

DESMOVILIZACIÓN, DESARME Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN COLOMBIA
SERIE DE COLOQUIOS
2004



GRUPO
DERECHO & SOCIEDAD

Memoria
**“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN
EN COLOMBIA Y EL MUNDO”**
(26 de febrero de 2004)

(Versión preliminar. Por favor no citar)

Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹.
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris²
Moderador: Bernardo PÉREZ SALAZAR – Observatorio del Manejo del Conflicto³

PRESENTACIÓN

Bernardo PÉREZ SALAZAR

La iniciativa del Observatorio de Manejo el Conflicto y del Grupo Derecho & Sociedad de organizar la serie de coloquios acerca de la desmovilización, el desarme y la construcción de paz tiene por objeto convocar a un público interesado en estos temas, y animarlo a que regularmente acompañe estos eventos. De esta manera, a través de las diversas dimensiones del conflicto violento en Colombia que se explorarán en el curso de los coloquios programados, buscamos preparar el camino para animar la evaluación con participación ciudadana de la política pública con la cual el gobierno maneja el conflicto violento en Colombia. No se trata de imitar las “evaluaciones” que periódicamente publica el gobierno, en las cuales se constatan logros de metas propuestas por el gobierno mismo. En vez, buscamos establecer el valor de los resultados de la política de manejo del conflicto violento del gobierno desde la perspectiva de la ciudadanía que está gozando o padeciendo los efectos reales de la misma.

Albergamos confianza en que el gobierno colombiano está abierto a recomendaciones y sugerencias de política pública para manejar un conflicto con múltiples dimensiones como

¹ raul.rosende@undp.org

² asanguino2001@yahoo.es

³ obsconflicto@uexternado.edu.co

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris

el que nos aflige a los colombianos. Recientemente asistimos a un evento realizado en la Universidad de los Andes, donde la Fundación Social, Frederich Ebert Stiftung en Colombia –FESCOL– y la Embajada de la República Federal de Alemania en Colombia lanzaron el libro titulado *Conflicto y seguridad democrática en Colombia. Temas críticos y propuestas*, en el cual se recogen aportes de diversos analistas y académicos en relación con distintos aspectos del conflicto y la seguridad democrática en Colombia, entre ellos, el de la desmovilización de desertores de los grupos armados ilegales.

En él hay un artículo muy interesante, escrito por Alejandro Vargas y Rocío Rubio, sobre la desmovilización y la reinserción en el conflicto armado en Colombia con unas recomendaciones importantes para el gobierno, entre otras, a) crear un organismo al más alto nivel para gestionar la política de desmovilización y reinserción, b) diseñar una estrategia de comunicación y propaganda para propiciar un clima de confianza y credibilidad entre los afectados –tanto excombatientes desmovilizados como las comunidades que deben aceptarlos y facilitar su inclusión plena a la vida civil–, y de legitimización del Estado; c) reglamentar las normas jurídicas que regulan la certificación de los desmovilizados y su acceso a los beneficios jurídicos para que el proceso no dependa de la discrecionalidad del funcionario encargado, puntualmente, de su coordinación en cada caso.

Sin embargo, consideramos que también es necesario abrir espacios de participación pública a través de los cuales la ciudadanía se enfrente plenamente a la responsabilidad que le cabe en cuanto a las consecuencias de convivir con un conflicto violento como el nuestro –tan prolongado como degradado–, y así mismo, asuma el compromiso de respaldar políticamente el cumplimiento real de acuerdos que contribuyan a crear condiciones para que en adelante los colombianos acojamos procedimientos y alternativas no-violentas para tramitar nuestros conflictos. Porque en algún momento los colombianos tendremos que conciliarnos con la noción de que procesos como la desmovilización y la construcción de paz van a implicar esfuerzo, no solamente de parte del Estado, sino de toda la sociedad. Es decir, desde nuestra perspectiva el éxito de la desmovilización en Colombia y conciliación de los colombianos –porque no se puede hablar de “reconciliación” cuando nunca ha habido una conciliación–, no sólo dependerá de las políticas que diseñe el gobierno, sino también de la manera como la desmovilización, el desarme y la construcción de paz transformen a la sociedad misma.

Por eso desde el Observatorio del Manejo del Conflicto y el Grupo Derecho & Sociedad queremos hacer de esta serie de coloquios un espacio para que la ciudadanía exprese lo que percibe y siente frente a los procesos de desmovilización, justicia, reparación y conciliación tal como se dan en el presente y la están afectando en su vida cotidiana. Y también para que quienes nos acompañen tomen conciencia del desafío que nos propone el proceso de construcción de paz y hagan frente a las responsabilidades y la carga que en algún

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

momento deben asumir en el proceso de transformación del estado violento en que se encuentra el conflicto en Colombia.

En esta oportunidad contamos con el aporte de Antonio Sanguino, cuadro, exintegrante del movimiento Corriente de Renovación Socialista –CRS– del Ejército de Liberación Nacional –ELN– y hoy director de la Corporación Nuevo Arco Iris, una organización que emergió a raíz el proceso de dejación de armas, desmovilización y reinserción a la civilidad que se pactó en 1994 entre esa agrupación insurgente y el gobierno colombiano. En su momento, esa experiencia de desmovilización enfrentó muchas dificultades para dar cumplimiento a lo acordado, y una de las respuestas que hallaron para darle una salida fue la creación de organizaciones no gubernamentales –ONG– con el objeto de brindar apoyo a los desmovilizados y respaldo político para el cumplimiento de los acuerdos por parte del gobierno. La Corporación Nuevo Arco Iris es una ONG de esas. Por eso le hemos pedido a Antonio Sanguino que comparta con nosotros su experiencia de desmovilización vivencial, directa y relativamente fresca, y nos la comente. Lo hemos invitado para que nos hable sobre las dificultades que vivió y los aprendizajes que obtuvo, los cuales podrían ser de utilidad para el actual proceso de desmovilización que enfrenta el país.

También contamos con la contribución de Raúl Rosende, experto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, uruguayo de nacimiento, que ha tenido vinculación directa y prolongada con numerosos procesos de desmovilización, entre ellos, los de Nicaragua, Guatemala, Afganistán, y ahora Colombia. Lo invitamos para compartir con nosotros las experiencias y aprendizajes que ha acumulado en los procesos de desmovilización en que ha participado.

Antes de iniciar, es conveniente refrescar algunas cifras en la mente del público. Las desmovilizaciones en Colombia han sido una constante de nuestra historia republicana. Para sólo referirnos a la experiencia de los 50 años más recientes, hay que recordar la amnistía de 1953 otorgada por el gobierno del General Rojas Pinilla cuando apenas se estrenaba en el poder y por medio de la cual se desmovilizaron –aun que no se desarmaron por completo– las guerrillas liberales del Llano, así como las del Tolima, la zona cafetera, Antioquia y el Magdalena Medio. Como todas la desmovilizaciones que le siguieron, aquella fue una desmovilización parcial en la que un sector de las guerrillas –el de “los comunes”– optó por no acogerse a la amnistía y constituirse en autodefensas campesinas.

A comienzos del Frente Nacional en 1958, el gobierno de Alberto Lleras Camargo otorgó de manera unilateral otra amnistía para impulsar nuevas desmovilizaciones y reinserciones, en un intento de aplacar políticamente la intensa violencia partidista que volvió a avivarse con el transcurso de la dictadura de Rojas.

La década de los 60 trajo consigo la “pacificación” basada en un esfuerzo militar orientado por la doctrina contrainsurgente de “aislamiento, destrucción y consolidación” de las zonas

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

controladas por núcleos combatientes de autodefensas campesinas localizadas en Marquetalia, Ríochiquito, El Pato y Guayabero. A la vez, en esta década el país presenció la conformación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC– en el sur del Meta y norte del Caquetá, y al Ejército de Liberación Nacional –ELN– en el Magdalena Medio, a partir de los restos de autodefensas campesinas dispersas y derrotadas. En adelante, su existencia fue prácticamente ignorada hasta cuando el modelo de expansión de la frontera agrícola, por medio de la colonización espontánea financiada por el narcotráfico, creó condiciones propicias para la expansión territorial y el fortalecimiento militar de las guerrillas. En 1982, una nueva amnistía condujo a la desmovilización de unos 700 excombatientes, aproximadamente, bajo el gobierno de Belisario Betancourt. Más adelante, comenzando el gobierno de Barco hubo más desmovilizaciones que se extendieron hasta 1998. La cuenta de desmovilizados durante ese período fue 4.715 excombatientes.

Actualmente presenciamos un proceso en el cual, de acuerdo con el gobierno, entre el 7 de agosto de 2002 y finales del año 2003 se habían desmovilizado, de manera individual, 3.500 excombatientes que desertaron de los grupos armados ilegales, los cuáles aportaron valiosa información de inteligencia, recibieron beneficios jurídicos con los cuales precluyeron los procesos penales en su contra, y ahora se encuentran tramitando su reincorporación social y económica a la vida civil.

