

Conflicto y Seguridad Democrática en Colombia

Temas Críticos y Propuestas

3

DESMOVLIZACIÓN Y REINserCIÓN EN EL CONFLICTO ARMADO

RESUMEN

El presente *Policy Paper* examina los procesos de reinserción adelantados en Colombia durante los años noventa y los procesos previsibles, en particular, el que se vislumbra a partir de las negociaciones del gobierno con los grupos de autodefensa. El documento evidencia las debilidades de la estrategia de desmovilización y reinserción individual y plantea correctivos con el fin de evitar que los desmovilizados retomen las armas, ingresen a la delincuencia común o se sientan burlados por el gobierno. Se propone, entonces, un enfoque alternativo cuyo eje central es la conformación de una agencia civil del Estado, de alto nivel, con capacidad técnica, administrativa y financiera y cuyo objeto fundamental sería la transición de los desmovilizados, paralelo a un trabajo en los diferentes puntos de su llegada. El *Policy Paper* recomienda una estrategia que garantice la sostenibilidad de la desmovilización y reinserción; presenta recomendaciones puntuales, y destaca el papel que debe desempeñar la fuerza pública dentro del proceso sin que deba ser la única gestora de la desmovilización.

I. PERSPECTIVA O ENFOQUE DE LA POLÍTICA PARA LA DESMOVLIZACIÓN Y REINserCIÓN

En cuanto a la perspectiva de la política, conviene que ésta se dé en términos de paz, civilidad y reconciliación nacional. Para tal efecto, es preciso que, tanto en el ámbito individual como colectivo, se analice la problemática y la tensión que genera la necesidad de reconciliación con los requerimientos de justicia, verdad y reparación. La política debe propiciar un espacio para ir avanzando en esos mínimos consensos sobre el “lugar” o la “condición” a la que se desea llegar luego de transitar por estos procesos. Conviene que no esté sujeta al calendario electoral y a las prórrogas de la vigencia de la conocida Ley 782 de 2002.

Su prediseño debe estar en cabeza de la oficina del Alto Comisionado para la Paz. Sin embargo,

debe convocar al mayor número de actores sociales. En la medida de lo posible, debe apuntar a ser una política de Estado, de amplia publicidad y de masiva apropiación social. En este orden de ideas, no conviene la actual fragmentación entre agencias estatales que formulan y ejecutan parte de la política vigente en la materia. Tampoco conviene que la desmovilización individual se defina como parte de una estrategia de guerra. Urge capitalizar los cerca de 3.000 excombatientes en favor de la paz. En las y los desmovilizados hay una fuerza constructora de paz que es preciso tejer y re-tejer.

Si el gobierno persiste en sus tesis de desmovilización como delación, conviene que genere un sistema diferente. No es sano “vender” una imagen que no corresponde a la realidad. Es preciso, entonces, que asuma las amenazas, oportunidades, debilidades y fortalezas que puede llevar esta apuesta. Sería más aconsejable

LA VERSIÓN INTEGRAL DE ESTE DOCUMENTO PUEDE VERSE EN EL LIBRO *CONFLICTO Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA* EDITADO POR FUNDACIÓN SOCIAL Y FESCOL. BOGOTÁ, FEBRERO DE 2004

policy paper



FUNDACION SOCIAL

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN COLOMBIA - FESCOL -



Deutsches Büro Bogotá
Embajada de Alemania Bogotá

BOGOTÁ, COLOMBIA
ENERO 2004

examinar en este caso un esquema como el señalado por la Ley de Arrepentidos para el Perú. Y si a pesar de lo dicho, el gobierno continúa con su pauta, se hace más que necesario permitir que quien se desmoviliza y desee salir de la lógica de guerra, lo pueda hacer.

II. CRITERIOS GENERALES DE LA POLÍTICA

La política pública de desmovilización y reinserción debería tener, al menos, los siguientes requisitos y criterios, tanto en su concepción como en su ejecución:

Apoyo Político: se debe dar igual apoyo político desde el nivel presidencial, tanto a la desmovilización como a la reinserción o reincorporación a la nueva vida de los excombatientes.

Flexibilidad: la política debe ser una 'política marco' y, por lo tanto, prever unos lineamientos generales, pero contemplar las diferentes variantes que la misma puede tener: si se trata de individuos o de grupos; si se trata de desmovilizaciones sin negociación o con negociación; si son grupos predominantemente urbanos o rurales, y si se trata de menores de edad o de adultos. Además, la perspectiva de género es una perspectiva transversal por considerar así como la étnica.

Centralización y descentralización: debe ser una política con una dirección y conducción centralizadas pero con una ejecución descentralizada y que tenga en consideración las diferencias regionales y

sectoriales. En esta materia conviene retornar a un modelo regionalizado como el de la antigua Dirección General para la Reinserción, DGR.

Coordinación: el ente responsable de la política debe tener el suficiente apoyo político para liderar los necesarios procesos de coordinación dentro del gobierno y el Estado, así como con la sociedad y la comunidad internacional.

Participación: en su puesta en marcha, se debe propiciar la participación de las autoridades en los diferentes niveles de gobierno y en su ejecución, la de los excombatientes, comunidades receptoras y sociedad civil en general. La desmovilización y reinserción son un proceso en construcción con la gente.

Proactiva: la política no puede ser una respuesta a situaciones de hecho. Por el contrario, ya es hora de que el país diseñe una política pública que se anticipe a los hechos y prepare el camino para una Colombia post-conflicto.

Mecanismos de control y seguimiento, necesarios tanto para la ejecución de la política como para su población beneficiaria.

