras, por medio de intervenciones con actores estatales (departamentales y municipales), actores comunitarios, víctimas y desmovilizados, entre otros (Herrera, Suárez y Thylin 2011, 22-23).

“En el marco de la Política de Reintegración Colombiana se tiene un enfoque de Reintegración Comunitaria que busca la restauración de la confianza entre actores de la comunidad y entre la comunidad y el Estado” (Herrera, Suárez y Thylin 2011, 22). Lo anterior se logra tan sólo mediante el fomento y fortalecimiento de espacios de encuentro entre los desmovilizados y las comunidades receptoras, en el marco de dinámicas de deliberación de asuntos públicos en torno a la construcción de consensos y el pleno ejercicio de la ciudadanía tanto por parte del desmovilizado como de los otros miembros de la comunidad (Herrera, Suárez y Thylin 2011, 22).

Para que un excombatiente pueda en verdad reintegrarse en la comunidad es preciso que la institución que implementa el programa de reintegración y el excombatiente que participa en el programa conozcan de primera mano las necesidades prioritarias de la comunidad. “Equiparando las necesidades del individuo a las necesidades de la comunidad receptora se puede hacer la diferencia entre un participante que se vuelve un ciudadano activo de una comunidad y un individuo al que le resulta difícil adaptarse a normas de convivencia y participación” (Herrera, Suárez y Thylin 2011, 22). Este tipo de diferencias puede desembocar en dinámicas de reincidencia de los excombatientes. Además, el enfoque comunitario permite crear espacios “para sensibilizar a las comunidades a recibir los excombatientes, reducir prejuicios injustificados y ayudar a enfrentar traumas” (Gleichman, Odenwald, Steenken y Wilkinson 2004, 72).

Aunque dentro de los IDDRS no existe una sección específica para la reintegración comunitaria, ésta se encuentra repartida en los diferentes ítems de reintegración económica y social de los IDDRS, haciendo especial énfasis en los temas de jóvenes, reconciliación y cohesión social.

Para la ACR este tema ha tenido gran relevancia, pues le apunta a garantizar un proceso de reintegración sostenible. Prueba de ello, en el último año, 505.000 horas fueron aportadas por 6.312 PPR en acciones de servicios social para mejorar las condiciones de vida de las comunidades. De igual manera, se realizaron 41 intervenciones comunitarias, que beneficiaron a 9.126 personas, distribuidas entre comunidad, familia y PPR. Estas intervenciones se desarrollaron en veintiún departamentos y cuarenta municipios, y se llevaron a cabo treinta intervenciones para la prevención del reclutamiento de NNAJ,¹⁷ “Mambrú No Va a la Guerra, Este es Otro Cuento”, que beneficiaron directamente a 360 actores institucionales, 450 actores comunitarios y 600 NNAJ.

d. Culminación responsable

El colapso del proceso de paz en Liberia en 1999 fue el ejemplo claro de las consecuencias de un proceso de DDR rápido en el que hubo poco esfuerzo institucional para mantener y hacer cumplir los compromisos a los que se llegó en los Acuerdos de Paz de Abuya (McEvoy y Shirlow 2009). Acelerar la culminación de un proceso de DDR sin buscar una sostenibilidad y la superación de la situación de vulnerabilidad puede llegar a coyunturas tales como la salvadoreña, donde, tras veinte años de desmovilización del Frente Farabundo Martí (FMLN), el 65% de las personas que entraron en el programa de reintegración están viviendo en condiciones de pobreza extrema, 22% en condiciones de pobreza –para un total de 87%– y tan sólo el 13% por encima de la línea de pobreza (Presidencia de la República de El Salvador 2012).

Debido a las particularidades de cada proceso, no existen un parámetro temporal o criterios específicos que determinen la culminación de un proceso de DDR por parte del individuo. En este orden de ideas, dicho criterio suele quedar en manos del Gobierno, y se basa en factores como la duración del conflicto, los recursos disponibles para el proceso de DDR, la cantidad de desmovilizados, entre otros.

.....
¹⁷ Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes.

Algo que sí es claro es que el desarme y la desmovilización de los excombatientes no son suficientes para garantizar un adecuado retorno a la vida civil (Gear 2002), en especial cuando las circunstancias políticas y sociales no se modifican para dicho efecto, generando así un escenario inestable que amenaza la eficiencia de todo proceso de DDR.