Es importante tener en mente los ordenes de magnitud de excombatientes desmovilizados durante el decenio anterior, puesto que el gobierno espera que el número de desmovilizados individuales continúe incrementándose en el futuro cercano. Algunas fuentes mencionan una meta del orden de 20.000 desmovilizados en el cuatrienio. De acuerdo con los estimativos más recientes, del Comando General de las Fuerzas Militares, sobre el número de hombres de los grupos armados ilegales –FARC: 17.000 combatientes y entre 9.000 - 12.000 milicianos; ELN: 4.500 combatientes y entre 3.500 a 4.500 milicianos; y los diversos grupos de paramilitares; 20.000 entre los cuales se incluirían combatientes y milicianos–, este número representaría apenas un poco más del 30% de los colombianos que hoy están vinculados de alguna manera a estos grupos.

Dadas las dificultades que hubo en el pasado para reinsertar, incorporar y volver a abrir espacios dentro de la vida civil a los excombatientes de desmovilizaciones anteriores, no es conveniente menospreciar la magnitud del esfuerzo que le espera al país en el futuro inmediato en la eventualidad que se cumplan las metas del gobierno. Más aún, si tenemos en mente que, así como sucedió en desmovilizaciones anteriores, la actual será nuevamente una desmovilización parcial y que, a juzgar por los resultados de la reciente desmovilización de 800 hombres del Bloque Cacique Nutibara de las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC– en Antioquia, tampoco representará el desarme de estos grupos.

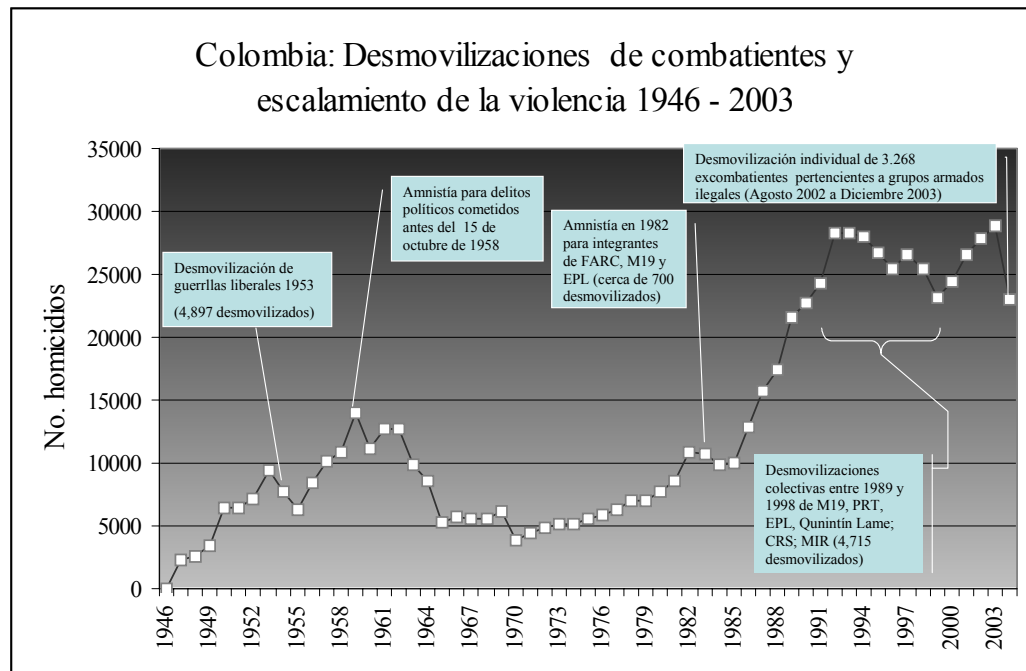
Por lo tanto, es de esperar que, al igual que como ha sucedido reiteradamente en los ya referidos procesos de desmovilización anteriores (ver Gráfico 1), es probable que la

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris

desmovilización del gobierno de Uribe resulte seguida de escaladas de violencia de diverso nivel de intensidad, aun en la eventualidad de que el gobierno llegase a suscribir acuerdos de paz con alguno de los grupos alzados en armas. La experiencia colombiana con las desmovilizaciones de excombatientes de grupos armados irregulares nos señala que los acuerdos de paz son sólo un punto de partida y que, además, no es infrecuente que estos acuerdos no se cumplan a cabalidad por el gobierno. Este es sin duda un motivo adicional que permite pronosticar las escaladas de violencia que generalmente suceden a las desmovilizaciones que han tenido lugar en nuestro país.

Gráfico 1



Fuentes: Serie de homicidios: CIC- Policía Nacional y DNP. Desmovilizaciones: Ramírez, A. (Coord.) 2004 *Conflicto y seguridad democrática en Colombia. Temas críticos y propuestas*. Bogotá: Fundación Social – FESCOL – Embajada de Alemania en Colombia

Con estas consideraciones preliminares, entremos en materia con las exposiciones de nuestros invitados, Antonio Sanguino y Raúl Rosende.

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

**LA EXPERIENCIA DE LA DESMOVILIZACIÓN Y REINSERCIÓN EN
LA DÉCADA DE LOS 90.**

Antonio SANGUINO

En esta oportunidad me propongo comentar algunas reflexiones personales sobre la experiencia del país, que he podido vivir directamente, con los temas de la desmovilización y la reinserción.

Para comenzar quiero hacer dos advertencias, una de las cuales ya se hizo en la presentación a este coloquio, y que es una advertencia histórica: Colombia, como Estado y como Nación, se ha formado al calor de guerras, acuerdos de paz y desmovilizaciones.

En el siglo XX experimentamos por lo menos tres episodios que confirman esta tesis, porque dejaron marcas históricas significativas en la memoria social de nuestra sociedad y nuestras instituciones. El primero, apenas comenzando el siglo XX, fue la Guerra de los Mil Días, que terminó con unos acuerdos de paz y la desmovilización de las tropas que permitieron asegurar la estabilidad política para Colombia durante buena parte de la primera mitad del siglo XX. García Márquez en “El coronel no tiene quien le escriba” nos relata el desenlace de la vida de un coronel veterano de esa guerra, resumiendo así el drama de los excombatientes desmovilizados en nuestro país.

En la década del 50, el país otra vez conoció las imágenes de filas de guerrilleros liberales desmovilizándose y entregando sus armas y de nuevo experimentó su suerte con paquetes de políticas gubernamentales en materia de reincorporación. Y más recientemente, en la década del 80 y del 90, el país conoció un ciclo de diálogos y de negociaciones de paz que condujeron una vez más al desarme de organizaciones y de personas y a la configuración de una política de reinserción.

Con el telón de fondo representando estas experiencias históricas quiero referirme a los procesos más recientes de desmovilización y reinserción de la década de los 90, en los cuales tuve un papel muy cercano y activo. Valiéndome de esa vivencia voy a presentar mis reflexiones con las que pretendo ofrecer algunas percepciones acerca de este tema que continúa siendo muy importante para el futuro de nuestro país. Esa es la primera advertencia.

La segunda, es una advertencia metodológica. Desde mi perspectiva, los procesos de desmovilización deben distinguirse de los problemas de reinserción, aun cuando ambos están íntimamente relacionados. La manera como se realice la desmovilización define las posibilidades de éxito de la reinserción, así como el papel que el actor desmovilizado ha de

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

jugar en la definición de los contenidos de la propia política de reinserción. No es lo mismo una reinserción de actores políticos armados que la de bandas de delincuencia común. Esa es una distinción necesaria a la hora de configurar una política de reinserción. En el curso de mi exposición voy a explicar esta idea por medio de algunas reflexiones presentadas a manera de tesis sobre este tema.

LA POSIBILIDAD DE UNA SOLUCIÓN POLÍTICA NEGOCIADA PARA EL CONFLICTO ARMADO

Mi primera tesis es que las desmovilizaciones negociadas que el país presenció en la década del 90 son radicalmente distintas a la desmovilización individual que constituye el núcleo de la política de reincorporación del gobierno de Uribe. La desmovilización de los 90 se basó en la noción de que era posible una solución política negociada al conflicto armado colombiano y el proceso de reinserción que se derivó de esta desmovilización contribuyó a posicionar este propósito en la mente de muchos colombianos. Esta idea es un patrimonio invaluable que los acuerdos de paz de los 90 dejaron como legado al país. Se trata de algo que probablemente comenzó a gestarse con el episodio de la toma de rehenes diplomáticos en la embajada de la República Dominicana por parte del M-19 durante el gobierno de Turbay Ayala. En la historia reciente, esa quizás sea la primera ocasión en la que el país experimentó un proceso de negociación entre una organización guerrillera y el gobierno nacional a través de unos delegados directos del presidente de la República, con la presencia de la comunidad internacional en cabeza del embajador de México y de la Cruz Roja Internacional que facilitó el proceso de negociación.