III. AGENCIA PARA LA DESMOVILIZACIÓN Y REINSERCIÓN

Se considera que la política de desmovilización y reinserción debería ser manejada de una manera diferente, en cabeza de una agencia civil del Estado, de alto nivel, con capacidad técnica, operativa, administrativa y financiera. La experiencia dejada en la materia por la antigua Dirección para la Reinserción debería ser capitalizada a favor de la nueva agencia para la desmovilización y reinserción. Conviene valorar, a su vez, las fórmulas ensayadas en la segunda generación de experiencias de desmovilización. En todo caso, sería interesante propender por un esquema mixto (público/privado) que permitiera una oferta más oportuna y menos lenta. Dicho esquema se justifica si y sólo si permite, o bien, facilita mayor sincronía en el manejo de las diferentes problemáticas presentes en los procesos de desmovilización y reinserción. También sería factible examinar un esquema mixto nacional/internacional, pero para éste –y con más razones– son imperativos los consensos mínimos a los que nos hemos referido.

A propósito de la estructura de dicha agencia, en el proyecto se ha propuesto la tesis de incorporarla a la estructura de la Red de Solidaridad dado el actual recorte del aparato estatal y la función en la Red de ciertas entidades. Sobre tal propuesta conviene realizar unos breves comentarios:

- La iniciativa de articular la desmovilización y reinserción a la entidad encargada, en principio, de buena parte de la ejecución de la política social, depende de esos mínimos consensos sobre qué espera el país luego de la transición: ¿hacer presencia estatal en zonas excluidas? ¿Incluir sectores de población y zonas excluidas? ¿Tomar la desmovilización y reinserción como pretexto para generar una plataforma de oportunidades e instalar capacidades?, entre otros interrogantes. Es claro que el país aún no ha llegado a esos mínimos consensos.

La política debe ser una 'política marco' y, por lo tanto, prever unos lineamientos generales, pero contemplar las diferentes variantes que la misma puede tener: si se trata de individuos o de grupos; si se trata de desmovilizaciones sin negociación o con negociación; si son grupos predominantemente urbanos o rurales, y si se trata de menores de edad o de adultos.

- Antes de dar viabilidad a la iniciativa conviene examinar qué pasó cuando el proceso de desmovilización y reinserción en los años noventa descansó en una Secretaría de la Red.
- Antes de trasladar las funciones en materia de desmovilización y reinserción, conviene anotar que la actual Red de Solidaridad está lejos de operar –precisamente– como red. Prima en sus ejecutorias un enfoque asistencial poco sano y menos sano aún en materia de desmovilización y reinserción, puesto que, como bien se anotó, en estos procesos se da, entre otras, la transición de “una vida parasitaria a una productiva”.

Independientemente de la opción que se adopte, se reitera la necesidad de un responsable institucional de las experiencias de desmovilización y reinserción. En éste recaería la conducción del proceso, la coordinación de su ejecución y la responsabilidad política. Su objetivo central sería la transición de los excombatientes, paralelo a un trabajo en los diferentes puntos de su llegada (del Estado y la sociedad). Para ello, precisa del concurso de diversas agencias estatales. Así pues, es su deber el engranaje de todo el aparato estatal (de acuerdo con funciones, competencias y recursos) en pro de una respuesta más idónea. También, sería responsable de estimular y articular las acciones de la sociedad, así como de canalizar la cooperación internacional.

La agencia deberá diseñar un sistema unificado de información, seguimiento, control y evaluación. Los programas deberán ser planificados, estratégicos, anticipados, participativos y –por supuesto– financiados. Los programas también han de ser diversificados atendiendo a las características de la población desmovilizada; claro está que sin generar discriminaciones entre experiencias o procesos de desmovilización y reinserción.

La fuerza pública debe participar en el proceso, como parte de los ‘filtros’ necesarios para el inicio de la desmovilización, en calidad de garante de la seguridad de los excombatientes y siendo parte de la búsqueda de alternativas de reincorporación. Empero, no es recomendable que sea la gestora de la primera etapa del proceso: la desmovilización. Tampoco es aconsejable mantenerle dicha facultad, porque su experiencia no es la atención humanitaria y de emergencia que se da inicialmente y de la cual depende buena parte del proceso de reincorporación a la vida civil y a la legalidad.

IV. RECOMENDACIONES PUNTUALES PARA MEJORAR LO ACTUAL

1. EL ORGANISMO RESPONSABLE DE LA POLÍTICA

Es urgente que el gobierno nacional cree un organismo al más alto nivel para conducir el conjunto de la política de desmovilización y reinserción. El modelo del FOREC puede ser un referente importante para ello. De otra manera, existe un alto riesgo de que la política termine en resultados negativos en la medida en que el tema desborde las actuales estructuras administrativas de manejo del mismo.

Así pues, tratar la desmovilización y reinserción como un problema equivalente a una emergencia, en algunas experiencias, sería lo adecuado. Guardadas las debidas proporciones, podría aprenderse del manejo dado a situaciones de desastres naturales como el caso de Armenia, en el que el FOREC gerenció el proceso de reconstrucción. Esto, por supuesto, en el plano de la gestión, no de la concepción, perspectiva o enfoque de la política.

2. LA COMUNICACIÓN Y LA PROPAGANDA

El Estado debe diseñar una estrategia de comunicaciones transversal a la política de desmovilización y reinserción –más allá de las «cuñas» radiales o los volantes–. La estrategia no debe confundirse con una campaña publicitaria, sino que debe emplear contenidos veraces, pertinentes y atractivos para lograr los propósitos de: (a) divulgar la política entre los combatientes al margen de la ley, transmitiendo información fidedigna y completa sobre los derechos de quienes se desmovilicen; (b) transformar los imaginarios sociales en pro de la aceptación e inclusión plena a la vida civil de los desmovilizados, y (c) propiciar un clima de confianza y credibilidad entre los afectados, así como de legitimidad para el Estado. La estrategia debe producir mensajes claros y dignificantes de la condición humana. Es imperioso abandonar los contenidos dicotómicos, mesiánicos, moralistas, machistas, entre otros, que degradan a sus receptores. Su emisión debe ser neutral y

Es urgente que el gobierno nacional cree un organismo al más alto nivel para conducir el conjunto de la política de desmovilización y reinserción. El modelo del FOREC puede ser un referente importante para ello. De otra manera, existe un alto riesgo de que la política termine en resultados negativos en la medida en que el tema desborde las actuales estructuras administrativas de manejo del mismo.

producir la máxima credibilidad. No se deben crear falsas expectativas. Los mensajes son únicos, pero los públicos no. El diseño de la estrategia debe estar bajo la tutela de la agencia para la desmovilización y reinserción. La estrategia de comunicaciones es pieza clave de la política. El componente simbólico-afectivo debe estar presente con el fin de desencadenar procesos de identificación con un propósito común: alcanzar la paz y reconciliación nacional.