La experiencia irlandesa evidencia que, tras los Acuerdos de Belfast, no había un esquema detallado de desmovilización y reintegración de excombatientes y que, en primera instancia, simplemente se optó por un programa acelerado para liberar a los prisioneros políticos. Al no haber un programa gubernamental que apoyara la reinserción y reintegración, tanto las personas liberadas de prisión como los desmovilizados se encontraron con grandes obstáculos ante su reintegración (Rolston 2007). El restablecimiento de sus relaciones cotidianas, incluso dentro de sus familias, fue un proceso lleno de dificultades ante la ausencia de un acompañamiento psicosocial y comunitario, que tan sólo surgiría por iniciativa propia de los afectados, con la creación del CFNI.¹⁸

Las experiencias en África en países como Sudáfrica, Angola, Mozambique y Zimbabue (Willett 1998) evidenciaron que las desmovilizaciones y la respectiva culminación del proceso deben ser planeadas para no sobrecargar a la comunidad receptora con una gran cantidad de excombatientes que, ante el pobre seguimiento psicosocial y carencia de programas de formación para el trabajo, se convierten en reclutas potenciales para el crimen organizado y grupos de mercenarios que, en el caso de África, fueron catalizadores de conflictos en países vecinos.

Colombia, a través de la ACR, busca adoptar los aprendizajes de los casos anteriormente descritos, y por eso se ha implementado un programa de reintegración integral que se desarrolla en un tiempo máximo de seis años y medio, con el que se pretende dar competencias tanto al desmovilizado como a sus familias y comunidades receptoras. De esta manera, se genera el escenario adecuado para cumplirles a las víctimas con el compromiso de la no repetición de hechos violentos por parte de estos desmovilizados.

.....
18 Community Foundation for Northern Ireland.

En la medida en que la ACR ha tenido un proceso debidamente respaldado por el CONPES 3554, el Plan de Nacional de Desarrollo 2010-2014, entre otros, ha pasado de ser un programa del Gobierno a una política de Estado. De esta manera, se ha garantizado la solvencia económica para adaptar el programa a sus necesidades y no acelerar las culminaciones por presiones de terceros, como se ha dado en otros procesos alrededor del mundo. Así mismo, se ha diseñado una estrategia de monitoreo y evaluación que contará con recursos humanos y financieros para hacer el debido seguimiento a las culminaciones y poder medir el impacto del proceso de DDR, gran ausente o elemento deficiente en otros programas de DDR existentes o ya finalizados.

Soportado en todo lo anterior, el pasado 19 de junio del presente año, con la expedición de la resolución 0288 de 2012, culminó la ruta de reintegración el primer desmovilizado, en Bucaramanga (Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas 2012), y se espera que cerca de mil desmovilizados hayan culminado a 31 de diciembre de 2012.

Conclusión

Retomando que el DDR es un concepto en evolución, el caso colombiano aporta a su desarrollo a través de sus buenas prácticas y consolidación de un enfoque holístico o integral que, aun sin un cese total de hostilidades, permite comenzar a cimentar un proceso de paz y llegar al momento actual de consolidación de tales esfuerzos.

Si bien algunos procesos de DDR se han enfocado exclusivamente en la población desmovilizada, el caso colombiano sigue evidenciando la importancia del desarrollo de programas de mayor cobertura que permitan atención y seguimiento a las familias de los desmovilizados y a las comunidades receptoras, todo esto enmarcado en un concepto inclusivo de desarrollo comunitario. La praxis internacional ha mostrado que reintegrar personas a la pobreza no es una estrategia sostenible y es la causa de la reactivación de conflictos (Babiker y Özerdem 2003).

Una reintegración exitosa normalmente es invisible o está mimetizada en la cotidianidad de la comunidad, en la medida en que el desmovilizado se convierte en un ciudadano más; por ende, aunque en la reintegración comunitaria no se muestran ostensibles resultados mediáticos como en

otros programas, no implica que no sea un método exitoso. Actualmente no existe, de manera consolidada y finalizada, un proceso en el que se haya desarrollado un nivel de sincronía suficiente entre la institucionalidad pública, actores sociales del sector privado y las comunidades receptoras que haya permitido una cohesiva reintegración de desmovilizados, según los parámetros óptimos descritos por los IDDRS (Molloy 2008).