Hasta entonces, las guerrillas se habían aferrado a la idea de tomarse el poder a toda costa por la vía armada, mientras la dirigencia del país confiaba en que la guerrilla sería derrotada militarmente. En la cabeza de nadie se abrigaba siquiera la posibilidad de una solución negociada. Me parece que a partir del episodio de la embajada de la República Dominicana, la idea de la negociación política comenzó a ganar terreno, no solo entre las guerrillas, sino sobre todo entre sectores de la clase dirigente colombiana. Personalmente creo que tanto la experiencia fallida de los diálogos de paz de 1984 entre la guerrilla y el gobierno de Betancourt, como también las negociaciones de paz exitosas de los años 90 fueron posibles gracias a la idea de que este conflicto violento de hace 40 años es posible resolverlo por la vía de la negociación política.

Otra característica que me parece muy importante de la desmovilización colectiva negociada de los años 90 es que se fundó sobre el reconocimiento, por parte del gobierno y las organizaciones guerrilleras, que el fondo del conflicto armado era la naturaleza política y que su solución requería un proceso exitoso de reinserción social, económica y política de los combatientes involucrados en la confrontación violenta. En el acuerdo de paz con el M-19 en 1990, la dimensión política de la reincorporación a la vida civil de los integrantes de

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

este grupo fue, en un inicio, mucho más importante que los demás componentes contemplados en el proceso de reinserción. Realmente el M-19 no se desmovilizó a cambio de “casa, carro y beca”. El acuerdo de paz que el M-19 firmó en marzo del 90, se hizo fundamentalmente sobre la expectativa de que hubiera cambios en el régimen político y que esta organización pudiera incursionar en la vida política del país como movimiento político democrático. De igual modo, en las otras desmovilizaciones pactadas, como con el Ejército Popular de Liberación –EPL– por ejemplo, la demanda más fuerte se centró en la participación de esa agrupación en la Asamblea Nacional Constituyente del año 94, cuando cursaba su convocatoria. Igual ocurrió con el Partido Revolucionario de los Trabajadores –PRT– y con el Quintín Lame. En el caso de la Corriente de Renovación Socialista –CRS– el tema de la favorabilidad política y la conversión de la CRS en movimiento político legal también fue un elemento muy importante. Por eso quiero concluir este punto destacando que los procesos de desmovilización colectiva, así como las políticas de reinserción que se negociaron en los años 90, se fundaron sobre el reconocimiento generalizado de que el fondo del conflicto armado en Colombia era de naturaleza política y su solución podría alcanzarse por medio del cambio político.

¿PAZ PARA EL CAMBIO O CAMBIO PARA LA PAZ?

La segunda tesis que quiero proponer es que las desmovilizaciones y reinserciones negociadas en los años 90 no fueron el producto de una oferta generosa del establecimiento ni de la dirigencia del país. Más bien fue el resultado de la iniciativa firme de las organizaciones insurgentes que suscribieron los acuerdos de paz. Me parece que este es un hecho que contribuyó a perfilar la política de reinserción que se negoció en la década de los noventa.

Los acuerdos de paz que se suscribieron no fueron el resultado de un cambio político, sino al contrario, la Constitución de 1991 fue el resultado de los acuerdos de paz. Si comparamos las agendas de negociación de la década de los 90 con la agenda pactada entre el gobierno de Pastrana y las FARC, el contraste revela diferencias sustanciales. Mientras la agenda de negociación de los 90 buscaba abrir la entrada de las organizaciones a la lucha política democrática, la agenda de las FARC hacía énfasis en transformaciones económicas y sociales como condición previa para suscribir un acuerdo de paz.

Creo que esta es una diferencia muy importante, y la manera en que se tramite la resolución de este dilema va a incidir de modo sustancial sobre los alcances de la política de paz que cualquier gobierno colombiano se proponga confeccionar en el futuro. Pero a la vez es un dilema que pone de relieve una carencia ineludible de los procesos de negociación anteriores, y que puede representar un obstáculo insalvable para la estabilidad de la desmovilización y reincorporación de excombatientes en el presente. Se trata de la ausencia de iniciativas de cambio político de parte del establecimiento que propicien acercamientos a acuerdos de paz amplios y duraderos. Es decir, ¿cuál es la oferta de la dirigencia del país

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

para resolver las consecuencias de un conflicto violento tan largo y degradado como el colombiano? ¿Qué está dispuesta a ofrecer en una perspectiva de paz y reconciliación? ¿Está dispuesta a emprender una verdadera reforma agraria? ¿Está dispuesta a discutir el tema, por ejemplo, del control real de la práctica de eliminar por la fuerza al contendiente político, como frecuentemente sucede hoy en muchos municipios pequeños de Colombia? Me parece que la definición por parte del establecimiento de un cuerpo explícito y propositivo de iniciativas conducentes a la construcción de paz en un país que ha padecido los horrores de la guerra durante generaciones enteras, es un asunto inaplazable en la perspectiva de la configuración de una política de paz duradera para Colombia.

**CONSTRUIR LA PAZ EN COLOMBIA REQUERIRÁ UN ESFUERZO
MAYOR DEL QUE HOY ESTAMOS DISPUESTOS A RECONOCER**

Una tercera idea es que, a pesar de todos los obstáculos que debieron enfrentar los procesos de desmovilización y reinserción de los 90, estos lograron consolidarse porque se plantearon en una perspectiva de construcción de paz y reconciliación. Hay que recordar que la desmovilización y reinserción que tuvieron lugar durante este período se hicieron mientras el conflicto armado continuaba su curso, y además, en medio de continuas estigmatizaciones por parte de la sociedad, de sectores del Estado, de la guerrilla que se quedó en armas, y también, por parte de los grupos paramilitares cuyo crecimiento no se detuvo a lo largo de toda la década de los noventa. Treinta días después de firmado el acuerdo de paz entre el M-19 y el gobierno de Barco, fue el asesinato de Carlos Pizarro León-Gómez. La autoría del hecho luego fue reconocida públicamente por el señor Carlos Castaño con el argumento que había que matarlo porque, según el jefe paramilitar, Pizarro estaba ligado con Pablo Escobar y el narcotráfico y, en consecuencia, era un riesgo para la estabilidad del país.

Sin embargo, ni golpes como este ni las estigmatizaciones provenientes de todos los flancos pudieron dar al traste con los acuerdos de desmovilización ni el proceso de reinserción. A mi parecer la razón principal fue porque la política y los dispositivos institucionales a través de los cuales se desarrollaron los procesos de desmovilización y reinserción durante ese período fueron contruidos con base en ejercicios permanentemente concertados entre los voceros de las organizaciones desmovilizadas, sus organizaciones no gubernamentales y los funcionarios públicos. Tanto así, que voceros de las organizaciones y funcionarios terminamos aliados para lograr que la política de reinserción ganara terreno dentro del aparato estatal al igual que entre la propia sociedad colombiana. Juntos cabildeamos la aprobación de partidas presupuestales o adiciones ante el Ministerio de Hacienda y el Congreso de la República, al igual que ante los organismos de seguridad del Estado y las guarniciones militares para que excluyeran de las listas de inteligencia a los miembros de las organizaciones desmovilizadas, así como para excarcelar a excombatientes a quienes aun no se les había reconocido los beneficios de los acuerdos pactados.

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

Todo ello contribuyó a que la desmovilización y la reinserción de los años 90 fuera exitosa a pesar de las adversidades, y en mi opinión, ello fue posible porque esas políticas estaban inscritas dentro del marco de una política de construcción de paz orientada al propósito de transformar los agrupamientos guerrilleros desmovilizados en organizaciones políticas democráticas. Además las políticas de reinserción de ese período proponían de manera explícita convertir a los desmovilizados en promotores activos de la construcción de paz, en activistas de la paz y la reconciliación en el país. Si se analiza el contenido de política del programa presidencial para la reinserción de los años 90, se encontrará que sus propósitos estaban claramente enmarcados dentro de una perspectiva que valoraba más que nada la búsqueda intencional de una sociedad comprometida con la construcción de la paz para los colombianos. Esta es otra diferencia sustancial con la política de reinserción del actual gobierno.

Con todo, hoy hay que reconocer que en ese entonces ni el Estado ni la sociedad colombiana comprendieron a cabalidad el esfuerzo que requeriría la desmovilización y la reinserción exitosa a la vida social, económica y política de algo más de 4.000 excombatientes que dejaron las armas en ese período. La política de reinserción siempre estuvo detrás de los hechos. Su ejecución trascurrió “apagando los incendios” causados por los conflictos que se derivaron de la misma. Si el gobierno va a superar la dinámica reactiva que constantemente ha caracterizado la política de desmovilización y reinserción en Colombia, me parece que debería analizar con detenimiento la experiencia de la década de los 90 y recoger el aprendizaje que quedó en beneficio del proceso que tiene en marcha en el presente.