3. LAS NORMAS JURÍDICAS Y EL PROBLEMA DEL PERDÓN

El actual marco normativo brinda un amplio margen de maniobra para la desmovilización y reinserción tal y como se anotó. Su ventaja está en flexibilizar los requisitos y hacer posible negociaciones con diversos grupos.

Sin embargo, su desventaja, paradójicamente, está anclada en el mismo argumento, es decir, haber eliminado el requisito de reconocimiento político. Esta transformación de factibles negociaciones aleja a ciertos actores armados, elimina imperativos sobre el comportamiento en la guerra así como despolitiza el conflicto y sus salidas.

Ahora bien, dada la vigencia del actual marco conviene avanzar en algunos temas y aclarar otros; de ahí, el siguiente paquete de reformas, medidas o acciones por desarrollar:

- En materia de la Ley 782 se considera necesario una mayor participación social en los referente a los procesos de desmovilización y reinserción.
- En cuanto a los “beneficios por colaboración” que consagra el Decreto 128, éstos deben ser revisados a la luz de la perspectiva propuesta para la política en este escrito. Si el gobierno persiste en ello debe, entonces, existir una reglamentación pública de los mismos.
- En el proceso de certificación del desmovilizado que le da acceso a los beneficios de la reinserción conviene –por razones constitucionales y legales– que se proyecte una segunda instancia con miras a garantizar el debido proceso al excombatiente.

- Es aconsejable establecer algún tipo de mecanismo de reparación de víctimas en el actual marco.
- Urge establecer la concurrencia de las diferentes agencias del Estado y niveles de gobierno en el proceso de desmovilización y reinserción, de acuerdo con sus competencias. Así mismo, flexibilizar los tiempos establecidos para la reinserción socioeconómica, pues ellos dependen de la historia de cada excombatiente. Obviamente, se debe precisar un margen de mínimos y máximos. Además, es necesario articular los ritmos de la desmovilización con los de la reinserción.
- Es sano sentar criterios e interpretaciones consensuadas sobre los requisitos para acceder al indulto, pues en la actualidad pareciera que sólo es necesaria la certificación del Comité De Dejación de Armas (CODA). Igualmente, es necesario brindar a esta instancia mayores herramientas para cumplir con sus competencias. En este sentido, se sugiere una terminal del DAS que permita rastrear los procesos en curso.
- Se requiere mejorar sustancialmente los procedimientos de información a los funcionarios encargados de la ejecución de la política –especialmente en el ámbito regional–.
- Es aconsejable modificar la composición y el modo de operar del CODA. Es preciso que este Comité tenga una estructura que facilite su operatividad. Se debe fortalecer técnica y financieramente. Su secretaría debe estar en cabeza de la agencia para la desmovilización y reinserción. Entre sus miembros debe incluirse la Procuraduría General de la Nación en su calidad de Ministerio Público.
- El Comité debe contar con un reglamento vinculante para que la dinámica de trabajo no dependa de la discreción del funcionario encargado momentáneamente de coordinarlo. Aquél precisa de un mayor soporte operativo.
- Las funciones del CODA deben ser de certificación y trámite de los beneficios jurídicos. Para ello, necesita una planta de personal mínima y especializada a cargo del sistema de información, seguimiento y control de los procesos. Debe articularse mejor con los organismos de seguridad del Estado para comprobar la antigua pertenencia del desmovilizado a las organizaciones armadas. De la misma manera, debe diseñar y aplicar los “filtros” necesarios para evitar las suplantaciones de diversa índole.
- Es recomendable consagrar positivamente que todo menor es víctima del delito de re-

En materia de la Ley 782 se considera necesario una mayor participación social en los referente a los procesos de desmovilización y reinserción.

Se requiere mejorar sustancialmente los procedimientos de información a los funcionarios encargados de la ejecución de la política –especialmente en el ámbito regional–.

clutamiento ilícito y establecer un tratamiento de protección distante al del menor infractor, que atienda a las diferencias culturales, étnicas y de rangos étnicos.

- Es necesario aclarar la zona gris que se presenta con el menor miliciano y eliminar la entrevista militar para el menor excombatiente. Si se trata de comprobar su antigua vinculación o pertenencia, se deben diseñar mecanismos alternativos a la citada entrevista que –en no pocas ocasiones– se toma como un elemento más de las labores de inteligencia, a pesar de la prohibición en la materia.
- Urge eliminar la competencia del Ministerio de Defensa en la etapa de desmovilización. Conviene que quien reciba al excombatiente no sea una agencia militar.
- Conviene, también, que su recepción y su atención humanitaria estén a cargo de una figura, entidad y agencia con experiencia e idoneidad en la materia.
- Es necesario para la agilidad del proceso jurídico, que el gobierno apoye la creación –por lo menos transitoriamente– de una Fiscalía Delegada para los Desmovilizados, facilitando los recursos humanos, administrativos y financieros. Sería recomendable que el actual esquema *ad hoc* se institucionalice.

V. RUTAS DE LLEGADA

Los procesos de reincorporación a la vida civil pueden tener tres caminos posibles, cada uno de ellos lleva a proyectos de vida diferenciados:

a) *en las actividades de la guerra*: según las informaciones de los responsables de la política en el Ministerio de Defensa, la mayoría de los desmovilizados quisiera ser incorporada a la fuerza pública, es decir, continuar en la guerra, pero en el bando oficial. Esta iniciativa presenta resistencias en el mando militar –en especial con los que provienen de las autodefensas que con los originarios de grupos guerrilleros–, fundamentalmente por el problema de la doctrina con la que fueron formados (el qué, cómo y para qué pelear).