La experiencia internacional deja como lección la importancia de la facilitación de la reintegración a través de asistencia psicosocial, formación para el trabajo, proyectos de impacto comunitario y formación académica, como fue ratificado en los Acuerdos de Belfast, en el caso de Irlanda del Norte (Rolston 2007), por citar un ejemplo. En el caso irlandés, se recalca que debe haber un compromiso institucional con la reintegración para apoyar de manera oficial estas iniciativas, que en el caso irlandés pudieron haber sido de mayor impacto y exitosas tanto para los desmovilizados y liberados como para la comunidad receptora, si el tema se hubiese incluido como prioridad para el Gobierno.

El establecimiento de una política y de un programa gubernamental de reintegración ha mostrado ser un elemento de respaldo al proceso de DDR, que, en el caso de Irlanda del Norte, pudo haber potenciado y robustecido las iniciativas privadas de reconciliación y reconstrucción de capital social.

En el caso colombiano, reconocer la necesidad de reconstruir el tejido social y de implementar programas de desarrollo comunitario no es la admisión de un Estado fallido como Somalia o Haití sino el reconocimiento de elementos esenciales que deben ser respaldados por el Gobierno para garantizar la sostenibilidad y consolidación de un proceso de paz.

Por otro lado, la implementación de programas para la formación para el trabajo no debe ser vista dentro del marco del DDR como una alternativa económica más, al igual que el apoyo a las iniciativas productivas y proyectos de microempresas (Özerdem 2004). La formación para el trabajo tiene un papel fundamental y da sus frutos sólo cuando hay una intervención del Gobierno en la búsqueda de afianzar el vínculo con el sector privado, en especial con las PYMES, que tradicionalmente no son muy activas en los procesos de DDR pero sí son un factor crucial en zonas rurales y ciudades pequeñas.

El enfoque de la ACR busca, a través de su ruta (económica, social, comunitaria), que el desmovilizado esté en condiciones de ejercer plenamente su ciudadanía, siendo un factor constructivo de convivencia y desarrollo en el entorno en el que habita, y no, simplemente, un ser marginado que no aporta a su comunidad, aunque no delinca. Entonces, limitar el éxito de la reintegración a la no reincidencia criminal sería limitar el potencial efecto e impacto de la Política de Reintegración.

Finalmente, es importante resaltar que, aunque en el documento se evidencia que los avances en materia de DDR según los IDDRS han sido considerables en la concepción del marco estratégico de la reintegración y la proyección al logro en la ruta de los participantes, sin embargo, quedan algunos retos, principalmente en lo que respecta a la complementariedad con el tema de víctimas y la contribución a la verdad y la construcción de memoria histórica, y la superación de la situación de vulnerabilidad de forma sostenible. Los impactos de la Política de Reintegración comenzarán a ser más evidentes a medida que los desmovilizados sigan culminando la ruta y reintegrándose de forma plena a la sociedad de manera sostenible en la legalidad, y se comience a ver también el efecto de la Política de Reintegración en temas como la superación de la pobreza y la convivencia ciudadana.

Asimismo, con la aprobación del Marco Legal para la Paz se abre una nueva puerta para la desmovilización colectiva de las FARC y el ELN, reto para el cual la ACR debe comenzar a prepararse en cuanto a la adaptación de la ruta y el fortalecimiento de temas como la reintegración política, así como la capacidad institucional para estar preparados, junto con el resto de la institucionalidad pública, para hacerle frente a la situación y evitar cometer los errores del comienzo de este proceso de desmovilización.

Retos pendientes y lecciones aprendidas de los procesos de DDR y la implementación de la Política de Reintegración

Estas lecciones aprendidas involucran un sinnúmero de retos y desafíos respecto a lo que debe hacer el Estado en su conjunto. Dados los contextos sociales, políticos y económicos por los que Colombia

atraviesa, esta labor no es fácil. Las problemáticas estructurales de los lugares donde las personas desmovilizadas deben reintegrarse y los vacíos institucionales existentes generan mayores esfuerzos para las entidades encargadas del tema.