Me parece que hoy tampoco la sociedad y el Estado están contemplado con seriedad lo que significaría el esfuerzo de reinsertar entre 40,000 y 60,000 colombianos vinculados de una u otra manera a los grupos armado ilegales. Es decir, frente a un fenómeno cuya magnitud sería diez o doce veces mayor que el que vivió Colombia en los 10 años que transcurrieron entre 1989 y 1998, hoy el país está tan despreocupado como lo estuvo en ese entonces. Por consiguiente, estamos ignorando los riesgos catastróficos que podrían representar para Colombia si llegase a fracasar estruendosamente el proceso actual de desmovilización y reinserción. Por eso considero que es ineludible dedicar mayor esfuerzo tanto de parte del Estado como de la sociedad en su conjunto para pensar la política y los dispositivos institucionales con los cuales el país va a afrontar con éxito una desmovilización y reinserción de las magnitudes que hemos mencionado aquí.

**EL FRACASO GENERALIZADO DE LA REINCORPORACIÓN ECONÓMICA
DE EXCOMBATIENTES EN LOS 90**

Una cuarta idea quiero expresar es que considero que hubo limitaciones estructurales en los acuerdos de paz suscritos en los años 90, que condujeron a los resultados insatisfactorios de

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

la política de reinserción de ese período, particularmente en cuanto se refiere a los aspectos de la reincorporación económica de los excombatientes. A mi juicio, entre las principales limitaciones estructurales de estos acuerdos se destaca la idea equivocada de que el proceso de reinserción debería centrarse en los excombatientes considerados individualmente y que los beneficios económicos y sociales deberían focalizarse exclusivamente en el excombatiente y como máximo, a su núcleo familiar inmediato. Además había la idea errónea de que los excombatientes eran microempresarios exitosos en potencia. Por consiguiente se generalizó para ellos una oferta consistente en programas de micro-créditos –en el caso del M-19 se otorgaban créditos de \$1’500.000, y en el caso de la CRS alcanzaron a ser créditos de \$4’000.000– acompañados de programas de formación empresarial. En cuanto he podido constatar personalmente, estos programas condujeron a una situación de fracaso generalizado en lo que se refiere a la reincorporación económica de los excombatientes de la década del 90.

De otra parte el diseño de los programas de reinserción económica ignoró por completo las distintas dinámicas económicas regionales a las que los excombatientes intentaron incorporarse. Para los programas era igual atender a un reinsertado en el Urabá antioqueño que un reinsertado en la ciudad de Bogotá: la oferta era la misma. El diseño del programa era homogéneo y no consideraba diferencias regionales ni de género. Tampoco consideraba las vocaciones diversas de la heterogénea población desmovilizada. Para no repetir los fracasos del pasado, es preciso que los programas de reincorporación del presente reconozcan que la reinserción económica de excombatientes no necesariamente tiene que correr por cuenta de proyectos microempresariales. Hay que explorar otro tipo de actividades políticas y sociales que permitan una reinserción económica con menos riesgo de fracaso, las cuales no han sido consideradas por las políticas de reincorporación de excombatientes en Colombia hasta el presente.

Por eso me parece que la limitación estructural más visible de los acuerdos de paz de los años 90, fue el hecho de que estos hubieran sido pactados entre organizaciones insurgentes y el gobierno, sin incorporar un compromiso serio y decisivo de parte del sector privado y la comunidad internacional para asistir en los procesos de reinserción. Llama la atención el contraste entre la muy visible e importante presencia de sectores empresariales y de la comunidad internacional durante los procesos de negociación, y su notoria ausencia en los procesos de reinserción. La carencia de un involucramiento más importante de los municipios y los departamentos en los acuerdos de paz, también condujeron a su marginamiento en los procesos de reinserción económica de los desmovilizados. Me parece que esta carencia la comienza a advertir hoy la Alcaldía de Medellín a raíz de los problemas que enfrenta, a propósito de los compromisos que debe asumir en relación con la reinserción de los exintegrantes del Bloque Cacique Nutibara de las AUC.

Sobre todo en un caso como el colombiano, en el que la violencia y la presencia de los actores armados tienen una dimensión territorial tan importante, me parece imposible

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

visualizar un proceso de reincorporación de agrupaciones de gran tamaño como lo son las FARC, si no fuera acompañado de un componente de construcción territorial del Estado en sus zonas de influencia histórica. Tampoco veo como se podría entender la recuperación de la seguridad en cabeza del Estado en las zonas de mayor influencia paramilitar como Urabá o en Córdoba, si en el proceso de su reincorporación en estas zonas no se contempla un vigoroso componente de gobernabilidad y desarrollo territorial. En cualquier escenario de desmovilización y reinserción, no puede haber la menor duda que es necesario contar con la presencia de los municipios y departamentos, partiendo desde la propia negociación de los acuerdos y siguiendo con la ejecución de los programas de reinserción social, económica y política de los desmovilizados que se asienten dentro de sus jurisdicciones.

**SOBRE LA POLÍTICA DE DESMOVILIZACIÓN Y REINCORPORACIÓN
DEL GOBIERNO DE URIBE**

Ya para terminar voy a expresar algunas reflexiones personales acerca de la política de desmovilización y reincorporación del gobierno del presidente Uribe. A mi juicio, se trata de una política cuyos antecedentes se dejan rastrear con facilidad a los acuerdos de paz de los noventa. En el gobierno del ex-presidente Ernesto Samper se abrió la posibilidad de la desmovilización individual a través del decreto 1385 de 1994. Esta norma trasladó los beneficios económicos y sociales establecidos en las experiencias de reinserción negociadas por los grupos insurgentes, que celebraron acuerdos de paz con el gobierno durante la primera mitad de la década de los 90, a aquellos individuos pertenecientes a organizaciones guerrilleras que decidieran desvincularse de manera voluntaria de dichas organizaciones. De este modo, luego del fracaso del intento de diálogo con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar en las rondas de Caracas y Tlaxcala durante el gobierno de Gaviria, se abrió el camino para la desmovilización individual en un contexto en el que no había procesos de negociación en curso entre el gobierno y las organizaciones guerrilleras.

Pero aún en ese contexto, la desmovilización y reinserción individual regulada por el decreto 1385 quedó articulada a la política de paz y de reconciliación del país. En contraste, la desmovilización y reincorporación planteadas por el gobierno de Uribe se han convertido en componentes de la política de seguridad para combatir militarmente a las organizaciones guerrilleras y paramilitares. Como ya lo he reiterado, teniendo en cuenta las dificultades y estigmatizaciones que debe sortear la desmovilización y reincorporación de excombatientes en una sociedad como la colombiana, difícilmente se le puede augurar éxito si este proceso se realiza desprovisto de un proyecto de construcción de paz que permanente renueve el compromiso de los involucrados con el mismo, particularmente en los momentos de mayor algidez y desesperanza.

Al comparar el decreto 1385, que con anterioridad regulaba la desmovilización individual, con el decreto 128 de 2003 expedido dentro del marco de la ley 782 de 2002 que ahora la regula, llaman la atención por lo menos dos cuestiones sustanciales. En el decreto 1385 la

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

desmovización y reinserción individual era una figura dirigida fundamentalmente a aquellas personas comprometidas en actividades de alzamiento armado contra el Estado, en éste caso personas pertenecientes a organizaciones guerrilleras, articuladas o comprometidas en delitos de rebelión o conexos. En el decreto 128 esa condición desaparece y los beneficios de la reinserción se extienden a personas pertenecientes a “organizaciones armadas ilegales”. Caben dudas acerca de cómo precisar el tipo de organizaciones que califican bajo esta definición, y por tanto, que también califican para recibir beneficios establecidos para quienes estuviesen en disposición a trabajar por el propósito político de contribuir a la construcción de la paz y la reconciliación entre los colombianos. ¿Cómo evitar que una banda de jaladores de carros o una organización de narcotraficantes se acojan a los beneficios de la política de reincorporación?

Un segundo elemento a destacar es que los beneficios otorgados a quienes se desmovilicen en virtud del decreto 128, se gradúan de acuerdo con la cantidad y el tipo de la información que entreguen estas personas a la Fuerza Pública. De este modo, la reinserción queda subordinada a la política de inteligencia militar de este gobierno. En el decreto 1385 no había otra exigencia sino que la persona se comprometiera a abandonar la actividad armada y se comprometiese con el propósito de la construcción de paz y la reconciliación. Con la exigencia de entrega de información, la desmovilización expone la seguridad personal de los excombatientes a serios riesgos. En consecuencia, por la vía de esta exigencia, la política incorpora tácitamente un incentivo perverso para que los desmovilizados eventualmente busquen seguridad mediante un “cambio de bando”, con lo cual ingresan de nuevo a la confrontación armada. Por eso me parece que este diseño de la política no es conveniente para sacar personas y contingentes armados de la confrontación militar. Por el contrario, contribuye a fomentar y quizás hasta intensificar la violencia.