Sin embargo, ante la gran demanda en este sentido, habría que pensar en programas de re-entrenamiento especial, con énfasis en el tema de la doctrina y particularmente en los derechos humanos y probablemente, pensando en tareas militares específicas –vigilancia de instalaciones, por ejemplo– o eventualmente la conformación de una fuerza policial o militar para tareas muy

precisas. Este re-entrenamiento debe incorporar, pero con nuevos significados, las destrezas de los desmovilizados en áreas como la seguridad.

b) *para salir de la guerra*: los que optan por la vía de dejar definitivamente la guerra tienen opciones que pasan por la actividad de capacitación-educación ligada a la vinculación posterior al mercado laboral (público o privado), o la de poder instalar una actividad económica independiente.

c) *en actividades de seguridad ciudadana*: ésta es una ruta en medio del camino de las anteriores. Aquí toman vida propuestas como las de configurar una guardia rural (Leal, F. et al, 2000), así como la conformación de cuerpos de policía cívica o comunitaria que ejerzan funciones de seguridad ciudadana y no nacional.

Es de precisar, en todo caso, que para los niños, las niñas y los jóvenes que aún no han alcanzado su mayoría de edad la opción debe ser salir de la guerra.

VI. DESMOVILIZACIÓN Y REINSERCIÓN DE MENORES DE EDAD

Debido a la importancia que tienen los menores de edad dentro del volumen de los desmovilizados (así como los compromisos del Estado con la infancia y la prevalencia de sus derechos), se deben fortalecer los recursos humanos y financieros en la escala necesaria para que el ICBF atienda a las nuevas cohortes de desvinculados. En este sentido, se requiere aumentar el subsidio *per cápita* para que el servicio tenga la calidad requerida, agilizar el régimen de contratación y regularizar los desembolsos a los hogares, casas y centros del sistema.

El programa deberá prestar atención personalizada y especializada de acuerdo con el género, el origen étnico, regional, cultural y la edad de los menores. Conviene que se revise, adapte y flexibilice el modelo de atención de acuerdo con la población. De otro lado, el ICBF, en asocio con organizaciones de la sociedad civil, debería desarrollar un sistema de veeduría y seguimiento de la población desvinculada y de la atención brindada por el Estado.

Debido a la importancia que tienen los menores de edad dentro del volumen de los desmovilizados (así como los compromisos del Estado con la infancia y la prevalencia de sus derechos), se deben fortalecer los recursos humanos y financieros en la escala necesaria para que el ICBF atienda a las nuevas cohortes de desvinculados.

VII. COMPONENTES DE LA REINSERCIÓN

1. CAPACITACIÓN, EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

Este eje, en cierto modo, es el núcleo de la reinsertión, y como tal, debe tener un peso significativo en la estructura general de la política. No debe confundirse con cursos sueltos y desarticulados. Debe poseer una estructura propia a partir de componentes de educación formal y no formal.

Para su desarrollo, se precisa de la concurrencia de agencias estatales competentes (de diverso orden territorial), instituciones privadas y organizaciones no gubernamentales con experiencias

fundamentales en la materia. Sus contenidos y metodologías deben ayudar recíprocamente a los excombatientes en su transición. Esto significa, entre otros puntos, desaprender ritmos y rutinas para re-aprehender otros, así como transformar representaciones e imaginarios y formar nuevas mentalidades (lo dicho desde una perspectiva sociocultural). Conviene, en este contexto, capitalizar la experiencia del pasado. Es preciso, entonces, una sistematización y balance de los esfuerzos psicopedagógicos realizados a la fecha.

Un componente fundamental es la formación en valores democráticos (sin moralismo) y en el ejercicio de una ciudadanía activa, con derechos, pero también deberes, que prepare a los excombatientes en su transición a la civilidad. Tal formación debe garantizar la apropiación de sus contenidos. Paralelamente, conviene desencadenar un proceso de reconocimiento, resignificación y transformación de la cultura política de los excombatientes en pro del valor de la palabra y no de las armas para, así, tramitar sus demandas y conflictos.

Los programas educativos deben atender a las características de la población desmovilizada. En particular, sistemas flexibles de nivelación que subsanen las deficiencias preexistentes, mediante pedagogías innovadoras y readecuación de los contenidos.

Urge que el Ministerio de Educación tome cartas en la materia. Se debe ampliar la cobertura educativa, diversificar la oferta y mejorar su calidad. En este marco, es necesario desarrollar procesos mixtos de formación. En algunos casos, el desmovilizado deberá estar un buen tiempo en programas especializados; mientras que en otros será conveniente su incorporación a programas regularizados. Todo depende de la historia de vida de excombatiente y su proceso en la transición a la vida civil. En la medida de lo posible, se sugiere no crear sistemas cerrados y auto-referidos de educación. Estos sistemas en vez de propiciar la reincorporación plena del excombatiente, tienden a ubicarlo al margen de la sociedad.

En este contexto, resulta viable revivir la iniciativa de una universidad para la paz. Figura que, además de la atención y formación de excombatientes, permita esquemas educativos que prevengan el reclutamiento por parte de los alzados en armas.

La capacitación tecnológica o laboral debe articularse con los procesos de reinsertión productiva –el SENA deberá desempeñar un papel especialmente activo– y ampliar su oferta. No debe despreciarse la capacitación artística y en áreas lúdico-recreativas. En este campo, existen experiencias exitosas de formación en artes y reinsertión económica vía empresas de corte cultural. No se debe menospreciar la capacitación en informática e idiomas, dadas las destrezas de cierto grupo de excombatientes.

En las instituciones públicas deberán ser reservados cupos suficientes para los desmovilizados (que se adecuen a las características de esta población), sin perjuicio del estímulo y la presencia de la educación privada y el mundo empresarial, como expresión de un real sentido de solidaridad alrededor de la paz.

2. LOS PROYECTOS PARA SU ACTIVIDAD ECONÓMICA

El documento evaluativo elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, DNP, plantea un conjunto de alternativas posibles que deberían ser tomadas en consideración en este sentido (Pinto et al., 2002).