Durante los últimos años, varias son las lecciones que se pueden obtener de este proceso. Algunas servirán de ruta para próximas negociaciones; otras, por el contrario, requieren la puesta en marcha de acciones específicas para saber si pueden llegar a ser efectivas, según las condiciones que se estén presentando.

Los vacíos en la institucionalidad encargada de la política de reintegración deben superarse a tiempo, con planeación y coordinación interinstitucional. Desde 2003 hasta la fecha, varios han sido los cambios en la institucionalidad responsable de reintegrar a la población desmovilizada en el país. Esto ha traído vacíos institucionales producto de la poca coordinación y falta de planeación de los entes nacionales con los gobiernos locales. Sin embargo, las lecciones de estas dificultades han permitido identificar los errores y trabajar para la búsqueda de soluciones. La creación en 2006, mediante el Decreto 3043, de la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR) sirvió para cambiar de enfoque y pasar de una perspectiva asistencialista y de corto plazo (re inserción) a una que centrara sus esfuerzos en la sostenibilidad y el desarrollo de competencias de aquellos que le apostaran a un proceso de reintegración a la vida civil.

Pero sin duda, uno de los grandes aciertos de ese momento fue el hecho de formalizar, a través del documento CONPES 3554 de 2008, la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales. La publicación de este CONPES dejó vislumbrar que siempre será necesario que la política de reintegración y su marco general, una política de paz, tengan un carácter estatal.

La participación de los gobiernos locales garantiza mayor compromiso y legitimidad frente a los resultados de la política de reintegración. Durante los últimos diez años, especialmente desde 2003, cuando comenzó el proceso de negociación con las Autodefensas Unidas

de Colombia, no se contaba con una política de reintegración apropiada y reconocida que permitiera la participación de la institucionalidad pública y el sector privado, pero sobre todo de los gobiernos locales. Estas autoridades quedaron, en un principio, rezagadas frente a lo que el Gobierno nacional trabajaba desde el nivel central.

Hoy por hoy, y con los cambios institucionales que se han venido dando, se reconoce que el trabajo con los entes territoriales es clave para llevar a cabo las actividades y los programas ofrecidos por el proceso de reintegración. Es necesario seguir fortaleciendo estos vínculos, dado que la población desmovilizada se reintegra en todo el territorio nacional y la participación de las entidades territoriales garantiza en buena parte el acceso y la calidad de servicios básicos como salud y educación. Sin embargo, la concepción de la política de reintegración sigue siendo *top-down*, y es necesario un cambio en este aspecto para lograr la apropiación esperada y fortalecer los vínculos con los gobiernos y actores locales.

Los cambios en la normatividad deben ser claros y precisos, especialmente con la población en proceso de reintegración y las víctimas. Los cambios normativos que se han venido dando en el transcurso de la última década, y que han regulado el proceso de DDR en Colombia en los últimos años, han generado un sinnúmero de críticas e incertidumbres en toda la sociedad colombiana, pero sobre todo en la población en proceso de reintegración. El continuo cambio en las reglas recorta las opciones reales de aquellos que quieren dejar las armas.

El gran número de instrumentos normativos y sus cambios deben ser tenidos en cuenta para próximos procesos de negociación. Especialmente porque la claridad y la precisión frente a los beneficios, servicios penas y/o castigos pueden ayudar a motivar desmovilizaciones, aumentar la confianza en el Estado, legitimar el proceso de reintegración y posicionar no sólo a la ACR sino a las entidades involucradas en este proceso. De igual manera, si la estrategia jurídica del proceso de DDR es exitosa, será mayor la probabilidad de mitigar la reincidencia de la población desmovilizada, el reclutamiento por parte de grupos armados y/o delincuenciales y el reacomodamiento de estructuras

ilegales. De esta manera, se podría crear un ambiente favorable para la implementación de la política de reintegración, pues el Estado definiría desde el principio las reglas para el avance del proceso dentro de un marco normativo que no está sujeto a cambios tan diversos.