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

**LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL CON EL TEMA
DE DESMOVILIZACIÓN Y REINSERCIÓN**

Raúl ROSENDE

Quiero saludar la iniciativa de estos coloquios sobre desmovilización, desarme y construcción de paz porque creo que es necesario comenzar a generar pensamiento sobre estos temas desde la academia. La desmovilización y la reinserción, en particular, son temas sobre los cuales el desarrollo y la sistematización académica es incipiente. Si bien en los últimos diez o quince años, los estudios para la paz han sido sistematizados, profundizados y desarrollados, y hoy podemos decir que hay una vasta literatura en materia de procesos de paz, no podemos decir lo mismo acerca del subtema particular de la desmovilización y reinserción.

Entonces, encarar o enfocar este tema en una universidad no es fácil porque falta un marco académico sólidamente establecido para abordar el tema. Por eso, retomando las lecciones aprendidas de algunas experiencias internacionales, voy a organizar mi presentación con base en los grandes debates y preguntas que se plantean la comunidad internacional, los gobiernos, las organizaciones de desmovilizados y los tomadores de decisión, entre otros, cada vez que surge un proceso de desmovilización. Los debates a los que voy a referirme tienen un sentido práctico y se relacionan con las políticas de desmovilización y reinserción. Y repito, lo hago así ante la carencia de un marco académico bien desarrollado en relación con este tema.

COMPONENTES PARA UNA DEFINICIÓN

En materia de desmovilización y reinserción, las palabras o conceptos no son unívocos. Quiero decir, los conceptos en boca de diferentes interlocutores pueden significar cosas distintas. Y esto es atribuible precisamente al incipiente desarrollo académico que hay sobre el tema. En el campo de las ciencias matemáticas, todo el mundo sabe a lo que me refiero cuando nombro el dígito “uno”. Incluso en el campo de ciencias políticas, cuando nombro el concepto “sistema parlamentario”, es probable que quienes me escuchan coincidan con una idea ya establecida en el ámbito conceptual de los sistemas políticos del gobierno.

En cambio con el tema de “desmovilización y reinserción”, esto no es así. En el uso de estos términos hay ambigüedades que quiero destacar porque es necesario tener mucho cuidado con ellas. Por eso antes de empezar con los grandes debates a los que voy a referirme me gustaría proponer unas definiciones muy preliminares y sujetas a revisión,

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris

acerca de cuatro componentes relacionados con los procesos de desmovilización y reinserción.

El primer componente es el desarme, que implica que hay una estructura militar irregular y que esa estructura se desarma. Sin embargo, es frecuente que en los procesos de desmovilización, haya excombatientes o desmovilizados que permanecen armados. A veces armados individualmente, en ocasiones armados porque entran a formar parte de cuerpos policiales, y en algunos otros casos como en África, armados porque pasan a formar parte de la estructura de las Fuerzas Armadas. Entonces cuando hablamos de desarme, nos referimos fundamentalmente al tema de dejación de las armas que *son tenidas ilegalmente*. Es decir con el término “dejación de armas” nos referimos a la eliminación del porte ilegal de las mismas. Este es un primer elemento que me parece importante tener en cuenta en nuestra definición.

El segundo componente tiene que ver con el quiebre de las estructuras y cadenas de mando. Toda estructura militar irregular supone una estructura vertical de mandos. A partir de la desmovilización esta estructura vertical de mandos se desarticula y desaparece. Si no desaparece, no hay desmovilización. Ahora bien, la estructura de mandos desaparece como tal, en tanto estructura militar. Pero muchas veces después de la desmovilización la anterior organización insurgente se mantiene como organización, sea como organización civil como en el caso de la Corporación Nuevo Arco Iris, o sea como partido político como en el caso de El Salvador, por ejemplo, donde el Farabundo Martí es uno de los partidos políticos más importantes del país. Lo que quiero destacar es que hay casos en los que la estructura de la fuerza insurgente permanece como organización, no bien con fines militares, pero sí con fines civiles. Incluso es frecuente que después de la desmovilización, las jerarquías dentro de las nuevas estructuras siguen siendo las mismas. Es decir, los antiguos comandantes siguen siendo los jefes de la nueva organización civil, sea partido político, sea fundación ó ONG. Entonces, cuando hablamos de que en un proceso de desmovilización debe haber la quiebra de la cadena de mandos, nos referimos en su dimensión estrictamente militar.

El tercer componente es el de la integración a la vida civil. Eso tiene que ver con la creación de condiciones para que el excombatiente comience una vida por fuera de estructuras militares irregulares. Nos referimos aquí a un fenómeno multidimensional que tiene que ver con aspectos económicos, productivos, sociales y también con aspectos políticos. En torno a este componente hay una enorme ambigüedad. ¿La integración a la vida civil es un proceso que sigue alguien que fue combatiente de manera individual?, ó ¿Significa convertir un factor de poder militar en una estructura política civil? Este es uno de los grandes debates a los me referí al inicio de esta reflexión. Más adelante analizaremos éste tema a fondo.

El último componente de la definición que propongo es el de las fases de un proceso de desmovilización y reinserción. La sucesión de fases de un proceso de esta naturaleza no es

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

rígida, sino cambiante y fluida. Es decir, cambia mucho de un país a otro, de un período de tiempo a otro, y por lo tanto, no hay que tomar el esquema de sucesión que voy a proponer de manera rígida. Pero mi juicio resulta útil disponer de un esquema genérico de las fases comunes a la mayoría de los procesos de desmovilización que se han dado en diferentes partes del mundo.

En los procesos de desmovilización y reinserción por lo general hay

1. Un acuerdo inicial en el cual una estructura armada irregular o ilegal llega mediante un proceso de negociación a acuerdos con autoridades del Estado.
2. Un cese al fuego, como consecuencia de acuerdos –que pueden ser preliminares o definitivos– en virtud de los cuales se cesa la confrontación entre la fuerza irregular y las fuerzas armadas del Estado y se detiene la violencia como condición fundamental para seguir avanzando en el proceso. Sin cese al fuego, se hace realmente muy difícil continuar avanzando en la sucesión de fases.
3. Una concentración de tropas de las fuerzas irregulares en determinados puntos del país. A partir de esta concentración de tropas se crean las condiciones para la cuarta fase que es el desarme.
4. Un desarme que se efectúa por lo general en las zonas de concentración, con lo cual las fuerzas irregulares hacen entrega de las sus armas a las autoridades del Estado. Una vez que esto ocurre, los campamentos o las zonas de concentración dejan de funcionar y ocurre la dispersión, la siguiente fase.
5. Una dispersión de la fuerza irregular –que con el desarme ha dejado de serlo– hacia las diferentes partes del país donde los desmovilizados van a reinsertarse a la vida civil.
6. Una etapa de asistencia humanitaria para la reinserción, en la cual el desmovilizado recibe algunos beneficios y bienes materiales para poder subsistir. Hay que tener en cuenta que nos referimos a personas que han vivido dentro de una estructura militar que les proveía su forma de subsistencia material, comida, vestimenta, y todos los elementos que necesita la persona para vivir. Una vez que desaparece la estructura militar, el excombatiente ya desmovilizado queda prácticamente inerte y sin medios de subsistencia. En esta fase de asistencia humanitaria, el Estado, ONG's, o la comunidad internacional proveen al desmovilizado de algunos bienes para que pueda subsistir.
7. Programas sostenibles para la inserción a la vida civil a través de los cuales se intenta vincular al desmovilizado a circuitos económicos para que desarrolle actividades productivas, económicas y sociales

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

que le permitan de bastarse por sí mismo, y dejar de depender de la asistencia humanitaria que le brinda el gobierno o la comunidad internacional.

Estas son las siete fases que me parecen críticas dentro de un proceso de desmovilización y reinserción. Repito, este esquema de fases no es rígido y puede suceder que se den subfases o fases distintas. Incluso algunas de estas fases pueden ser saltadas bajo algunas condiciones particulares. Por eso el esquema anterior hay que utilizarlo con mucha flexibilidad.

LOS DEBATES MUNDIALES EN TORNO A LA DESMOVILIZACIÓN Y REINSERCIÓN

A continuación me gustaría introducir los grandes debates que hay hoy en el mundo sobre los procesos de desmovilización y reinserción. En primer lugar, una de las grandes discusiones es si la desmovilización y reinserción son una parte del proceso de paz, o si en sí misma, configura todo el proceso de paz. Esta es una cuestión importante, porque con frecuencia se piensa que un proceso de paz se puede reducir a un proceso de desmovilización y reinserción. Mucha gente lo piensa así. Sin embargo la experiencia en diferentes partes del mundo enseña que no es así. La desmovilización y reinserción son componentes importantes de cualquier proceso de paz, pero este último implica muchas otras cosas aparte de la desmovilización y reinserción. La construcción de paz implica dimensiones más amplias y elementos más diversos, y por consiguiente, no es conveniente ceñirse a una visión indebidamente restringida del proceso.

En otras partes del mundo, hasta hace poco tiempo era común que la comunidad internacional compartiera una visión muy restringida sobre los alcances de los procesos de paz de conflictos armados. Ello condujo a que las políticas implantadas en la mayoría de los casos fueran insuficientes para acabar con la violencia. La lección que han dejado las múltiples experiencias de fracaso debido a enfoques restringidos como estos, es que es necesario insertar los procesos de desmovilización y de reinserción dentro de estrategias amplias de construcción de la paz. Me parece que en este punto coincidimos plenamente con lo planteado en la anterior presentación de Antonio Sanguino.