En el caso de la reinsertión, en particular la individual, ya es hora de cambiar la imagen, según la cual, detrás de todo excombatiente se esconde un empresario en potencia. Los fracasos en la materia hablan por sí solos. Es preciso ampliar el abanico de opciones productivas. El

Un componente fundamental es la formación en valores democráticos (sin moralismo) y en el ejercicio de una ciudadanía activa, con derechos, pero también deberes, que prepare a los excombatientes en su transición a la civilidad. Tal formación debe garantizar la apropiación de sus contenidos.

Resulta viable revivir la iniciativa de una universidad para la paz. Figura que, además de la atención y formación de excombatientes, permita esquemas educativos que prevengan el reclutamiento por parte de los alzados en armas.

documento citado del DNP ha diseñado un conjunto de trece alternativas para la reinserción, que incluyen componentes educativos y productivos. La inversión pública por desmovilizado fluctuaría entre \$4' 800.000 y \$ 24' 400.000.

Se recomienda que estos esquemas y sus variantes estén acompañados de plazos para la reinserción socioeconómica, mecanismos de control al desempeño de las entidades involucradas, y límites al tiempo de permanencia en los programas. En cuanto a la administración financiera, los desembolsos deben ser regulados y graduales. No conviene adelantar sumas elevadas sino girar por etapas de acuerdo con las necesidades y los resultados. Deberían aplicarse sistemas de corresponsabilidad y motivación al logro de objetivos, dependiendo de cada caso. Dicho de otro modo, se debe pensar en un esquema donde se combinen subsidios, créditos y reembolsos en pro de un fondo para la desmovilización y reinserción.

Los proyectos deben contar con asistencia técnica y acompañamiento más allá de la etapa inicial. No conviene dar vía libre a proyectos experimentales, sin mercados asegurados. Se sugiere propiciar encadenamientos productivos; realizar estudios sobre nichos de mercado por conquistar, y propiciar el reencuentro y la organización de excombatientes a partir de afinidades, confianzas y propósitos comunes. En algunos casos se debe convocar la ayuda del sector privado o de la comunidad internacional.

3. EL APOYO SICOSOCIAL

La población desmovilizada ha padecido traumas que dejan huella física y psicológica. La prestación de servicios médicos debe tener en cuenta esta realidad. Se necesitan programas especializados que, entre otros aspectos, atiendan temáticas de salud sexual y reproductiva, y brinden apoyo sicosocial sistemático a quienes dejan las armas.

Así mismo, se deben propiciar espacios permanentes para la resignificación de las experiencias, construcción de autonomías y rutas de vida. Se considera que la atención sicosocial no es un componente opcional, sino *necesario*, puesto que del tratamiento de la experiencia de guerra depende en gran medida el proceso de reinserción.

4. EL PAPEL CENTRAL DE LA FAMILIA

Es fundamental en la ejecución de la política, revalorizar el papel de la familia en el proceso

de reinserción. Hasta el momento, se ha considerado que lo fundamental es el Estado y sólo marginalmente se considera a la familia. Sin minimizar la responsabilidad del Estado, hay que darle un papel de mayor relevancia a la familia en el proceso, por varias razones:

- En algunos casos, el núcleo familiar como tal también se enfrenta a un proceso de reinserción bien por razones de seguridad, o bien, por el rechazo de las comunidades receptoras de sus miembros con una experiencia en armas.
- En otros casos, los excombatientes forman entre sí núcleos familiares que deben ser respetados, independientemente de la edad de los jóvenes padres.
- En los menores excombatientes, se recomienda el re-encuentro familiar. Esta línea de acción es ejecutada por el ICBF, pero en este proceso la Institución no es consciente de que la familia, en muchos casos, ha expulsado a sus hijos a la guerra y que precisa un trabajo previo y de acompañamiento posterior con miras a una reinserción sostenible.

5. LO POLÍTICO

La tendencia que se observa tiene que ver con la despolitización de las experiencias de desmovilización y reinserción individual. Sin embargo, la dimensión política no debe perderse en el horizonte. Conviene propiciar la inclusión de los excombatientes como sujetos de derechos, al igual que sus intereses y aspiraciones en la construcción de país. Es aconsejable, también, generar espacios de encuentro entre diferentes lógicas políticas y apreciar las subjetividades políticas de esta población. Es preciso hacer un trabajo de relectura de la cultura política de los excombatientes, repasarla y re-significarla en los casos que sean necesarios. Las iniciativas organizativas a nivel político de excombatientes del proceso de

La población desmovilizada ha padecido traumas que dejan huella física y psicológica. La prestación de servicios médicos debe tener en cuenta esta realidad. Se necesitan programas especializados que, entre otros aspectos, atiendan temáticas de salud sexual y reproductiva, y brinden apoyo sicosocial sistemático a quienes dejan las armas.

La tendencia que se observa tiene que ver con la despolitización de las experiencias de desmovilización y reinserción individual. Sin embargo, la dimensión política no debe perderse en el horizonte. Conviene propiciar la inclusión de los excombatientes como sujetos de derechos, al igual que sus intereses y aspiraciones en la construcción de país.

desmovilización y reinserción individual deben ser potencializadas.

6. LA SEGURIDAD DE LOS EXCOMBATIENTES

La seguridad es pieza fundamental de cualquier sistema de desmovilización y reinserción. Debe comprometer todos los organismos de seguridad del Estado, e incluir sistemas de inteligencia, alerta y reacción que les garanticen la vida. Si la seguridad falla, el proceso puede derrumbarse. Por ello, la seguridad debe ser un componente transversal, es decir, estar a lo largo del proceso y no sólo en la etapa de “albergues” o “campamentos”. Igualmente, debe tener en consideración aquellos ‘casos especiales’ que ameritan diseños de seguridad particulares. En este campo, debería capitalizarse el acervo de saberes y prácticas de muchos excombatientes en la materia.