Reintegrar en condiciones de pobreza y contextos de inseguridad disminuye la probabilidad de generar procesos de reintegración sostenibles. Por lo general, los desmovilizados se reintegran en comunidades que se encuentran ubicadas “en sectores vulnerables con marcadas afectaciones en su seguridad, entre las que se encuentran: el microtráfico, las disputas territoriales entre pandillas y la presencia de organizaciones armadas ilegales” (Observatorio DDR 2012). De igual manera, estas zonas presentan contextos socioeconómicos difíciles, lo que dificulta el aumento en la calidad de vida de las personas en proceso de reintegración. Estos factores son cruciales, dado que minimizan las posibilidades de que los desmovilizados tengan procesos sostenibles, lo que se constituye en un riesgo para ellos, sus familias y las comunidades en las que habitan.

Estas condiciones han sido discutidas constantemente en el éxito de los procesos de DDR, dado que influyen directamente sobre la participación de excombatientes en grupos armados, bandas criminales, delincuencia común, entre otros. El problema de la reincidencia tiende a ser común en todos los países en donde se presenta un proceso de DDR. De hecho, los desmovilizados son particularmente vulnerables frente al reclutamiento de nuevos grupos armados, pandillas, u otros tipos de violencia en países de postconflicto (UNDP 2010)

Ante estos riesgos, es importante anotar que es necesario que los programas de reintegración tengan en cuenta los contextos en los que se van a reintegrar las personas que decidieron abandonar las armas. Se debe tener claridad sobre los factores socioeconómicos y de seguridad en los que los desmovilizados se reintegran, no sólo al inicio sino una vez culminan su ruta. Si la política pública de reintegración le apunta al desarrollo del país, estos datos deben indicar hasta qué punto el país le puede seguir apostando a un programa que invierte tantos recursos del presupuesto nacional en una sola población.

La participación de las comunidades durante la implementación de la política brinda la oportunidad de legitimar el proceso y crear espacios para la reconciliación. El éxito de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) depende no sólo de la participación de los distintos entes territoriales sino del papel de las comunidades receptoras en la búsqueda de alcanzar los objetivos de paz y reconciliación (Observatorio DDR 2012).

Las relaciones con las comunidades deben basarse en el respeto y la construcción de relaciones de confianza, para fortalecer los procesos de convivencia y reconciliación. La estrategia de la ACR de implementar un modelo de reintegración comunitaria le ha apostado a reconocer las diferencias y ha permitido realizar acciones específicas en diversas regiones facilitando la reintegración de los desmovilizados en sus comunidades.

Referencias

1. Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas. 2012. *Resolución 0288*. Bucaramanga.
2. Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas. 31 de mayo de 2011. *Resolución 163 de 2011*. Recuperado el 7 de julio de 2012, de Agencia Colombiana para la Reintegración: http://www.reintegracion.gov.co/Es/ACR/Documents/pdf_normatividad/decretos/RESOLUCION_163_DE_2011.pdf
3. Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas. 2011. Evolución histórica de la atención a la población desmovilizada (Documento de circulación interna). Bogotá.
4. Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas. 2009. Informe del estado del arte reintegración social (Informe de circulación interna). Bogotá.
5. Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas. 2011. Escenarios para la reconciliación: condiciones mínimas del servicio social y la reparación por parte del desmovilizado en el marco del proceso de reintegración (Documento de circulación interna). Bogotá.
6. Annan, Jeannie y Ana Cutter Patel. Mayo de 2009. *Critical issues and lessons in social reintegration: Balancing justice, psychological well being, and community reconciliation*.