Otra gran discusión es la relacionada con las modalidades de desmovilización: la individual y la colectiva. Colombia es uno de los pocos casos en el mundo en los cuales ha habido desmovilizaciones individuales. En lo que he registrado personalmente, hay tres países en el mundo en los cuales se ha impulsado la desmovilización individual. Esos son Colombia, Nicaragua y el Congo. En torno a este tema también hay diversidad de puntos de vista. ¿Es conveniente impulsar un proceso de desmovilización individual, en medio de un conflicto violento mientras este sigue su curso? ó ¿Será más conveniente impulsar una negociación

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

con toda la estructura militar irregular y de esa manera abrir el espacio para una desmovilización colectiva?

Como es natural, el tema de si la reinserción debe ser individual o colectiva también está muy estrechamente vinculado con la discusión sobre qué se entiende por “reinserción”. ¿Es meramente un proceso que busca crear las condiciones para que un excombatiente comience a vivir y se inserte a la vida civil? ó, ¿Se trata de un proceso a través del cual se transforma una estructura militar, es decir, una estructura que intentaba incidir sobre el poder a través de la vía militar, y convertirla en una estructura civil con capacidad para incidir sobre el poder por medios civiles?

En la discusión sobre reinserción individual o reinserción colectiva, hay un trasfondo importante que tiene que ver con el énfasis que se debe dar al proceso. En la primera opción, la de inserción individual, se supone que el énfasis está en crear las condiciones económicas para la inserción productiva del desmovilizado a la vida civil. En ese caso, la prioridad será vincular al excombatiente a circuitos productivos y hacerlo beneficiario de programas sociales. En cambio, si se considera la reinserción como un fenómeno de naturaleza eminentemente colectiva, entonces el énfasis se dará a crear condiciones políticas para que una estructura que antes luchaba por el poder a través de medios militares, a partir de cuando se desmovilice, esté en condiciones para luchar por el poder a través de las vías legales.

Esto nos conduce a otro tema de debate sobre los alcances de la reinserción. Los enfoques más restringidos plantean que ésta debe brindar ciertas condiciones socioeconómicas, mientras que otros proponen que el proceso debe ser de naturaleza multidimensional e integral. Quienes piensan que la reinserción es solamente una cuestión de naturaleza socioeconómica, consideran que es un asunto de crear las condiciones para que el desmovilizado pueda lograr un nivel de vida más o menos satisfactorio, y eso es todo. Por otro lado hay quienes piensan que la reinserción económica es importante pero que no es suficiente, porque a la reinserción económica hay que sumarle otras dimensiones, entre otras, políticas, culturales e institucionales.

Otro tema de discusión importante en relación con la desmovilización y reinserción es si se trata de una atención humanitaria de emergencia puntual o si debe concebirse como un proceso de formación y desarrollo personal. Ya mencioné antes el asunto de la ayuda de emergencia. Inmediatamente después de la desmovilización es fundamental darle al excombatiente algunos insumos materiales para que se pueda sostener. Hay que tener en cuenta que en general el excombatiente dispone de unos saberes y destrezas limitados. Es una persona que ha estado muchos años en la guerra, por lo tanto el único *know how* que tiene es el militar y el de combatiente. Entonces en la primera etapa después de la desmovilización, él no está en condiciones de autosatisfacer sus necesidades. De modo que la asistencia humanitaria durante esta primera fase es fundamental. Pero hay quienes

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

piensan que la reinserción se debe limitar a esta fase: asegurar durante un tiempo el suministro de algunos elementos, alimento, vestimenta y eso es todo.

En contraste, hay quienes sostienen que es importante llevar a cabo la fase de emergencia pero también argumentan que debe haber una fase posterior de desarrollo personal, que también es fundamental, en la cual hay que crear condiciones apropiadas para que el desmovilizado se vincule a dinámicas productivas y adquiera nuevas destrezas y conocimientos técnicos. Así, con el paso del tiempo, podrá autosatisfacer sus propias necesidades. Por tanto, este es un proceso que hay que impulsar y que hay que apoyar más allá de las medidas iniciales de atención inmediata y puntual.

Otro gran interrogante surge vinculado a la consideración anterior. ¿El proceso de inserción de los excombatientes a la vida social, civil y política debe diseñarse teniendo como beneficiarios a los desmovilizados, o concebirse como programa dirigido a las comunidades donde se asientan los desmovilizados para iniciar su nueva vida? Quienes favorecen los enfoques restringidos de desmovilización y reinserción, sostienen que el único beneficiario de los programas de ayuda y reinserción debe ser el desmovilizado. Pero también hay quienes argumentan no puede ser así, porque un programa con estas características genera estigmas y conflicto negativos dentro de la comunidad donde se asienta el desmovilizado.

Los programas focalizados exclusivamente en los desmovilizados conducen a que estos sean vistos como privilegiados receptores de ayudas de la comunidad internacional y del Estado, mientras el resto de la comunidad es ignorada. En este marco es natural que se generen resentimientos y estigmatizaciones a raíz de que una persona recibe beneficios y el resto de la comunidad no. Se genera una percepción de discriminación injusta. Esta situación conflictiva se agudiza en comunidades pobres y deprimidas, que por lo general son aquellas donde se asientan los desmovilizados para iniciar su proceso de inserción a la vida civil. Es usual, aun cuando no siempre sucede así, que los desmovilizados vuelven a las comunidades donde vivieron antes de la guerra, y por lo general, estas son comunidades con notables carencias. Por consiguiente las condiciones creadas por los diseños de programas de reinserción focalizados en los desmovilizados, los convierte en factor de conflicto desintegrador permanente dentro de sus comunidades.

El debate anterior nos lleva al tema de las condiciones necesarias y suficientes para consolidación exitosa de los procesos de desmovilización y reinserción de excombatientes desmovilizados. Acerca de este asunto hay divergencia de posiciones sobre los siguientes interrogantes: ¿Debe haber acuerdos de paz previos a la reinserción? ¿Esos acuerdos deben ser simplemente ceses al fuego o deben ser acuerdos sustantivos? Hay quienes sostienen que antes de la desmovilización solo debe haber ceses al fuego y hostilidades contra la población civil. En esta perspectiva el alcance de los acuerdos de paz es lograr que los irregulares y las fuerzas del gobierno acuerden el fin de la violencia, y que esta sea condición suficiente como para iniciar el proceso de reinserción de los excombatientes

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”

(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

desmovilizados a la vida civil. Pero también hay quienes argumentan que acuerdos de paz de esta naturaleza son insuficientes. Además del cese al fuego, sostienen que los acuerdos de paz deben incluir compromisos sustantivos acerca de una estrategia dotada con condiciones y medios necesarios y suficientes para garantizar el éxito de la reinserción y la construcción de la paz.

En relación con los alcances de los acuerdos de paz que deben enmarcar los procesos de desmovilización y reinserción, ha habido experiencias marcadamente distintas en diferentes partes del mundo. Por ejemplo, en Nicaragua en la década de los 80 el acuerdo entre el gobierno y los contras fue básicamente un cese al fuego. El único compromiso que adquirieron el gobierno y las fuerzas irregulares fue terminar con la violencia y, posteriormente, las fuerzas irregulares aceptaron desmovilizarse. Por otro lado, también en Centroamérica, en Guatemala hubo acuerdos mucho más sustantivos. Hubo doce puntos de acuerdo de paz, y en esos acuerdos se contemplaba un verdadero programa de desarrollo.

Quizás este tema de los alcances de los acuerdos de paz, es donde se aprecia con mayor claridad los puntos de vista extremos sobre los procesos de desmovilización y reinserción: por un lado, una visión minimalista del proceso de paz restringida al “silencio de los fusiles” y, por otro lado, una visión maximalista del proceso según la cual este debe conducir a una reconfiguración de la sociedad por medio de un plan de construcción de paz y desarrollo.

Otra discusión sobre las condiciones de éxito para la consolidación de procesos de desmovilización y reinserción, tiene que ver con el tema de la verificación del cumplimiento de los acuerdos. ¿En este tipo de procesos debe haber verificación? Y si la hay, ¿qué tipo de verificación debe ser? ¿Debe ser una verificación realizada con la participación de observadores u organismos internacionales, o debe ser una verificación hecha por nacionales? ¿O quizá debe ser una combinación de ambas?

Y, finalmente, el último gran debate que personalmente he recogido en mi experiencia con el tema de la desmovilización y la reinserción, tiene que ver con la conducción de la ejecución de los acuerdos pactados. Esto es, ¿quién debe conducir las actividades a lo largo de las diversas fases de un proceso de desmovilización y reinserción? ¿Debe ser el gobierno a través de una institución especial con mandato para ocuparse del problema? ¿O debe ser la organización que forman los desmovilizados una vez que se insertan en la vida civil la que se encargue de esta responsabilidad? ¿Y qué papel debe cumplir la comunidad internacional en este proceso?