Vale aclarar que aunque en el párrafo anterior se habla de seguridad en términos de asegurar la vida de los excombatiente, es pertinente que la política de desmovilización y reinserción esté imbuida de la seguridad en términos democráticos. Esto va más allá del tema de seguridad democrática formulado en el Plan de Desarrollo actual. Se trata de una concepción de seguridad en un contexto democrático.

7. EL SEGUIMIENTO

Es fundamental, para una ejecución exitosa, el diseño de un sistema de monitoreo de la política pública –probablemente con cooperación internacional-, para efectos de tener un sistema de alerta permanente en relación con los ‘cuellos de botella’ que vaya presentando y formular re-

comendaciones puntuales de superación de los mismos.

8. FUENTES DE FINANCIACIÓN

El apoyo político se traduce en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas en desmovilización y reinserción. En este campo, la inclusión

tímida en el Plan de Desarrollo, debería ser complementada a través de un documento Conpes que fije los compromisos del gobierno nacional en la materia. Es preciso articular los recursos de las tres entidades que en la actualidad ejecutan etapas del proceso, de manera tal que su impacto se potencialice y se generen las sinergias necesarias.

En adición a los recursos con destinación específica para la ejecución de la política, es necesario diseñar un sistema de acceso preferencial para la población excombatiente a otras fuentes de financiación del Estado. Este sistema debe evitar “incentivos perversos” que propicien una mentalidad asistencial entre los excombatientes y provoquen prevenciones en el resto de los ciudadanos.

VIII. HACIA UNA REINCORPORACIÓN SOSTENIBLE

Si la política pública de desmovilización y reinserción no se asume con toda la responsabilidad política por el Estado y la sociedad y, en esa medida, no se garantice su sostenibilidad, se puede estar frente a una situación problemática, reflejada en nuevas y graves modalidades de violencia política, social, o criminal de más impacto social a mediano plazo y con mayores costos para todos. Es imperativo, por ello, que a la misma se le dé el carácter estratégico y toda la relevancia que merece.

IX. UNA SOCIEDAD PREDISPUESTA A LA REINCORPORACIÓN

Las ‘negociaciones parciales’, que han sido hasta el momento las más viables políticamente, generan una posición menos dispuesta en la sociedad a una positiva actitud de reincorporación y de re-encuentro entre los miembros de la sociedad, que si se tratara de un proceso de ‘negociación global’ que proyectara un escenario de posconflicto y de paz duraderos.

En medio de la intensa polarización que vive el país, el reto básico de una política de desmovilización es lograr –a través de campañas de comunicación y pedagogía colectiva, entre otros instrumentos– que la sociedad comprenda que los desmovilizados son compatriotas que, a pesar de su anterior opción, están buscando una nueva oportunidad que debe dárseles en aras de la reconciliación de la sociedad. En el caso de los menores, existe el agravante de haber sido víctimas del delito de reclutamiento ilícito –otra muestra de la degradación del conflicto–.

La seguridad es pieza fundamental de cualquier sistema de desmovilización y reinserción. Debe comprometer todos los organismos de seguridad del Estado, e incluir sistemas de inteligencia, alerta y reacción que les garanticen la vida.

En medio de la intensa polarización que vive el país, el reto básico de una política de desmovilización es lograr –a través de campañas de comunicación y pedagogía colectiva, entre otros instrumentos– que la sociedad comprenda que los desmovilizados son compatriotas que, a pesar de su anterior opción, están buscando una nueva oportunidad que debe dárseles en aras de la reconciliación de la sociedad.

El costo y el riesgo de abandonar a escondidas una organización clandestina y violenta sería prueba de la intención de abandonar esas prácticas y de la búsqueda de alternativas diferentes. El Estado y la sociedad tienen el deber de ayudarles a encontrar alternativas sostenibles.

Para lograr una sociedad predispuesta favorablemente a la desmovilización y reinserción, urge promocionar su participación en la política misma y hacer públicas las experiencias. El compromiso y la responsabilidad social no se pueden reducir a la creación de determinadas plazas laborales, por medio de incentivos parafiscales. Finalmente, cabe anotar que para lograr una sociedad predispuesta conviene no sólo trabajar los temas de reconciliación y aceptación del desmovilizado, sino también buscar un óptimo equilibrio entre éstos y los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

X. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El papel de la comunidad internacional en el desarrollo de estas políticas es de la mayor importancia, por lo menos en las siguientes dimensiones:

- a) *Transferencia de experiencias*: se han dado importantes experiencias de procesos similares en África, Europa y América Latina de los cuales hay mucho por aprender para el manejo del caso colombiano.
- b) *Acompañamiento*: hay expertos y especialistas internacionales que pueden hacer un trabajo de acompañamiento –incluyendo asesoría y capacitación– que sin duda es imprescindible para minimizar los errores y superar las dificultades que estos procesos conllevan.
- c) *Apoyo financiero*: si bien el principal esfuerzo de financiación debe provenir de los propios colombianos, lo cual implica asumir que el problema es nuestro y que nosotros básicamente lo debemos resolver, se requiere un compromiso de la comunidad internacional en su financiación (bilateral o multilateral), dados los altos costos del proceso.
- d) *Seguridad para casos particulares*: una dimensión de la mayor importancia es el soporte para facilitar la salida al exterior de personas y/o familias que por sus particulares circunstancias de seguridad y/o por demandas muy especiales, requieran ser ubicadas transitoria o definitivamente en otros países. En este aspecto, la política debería contar, en cooperación con repre-

sentantes de la comunidad internacional – organismos multilaterales y países– con un conjunto de alternativas para casos diversos.

- e) *El seguimiento del proceso*: el éxito de una política pública de esta complejidad requiere un seguimiento permanente en su ejecución –capacidad de reformulación– y, en tal sentido, es importante la experiencia internacional en este campo, que permita diseñar mecanismos de alerta frente a dificultades y de solución de las mismas en el desarrollo de la política.

XI. ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA LA DESMOVILIZACIÓN-REINSERCIÓN DE LOS GRUPOS PARAMILITARES

Las anteriores recomendaciones parciales, sin duda, se aplican a la experiencia de desmovilización y reinserción de los grupos paramilitares. No obstante, dada la particularidad de la misma conviene hacer una serie de recomendaciones adicionales.