- Recuperado en diciembre de 2010, de CIDDR: http://cartagenaddr.org/literature_press/ART_21.pdf
7. Babiker, Mohammed H. y Alpaslan Özerdem. 2003. A future disarmament, demobilisation and reintegration process in Sudan: Lessons learned from Ethiopia, Mozambique and Uganda. *Conflict, Security and Development* 3(2): 211–232.
 8. Centro Mundial de Investigación y Capacitación para la Resolución de Conflictos. 2010. *Desarme, resmovilización y reintegración DDR en Colombia: lecciones aprendidas y resultados del proceso 2002-2010*. Bogotá.
 9. El Espectador-Redacción Política. (25 de marzo de 2012). Intentos de Paz en Colombia.
 10. El Tiempo-Redacción Bucaramanga. 19 de junio de 2012. El martes se graduó el primer desmovilizado en Bucaramanga. Recuperado el 9 de julio de 2012, de El Tiempo.com: http://www.eltiempo.com/colombia/oriente/el-martes-se-graduo-el-primer-desmovilizado-en-bucaramanga_11959121-4
 11. Gear, Sasha. 2002. Wishing us away: Challenges facing ex-combatants in the ‘New’ South Africa. *Violence and Transition Series*, 8.
 12. Gleichman, Colin, Michael Odenwald, Kees Teeken, Adrian Wilkinson. 2004. *Desarme Desmovilización y Reintegración Guía teórica y práctica*. Recuperado el 23 de julio de 2012, de http://www.reintegracion.gov.co/Es/ACR/Documents/pdf_normatividad/sobre/DDR_Guia_Teorica_y_Practica.pdf
 13. Herrera D., M. Suárez y T. Thylin. 2011. Lecciones aprendidas de los programas de reintegración en el mundo (Documento de circulación interna). Alta Consejería para la Reintegración, Bogotá.
 14. ICBF. 12 de Febrero de 2009. *ICBF, una opción de vida para niños, niñas y adolescentes desvinculados*. Recuperado el 11 de julio de 2012, de https://www.icbf.gov.co/Noticias/doc_noticias/doc-ene-feb-09/boletin_desvinculados.pdf
 15. Knight, Mark y Alpaslan Özerdem. 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.
 16. McEvoy, Kieran y Peter Shirlow. 2009. Re-imaginind DDR: Ex-combatants, leadership and moral agency in conflict transformation. *Theoretical Criminology* 13: 31-59.
 17. Ministerio del Interior y de Justicia. 2011. *Ley de víctimas y restitución de tierras*. Obtenido de Ministerio del Interior y de Justicia: <http://www.minjusticia.gov.co/Library/News/Files/CARTILLA%20LEY%20DE%20V%C3%88DCTIMAS%20Y%20RESTITUCI%C3%93N%20DE%20TIERRAS70.PDF>

18. Molloy, Desmond. 2008. *DDR: A shifting paradigm & the scholar/practitioner gap*. Recuperado el 13 de febrero de 2011, de Pearson Peacekeeping Centre Occasional Paper: www.peaceoperations.org
19. Muggah, Robert. 2008. *Security and post-conflict reconstruction: Dealing with fighters in the aftermath of war*. New York: Routledge.
20. Observatorio DDR. 2012. *Los procesos de desmovilización y reintegración y la política pública en Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional.
21. Özerdem, Alpaslan. 2004. Lessons learned from the reintegration of former Kosovo Liberation Army Combatants. *Development in Practice* 14(3): 440-444.
22. Presidencia de la República de El Salvador. 9 de Enero de 2012. *Gobierno presenta resultados de censo con ex combatientes FMLN y anuncia proyecto de ley de atención*. Recuperado el 20 de febrero de 2012, de <http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/noticias/item/1992-09-enero-de-2012-/gobierno-presenta-resultados-de-censo-con-ex-combatientes-fmln-y-anuncia-proyecto-de-ley-de-atencion.html>
23. Rolston, Bill. 2007. Demobilization and reintegration of ex-combatants: The Irish case in international perspective. *Legal Studies*, 16 (2): 259-280.
24. Tajima, Yuhki. 2009. *Background paper on economic reintegration*. Recuperado el 1º de Marzo de 2011, de CIDDR: http://ciddr.org/documentos/52_CIDDR_essay4.pdf
25. Unidad de Reintegración Social. 2011. *Manual del modelo de atención psicosocial para la paz -MAPAZ*. Alta Consejería para la Reintegración, Bogotá.
26. United Nations Inter-Agency Working Group on Disarmament, Demobilization and Reintegration. 2010. *Operational Guide to the IDDRS*. Obtenido de UNDDR: www.unddr.org/iddrs
27. UNDP. 2010. *Blame it on the war. Gender dimensions of violence in disarmament, demobilization and reintegration*. Ginebra: Naciones Unidas.
28. Willett, Susan. 1998. Disarmament & Development in Southern Africa. *Review of African Political Economy* 25 (77): 409-430.