Hay diferentes experiencias en relación con este asunto. Por ejemplo, en El Salvador el gobierno creó una institución específica para conducir el proceso que en alianza con la USAID y otros actores de la comunidad internacional. En otras partes, los desmovilizados formaron organizaciones para coordinar con el gobierno la dirección y ejecución de los

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

acuerdos pactados para realizar el proceso de desmovilización y reinserción. Este es un punto fundamental que hay que analizar y resolver nítidamente al comienzo de cualquier proceso de desmovilización y reinserción para garantizar su consolidación exitosa.

CRITERIOS PARA ANALIZAR LA VIABILIDAD DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN Y REINSERCIÓN

A partir de las grandes discusiones que he reseñado hasta aquí, finalmente voy a presentar algunos criterios de análisis a partir de los cuales se pueden derivar conclusiones sobre la viabilidad de que un proceso de desmovilización y reinserción se consolide exitosamente.

En primer lugar, creo que un elemento clave para el éxito de un proceso de desmovilización y reinserción es la posición de negociación que tienen tanto el gobierno como los irregulares en el escenario de definición de los acuerdos de paz, así como las fuentes de poder respaldan la posición de negociación de cada una de las partes, y muy en particular, las fuentes que soportan la posición de negociación de los irregulares. La naturaleza y alcances de las reivindicaciones y acuerdos políticos que logren los irregulares en relación con la desmovilización y reinserción, va a estar en relación directa con las fuentes de poder que estos controlen mientras transcurran las negociaciones. Cuanto más poder controlen, mejores posibilidades tendrán de concretar sus demandas y aspiraciones, y pactar condiciones favorables para una reinserción exitosa. En mi experiencia personal con procesos de desmovilización y reinserción, he recogido tres fuentes de poder cuya incidencia puede servir como pauta para predecir las posibilidades de éxito de la reinserción de los desmovilizados a la vida civil.

Una fuente de poder elemental en el contexto de los conflictos armados es la militar. ¿Hasta que punto los irregulares han logrado presionar militarmente a las autoridades? Obviamente cuanto más capacidad militar tengan, más capacidad de negociación tendrán frente al gobierno. Consideremos nuevamente el caso de El Salvador. Previo a la negociación de los acuerdos de paz, las fuerzas guerrilleras, el Frente de Liberación Nacional Farabundo Martí, emprendió una ofensiva militar y durante trece días llevó la guerra a San Salvador, la ciudad capital del país. Esto obviamente ponía de manifiesto y demostraba una capacidad de poder militar muy alta, hecho que luego se reflejó en la mesa de negociaciones. El Frente Farabundo Martí pudo negociar con cartas sumamente eficaces e importantes frente al gobierno, porque había demostrado que podía incidir militarmente.

La segunda fuente de poder que puede controlar una estructura irregular es la política, es decir, el grado de apoyo político que comande la fuerza irregular entre la población. Cuanto más apoyo tenga, obviamente va a tener más capacidad de negociación y va a estar en mejores condiciones de lograr una política de reinserción eficaz.

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

La tercera fuente de poder que me parece clave tener en cuenta tiene su origen en la comunidad internacional. Muchas veces los grupos irregulares tienen contactos, redes de apoyo y relaciones políticas en Europa, Estados Unidos y otros países de la región y esto les permite acceder y tener de su parte a sectores de la opinión pública en el ámbito internacional. Ese es un elemento que incide sobre los gobiernos en el contexto específico de la mesa de negociaciones y que, por lo tanto, incide sobre la naturaleza y alcances de las estrategias y políticas de reinserción que se pacten. En Guatemala, en 1997, fueron firmados acuerdos de paz entre el gobierno y el movimiento guerrillero denominado Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. En ese momento la guerrilla estaba prácticamente derrotada. No tenía más que quinientos combatientes. Y sin embargo, a pesar de estar derrotada militarmente, tenía redes internacionales de apoyo sumamente importantes y contaba con un importante sector de la opinión pública que la apoyaba y presionaba al gobierno para que negociara con la agrupación. De esta manera, en vista que el grupo irregular tenía una fuerte incidencia a nivel internacional que se revertía en presión política en favor de una negociación con la guerrilla, finalmente el gobierno se avino a hacerlo.

Como ya lo he sugerido, el análisis de los factores de poder que tienen los grupos irregulares nos permite anticipar en cierta medida la naturaleza y alcances del proceso de reinserción resultante. Es decir, una reinserción eficaz para la suerte de los combatientes y la sociedad en general, probablemente dependerá de que las negociaciones se realicen en un contexto donde ambas partes estén apalancadas por fuentes de poder relativamente equilibradas.

Me parece que hay otro criterio importante para analizar la viabilidad de un proceso de desmovilización y reinserción exitoso: la existencia y el contenido de los acuerdos de paz que enmarquen el proceso. ¿Se han firmado acuerdos de paz negociados? Por lo general todo proceso de desmovilización está precedido de negociaciones, y las negociaciones culminan en un acuerdo de paz. ¿Qué tipo de acuerdo de paz es? ¿Es un acuerdo simple y minimalista o es un acuerdo más amplio e integral que trata de establecer la base de una estrategia de reinserción y una estrategia para la construcción de paz? Si analizamos el acuerdo de paz y en su contenido no hay referencia a aspectos distintos al desarme y la desmovilización, se puede pensar que el proceso de reinserción va a fracasar. En el caso de Nicaragua que mencioné, donde el acuerdo prácticamente no hizo referencia alguna al proceso de reinserción, el proceso se redujo a un cese al fuego. Y como fue un cese al fuego en el cual el gobierno en la práctica no se comprometió a nada en cuanto al proceso de reinserción, esta fracasó, los desmovilizados se alzaron en armas nuevamente y la guerra se reinició.

Otro criterio que me parece importante para analizar la viabilidad de un proceso de desmovilización y reinserción, es analizar la naturaleza de los grupos irregulares. ¿De qué grupos irregulares estamos hablando? ¿Estamos hablando de grupos con agenda política y

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

una agenda de negociación coherentes, o estamos hablando de grupos de naturaleza básicamente delictiva? En este punto quisiera detenerme un momento y abrir un paréntesis para hacer referencia al fenómeno que algunos denominan como las “nuevas guerras” en el mundo.

Por lo general, las “nuevas guerras” se contrastan con los conflictos armados típicos de la décadas de los sesenta a los ochenta, que eran librados por estructuras irregulares guerrilleras con ideologías, discursos y objetivos políticos bien definidos y reclutaban a su gente con base en agendas políticas. Sin embargo, desde entonces algunas cosas han cambiado en el mundo: las guerras que se están librando en el presente evidencian nuevas modalidades de grupos irregulares, que se pueden tipificar a partir de tres características básicas.

En primer lugar, son grupos irregulares descentralizados, altamente fragmentados, que no tienen una estructura de comando única. Son redes de pequeños socios o grupos de socios que se asocian o se alían de manera más o menos estable, pero que no integran una única estructura. En segundo lugar, suelen ser grupos desprovistos de ideologías y objetivos políticos, que básicamente persiguen extorsionar rentas de determinadas actividades y zonas económicas. Su objetivo no es acumular para aumentar su capacidad militar para alcanzar el poder político, sino fundamentalmente para mejorar el estatus y posición individual de sus cabecillas. Por consiguiente, y en tercer lugar, el objetivo de estos grupos no es tomar el poder. Frente al contexto anterior de los años sesenta a ochenta, esto parece una paradoja porque en ese entonces era usual asociar los conflictos armados librados por grupos irregulares con el propósito de tomar el poder. En contraste, las “nuevas guerras” que presencia el mundo en la actualidad no tienen este objetivo sino el de mantener procesos de extorsión de rentas del aparato económico. Este es el tipo de guerras que está surgiendo en diferentes partes del mundo. Por eso me parece que a la hora de analizar un proceso de desmovilización y de reinserción, es importante tomar muy en cuenta la naturaleza de los grupos irregulares a la luz de esta nueva tipificación que se está viendo en las “nuevas guerras”.

Finalizo con unas breves conclusiones acerca de los criterios de viabilidad para un proceso de desmovilización y reinserción de acuerdo con mi experiencia. En primer lugar, es necesario poder verificar la existencia de una estrategia bien definida. No se puede comenzar una negociación de este tipo sin saber para dónde va. Son necesarios objetivos y estrategias explícitas y bien definidas en los detalles. De las estrategias se deben desprender planes desmovilización y de reinserción muy concretos y verificables. Frecuentemente en estos procesos predomina el cortoplacismo, y el cortoplacismo es enemigo de todo proceso.