Si bien todavía no hay claridad acerca de las características que finalmente tendrán los procesos de desmovilización y reinserción con los grupos de autodefensas o paramilitares (en la medida en que se desconocen bastante las características de la negociación en sí), es pertinente aventurar algunas recomendaciones en un plano genérico, que deben ser precisadas y revisadas una vez se conozcan mayores detalles:

- La desmovilización debe ser transparente (es decir, debe darse realmente) y no significar la mutación de las organizaciones desmovilizadas en otros grupos.
- Debe apuntar a resolver el fenómeno de las autodefensas o el paramilitarismo, que es mucho más que los grupos armados existentes bajo esa denominación.
- Debe establecerse una estrecha relación entre el programa de reinserción y un programa de reparación a las víctimas.
- Deben generarse programas de reinserción acordes con las características de los grupos.

Para lograr una sociedad predispuesta favorablemente a la desmovilización y reinserción, urge promocionar su participación en la política misma y hacer públicas las experiencias.

La desmovilización debe ser transparente (es decir, debe darse realmente) y no significar la mutación de las organizaciones desmovilizadas en otros grupos.

- Debe precisarse qué agencias serán las responsables del proceso y con el concurso de qué socios contará.

Se espera que en estos casos exista una etapa de campamentos que sería capitalizada para preparar a los miembros hacia su nueva vida, para tramitar la experiencia de guerra y diseñar concertadamente la reincorporación a la legalidad. Además, los excombatientes no estarán solos y podrán contar con el referente grupal que alivia, sin duda, la transición. En este caso no median, en principio, amenazas, ni señalamiento de traición.

a) *Lo individual y lo colectivo:* se trata, parcialmente, como en los procesos del pasado, de una combinación de un proceso de desmovilización colectiva con concreciones individuales. Sin embargo, es más un proceso de desmovilización y reinserción, como lo han anotado funcionarios gubernamentales, que un proceso de paz.

b) *Lo regional – ‘reinserción de regiones’:* todo indica que en este caso se deben explorar alternativas de ‘reinserción de regiones y comunidades’, para hacer referencia a aquellos grupos sociales y de población que asumieron esta estrategia privada de seguridad –con los costos inherentes a la misma–. Como bien lo señaló un funcionario gubernamental, se trata de una estrategia hacia ‘regiones seguras y productivas’. Esto significa que la desmovilización y reinserción deben ser pensadas en función regional y no de individuos exclusivamente, lo cual tiene incidencias en lo económico-productivo, lo social, lo político y de seguridad.

c) *Lo económico:* uno de los interrogantes con estas organizaciones es el tema de los grandes capitales que se supone están relacionados con las mismas (tierras, en muchos casos asociadas a procesos de desplazamiento poblacional forzado y otros bienes productivos); con unas características, en estos grupos, de presen-

cia de mandos medios con poder de ingreso muy alto y jefes que manejan inmensos capitales. Se debe evitar a toda costa que la experiencia de desmovilización y reinserción sea utilizada como una forma de lavado de activos.

En principio, se debería buscar una suerte de mecanismo (comisiones regionales–tribunales) que permita restituir bienes “arrebataados” a ciudadanos en la legalidad y con actividades lícitas. En cuanto a los dineros o recursos que poseen estos grupos provenientes de actividades ilícitas, conviene diseñar una fórmula expedita de extinción de dominio. Los recursos incautados por el Estado entrarían a un fondo especial cuya razón de ser sería la construcción de paz. Esta medida que, si duda debe ser desagregada, podría evitar las prevenciones de legalizar “fortunas mal habidas”, se reitera que se trata de movilizar recursos para la paz.

d) *Lo político:* si bien se considera que la mayoría de sus miembros tiene una baja politización, y que el gobierno hasta el momento ha querido situarlo no como un proceso de paz, sino como uno de desmovilización y reincorporación, minimizando al máximo la dimensión política, no se deben descartar demandas de algunos sectores de participación en política o de consolidación institucional del poder político y económico que tienen en algunas regiones.

Valdría la pena incluir, por lo menos como un tema posible de discusión, una suerte de beneficios temporales (circunscripciones especiales, flexibilización de los requisitos para conformar movimientos o partidos, entre otros), para acceder a la política local y regional en el caso de la desmovilización y reinserción de estos grupos. Estos beneficios deben estar acompañados, claro está, de un cuerpo de requisitos de los aspirantes. Dicha propuesta se enfrenta con la normativa (Ley 782 de 2002) que elimina el requisito político para la desmovilización y reinserción que, por ende, señalaría un camino de reinserción excepto en términos políticos. En todo caso, conviene establecer estos beneficios sólo para cargos de elección popular a corporaciones públicas tal y como lo argumenta el documento sobre verdad, justicia y reparación.

e) *La seguridad de las personas y las regiones:* uno de los retos más importantes de la desmovilización de los grupos es que el Estado sea capaz de sustituir institucionalmente la se-

La desmovilización y reinserción deben ser pensadas en función regional y no de individuos exclusivamente, lo cual tiene incidencias en lo económico-productivo, lo social, lo político y de seguridad.

La seguridad de las personas y las regiones: uno de los retos más importantes de la desmovilización de los grupos es que el Estado sea capaz de sustituir institucionalmente la seguridad que estos grupos para-institucionalmente vienen brindándole a los pobladores de las regiones. Es decir, que se logre fortalecer la institucionalidad y la presencia real del Estado.

guridad que estos grupos para-institucionalmente vienen brindándole a los pobladores de las regiones. Es decir, que se logre fortalecer la institucionalidad y la presencia real del Estado. La seguridad regional es una de las condiciones fundamentales de tales procesos. Por supuesto, también habrá que diseñar esquemas para la seguridad individual de algunas personas.

Ahora bien, es preciso que la estrategia de seguridad por implementar en las regiones de las cuales se desmovilizan los paramilitares, esté inspirada en el paradigma de seguridad humana. Esto implica un concepto holístico de seguridad. Dos estrategias del Plan Nacional de Desarrollo resultan pertinentes e interesantes para aplicar en este sentido: los laboratorios de paz y las zonas deprimidas, ambas estrategias incluidas en el objetivo de seguridad democrática.

En cuanto a los laboratorios de paz, es de resaltar que a principios del 2004 se inicia la segunda experiencia en este campo en municipios del Macizo Colombiano, el departamento del Cauca y el Norte de Santander. Las dos primeras regiones reportan altos índices de reclutamiento. El departamento del Norte de Santander, por su parte, está proyectado como una de las factibles zonas de desmovilización y reinserción de las AUC.

En cuanto a las zonas deprimidas, conviene anotar que en teoría la propuesta busca superar el enfoque asistencial y de emergencia para generar capacidades de desarrollo regional. La aplicación de la estrategia está pensada para zonas afectadas por el conflicto. En este campo, se cumplen dos condiciones que permitirían ser capitalizadas a favor de una experiencia de desmovilización y reinserción más exitosa.

- f) *La seguridad jurídica de los miembros:* tan importante como la seguridad regional va a ser el diseño de mecanismos de seguridad jurídica para los dirigentes y miembros de

base de estos grupos, lo cual coloca de nuevo la tensión entre tratamiento penal benigno versus justicia, perdón y reparación. Explorar alternativas como la denominada ‘justicia reparatoria’ puede contribuir a encontrar pistas de solución a un problema que en todas las circunstancias va a ser fuente de controversia. Igualmente, se deberían explorar alternativas como:

- a. Los tribunales de paz que permitan reincorporaciones sin impunidad.
- b. Los cuarteles educativos para adolescentes y jóvenes milicianos. Se trataría de sitios de reclusión en los cuales, paralelo a cumplir sanciones por los actos cometidos se den procesos de “rehabilitación y reeducación”.

XII. NECESIDAD DE ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN DE NUEVAS INCORPORACIONES (RECLUTAMIENTO)

Uno de los elementos importantes que surge como necesidad de tipo inmediato, es el diseño de un conjunto de estrategias preventivas de nuevos reclutamientos, es decir, el esbozo de un verdadero Plan Nacional Preventivo de Nuevas Incorporaciones, lo cual requiere, por lo menos, estrategias comunicativas, educativas y de oferta de trabajo sobretudo a jóvenes en el mundo rural y en sectores marginales urbanos. Pero, por supuesto, esto debe ser objeto de un serio trabajo de diseño urgente, para lo cual deben explorarse varias fuentes disponibles.

Es preciso que la estrategia de seguridad por implementar en las regiones de las cuales se desmovilizan los paramilitares, esté inspirada en el paradigma de seguridad humana.

Uno de los elementos importantes que surge como necesidad de tipo inmediato, es el diseño de un conjunto de estrategias preventivas de nuevos reclutamientos, es decir, el esbozo de un verdadero Plan Nacional Preventivo de Nuevas Incorporaciones.

CONFLICTO Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN COLOMBIA

TEMAS CRÍTICOS Y PROPUESTAS

POLICY PAPER

NÚMERO 1.

LA CONSTRUCCIÓN DEL “CAMPO HUMANITARIO” EN EL CONFLICTO ARMADO

NÚMERO 2.

VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN EN EL CONFLICTO ARMADO

NÚMERO 3.

DESMOVLIZACIÓN Y REINSERCIÓN EN EL CONFLICTO ARMADO

NÚMERO 4.

SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS EN EL CONFLICTO ARMADO

NÚMERO 5.

DESARROLLO Y GOBERNABILIDAD EN REGIONES AFECTADAS POR LA ECONOMÍA ILEGAL DE LAS DROGAS Y EL CONFLICTO ARMADO

ESTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR ALEJO VARGAS V. Y ROCÍO RUBIO CON LA ASESORÍA DEL EQUIPO CONSULTIVO CONFORMADO POR MÓNICA ILLIDGE UMAÑA, OTTY PATIÑO Y ESMERALDA VARGAS. EL ESCRITO INCORPORA TRABAJOS Y PUBLICACIONES PREVIAS REALIZADAS POR LOS AUTORES; ESPECIALMENTE EN EL CASO DE LA COAUTORA, ESTE TEXTO DIALOGA, PARTICULARMENTE, EN LO RELACIONADO CON LA DESMOVLIZACIÓN Y REINSERCIÓN DE EXCOMBATIENTES, CON LOS ARGUMENTOS CONSIGNADOS EN EL CAPÍTULO 10 DEL INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO PARA COLOMBIA, 2003, TITULADO: *EL CONFLICTO: CALLEJÓN CON SALIDA*, POR LA INVESTIGADORA ASOCIADA DEL MISMO Y COAUTORA DEL PRESENTE TEXTO.

El proyecto «Conflicto y Seguridad Democrática, Temas críticos y propuestas» es un consorcio entre la Fundación Social y Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL.

ESTA PUBLICACIÓN Y EL PROYECTO FUERON POSIBLE GRACIAS A LA SUBVENCIÓN ENTREGADA POR LA EMBAJADA DE LA REPÚBLICA DE ALEMANIA EN COLOMBIA.

EL ANÁLISIS Y LAS RECOMENDACIONES CONTENIDAS EN ESTE DOCUMENTO NO REFLEJAN NECESARIAMENTE LAS OPINIONES DE LA EMBAJADA DE LA REPUBLICA DE ALEMANIA, FESCOL, LA FUNDACIÓN SOCIAL O DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ COORDINADOR DEL PROYECTO. ESTOS ESCRITOS EXPRESAN LOS PUNTOS DE VISTA DE SUS AUTORES. EL EQUIPO COORDINADOR DEL PROYECTO ESTUVO DIRIGIDO EN SU COMIENZO POR CARLOS VICENTE DE ROUX RENGIFO, Y POSTERIORMENTE POR AUGUSTO RAMÍREZ OCAMPO.