Como segundo punto, los acuerdos de paz que enmarquen los procesos de desmovilización y reinserción deben ser sustantivos. Un cese al fuego es insuficiente. En los acuerdos de paz debe establecerse claramente las estrategias por medio de las cuales la desmovilización y la

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

reinserción se van a consolidar exitosamente para contribuir a la construcción de paz en la sociedad donde se ha acordado reducir el uso de la violencia. Esta es una condición política indispensable para que la estrategia se cumpla a partir de los compromisos firmes y verificables, tanto por parte del gobierno como los irregulares.

En tercer lugar, si hay compromisos pero sus detalles no son claramente verificables, nadie se está obligando a nada. Debe haber mecanismos para verificar si los acuerdos se cumplen, los cuales pueden ser de orden nacional o internacional. En mi experiencia los mecanismos de verificación internacional tienen mayor capacidad de hacer declaraciones que afectan la realidad política, y por lo tanto, tienen mayor incidencia en las instancias de poder para la toma oportuna de correctivos frente a los incumplimientos.

En cuarto lugar, es importante tener una estructura institucional para dirigir la estrategia y ejecutar los acuerdos. En mi experiencia el diseño más apropiado para este fin, es una estructura institucional integrada por entidades del Estado con un mandato específico para desarrollar y ejecutar la estrategia de reinserción, así como instancias para coordinar los esfuerzos del gobierno, de las organizaciones formadas por los irregulares una vez se hayan desmovilizado, de la comunidad internacional y de la sociedad civil. Es decir, se requiere de una estructura institucional diseñada específicamente para este propósito y debe estar orientada a operar con base en dinámicas de coordinación entre diferentes actores.

Del punto anterior se desprende un quinta consideración que considero de la mayor importancia: es necesario promover organizaciones de excombatientes para puedan cumplir el papel de interlocutores claves en la dirección, ejecución, coordinación y verificación el proceso de reinserción de los excombatientes a la vida civil, economía, social y política del país.

Finalmente quiero insistir que en el diseño de la estrategia de desmovilización y de reinserción, hay que tener en cuenta el carácter multidimensional del proceso. La estrategia debe tener en cuenta los aspectos económicos, productivos, sociales y políticos que le permitan al desmovilizado hacer aportes significativos a la construcción de paz en el ámbito de su familia y comunidad. Por eso, no sólo es suficiente brindarle condiciones para que pueda autosatisfacer sus necesidades personales. Hay que prever arreglos institucionales y políticos que le permitan a los desmovilizados hacer parte activa de la vida pública de la sociedad, de modo que ellos dispongan de alternativas para incidir y plasmar sus reivindicaciones y aspiraciones fundamentales en forma pacífica.

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

PREGUNTAS Y COMENTARIOS A LOS PANELISTAS

ANTONIO SANGUINO: Acojo y reitero la invitación que nos hace la presentación de Raúl Ronsede en torno a la necesidad de abrir en Colombia un campo de discusión académica sobre la definición y análisis de los alcances del complejo fenómeno de la desmovilización y la reinserción. Es una invitación que además llama la atención sobre la simpleza con que en general se aborda el análisis político del problema en nuestro país, no solo desde la institucionalidad pública, sino desde la propia sociedad en su conjunto, tan propensa a ignorar las lecciones que se pueden obtener de las experiencias pasadas en nuestro país con la desmovilización y la reinserción, así como las que se derivan de las distintas experiencias internacionales.

También me parece importante la invitación a politizar —en un buen sentido— el problema de la desmovilización y la reinserción. La viabilidad de un proceso exitoso de desmovilización y reinserción depende de que quede claramente enmarcado en una política de construcción de paz. En nuestro caso presente, debe implicar el desarme total y la separación definitiva del conflicto armado de quienes se acojan al proceso de desmovilización y de reinserción. Pero para ello es clave que este proceso quede enmarcado en uno acuerdos políticos sustantivos, que realmente modifiquen los entornos políticos, económicos, institucionales que en el presente favorecen la expansión la violencia armada organizada. Y para ello me parece que desde ya es útil pensar cómo será la sociedad que nos imaginamos y en la que aspiramos vivir cuando logremos disminuir los niveles actuales de violencia organizada. Cuando eso suceda ¿cómo será la sociedad colombiana en el terreno económico, político, institucional? Creo que disponer de una imagen de nuestra sociedad en el posconflicto violento, nos ayudará a definir los alcances de los procesos de negociación y de paz que habrá que hacer. También nos permitirá definir las características y los alcances que deberán acompañar un proceso de desmovilización y de reinserción de excombatientes pertenecientes a grupos armados ilegales tan diversos como los que hay nuestra sociedad.

BERNARDO PÉREZ. Sin embargo en el contexto actual en Colombia, hay dudas respecto de la posibilidad de enmarcar la desmovilización de excombatientes que están desertando de los grupos armados ilegales dentro una política de construcción de paz, por lo menos mientras los grupos a los cuales pertenecían continúen operando. Según quienes sostienen este punto de vista, mientras el conflicto continúe en la fase actual de confrontación militar con esos grupos, no es posible abrir espacios para que los desmovilizados se conviertan en “constructores o activistas de paz”, tal como los caracterizó Antonio Sanguino al referirse el proceso de desmovilización y reinserción de los años 90. Entonces, frente a esta posición, la pregunta obligada es la siguiente: ¿mientras no haya una derrota militar decisiva y definitiva sobre los grupos armados ilegales, no hay

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

posibilidad plantear que el eje de la reinserción a la vida civil, productiva, social y política de la sociedad de los desmovilizados sea una estrategia de construcción de paz?

RAUL ROSENDE: Creo que la toma de conciencia por parte de los diferentes actores militares acerca de la inviabilidad de una victoria militar es la condición que abre el camino a la negociación. Este es un aspecto que ha sido muy debatido y analizado a profundidad en el ámbito académico. ¿Cuáles son las condiciones necesarias y suficientes para que haya una negociación exitosa, y que esta desemboque en un proceso de paz? Una de las conclusiones principales en la cual coinciden los principales analistas, es que efectivamente mientras alguno de los actores tenga la convicción de que la victoria militar es posible y es viable, la negociación es prácticamente imposible. En cambio, las condiciones de negociación surgen cuando se configura un fenómeno que tiene que ver con la extenuación mutua. Al sentirse extenuados de la guerra, los actores en conflicto comienzan a hacer cálculos de costo y beneficio y llegan a la conclusión de que para ellos los costos de la guerra son mayores a los beneficios que obtienen de la misma. Es a partir de esta percepción cuando se abre la perspectiva del camino de la negociación y las posibilidades de llegar a acuerdos. Pero este cambio de percepción siempre es precedido por un cálculo político.

En mi presentación referí el caso de El Salvador, cuando previo a la negociación en el año 90 el Frente de Liberación Nacional Farabundo Martí demostró su capacidad de atacar y llevar durante 13 días la guerra a San Salvador, la capital del país. Ese hecho impactó de manera dramática de percepción colectiva de la guerra. Fue a partir del hecho que los irregulares fueron capaces de llevar la guerra a la ciudad como el gobierno comprendió que con sus fuerzas no podría derrotarlos por la vía militar. Pero a la vez, ese hecho le demostró a los irregulares que si bien tenían la capacidad militar de llevar la guerra a la capital, no estaban en condiciones de tomar el poder y finalmente tuvieron que replegarse. Al interpretar este hecho complejo desde sus respectivos puntos de vista, cambió de manera fundamental el cálculo político tanto del gobierno como de las fuerzas irregulares acerca de la conveniencia de continuar la guerra, porque comprobaron que ninguno de los dos podría derrotar militarmente al otro. A partir de esta nueva percepción –que fue además compartida por las partes en conflicto– los actores comenzaron a apreciar más los costos que beneficios de la guerra. Es en este tipo de circunstancias cuando surgen los análisis que permiten considerar la opción de la negociación y cuando los actores deciden apostarle a la negociación como una oportunidad que puede traerle más beneficios que costos. Es en ese momento cuando cobra significado real en la mente de los actores en contienda la alternativa de la negociación.

A. S.: Quisiera hacer un comentario acerca de la desmovilización individual en el contexto del conflicto violento que se desarrolla en nuestro país sin marco de política de paz claramente definido. Me parece que el país está asumiendo de manera irresponsable el asunto de la desmovilización individual. Como mencioné anteriormente los desmovilizados

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

individuales que dejaron las armas en la década de los 90, con arreglo al decreto 1385 de 1994, recibieron un trato que equivalente al que se le dio a los desmovilizados amparados por los acuerdos de negociación pactada que tuvieron lugar entre los grupos insurgentes y el gobierno. En contraste, el caso de los desmovilizados individuales de hoy bajo las condiciones establecidas por el decreto 128 de 2003, su situación es mucho más precaria y preocupante. De acuerdo con lo establecido en este decreto los desmovilizados deben colaborar con las autoridades del Estado y las Fuerza Pública. Pero deben hacerlo en medio de un conflicto armado del cual han decidido separarse y en el que las autoridades del Estado y la fuerza pública son protagonistas de ese conflicto. Entonces ¿qué tan legítimo es que el Estado estimule la desvinculación individual, para enseguida volver a involucrar a estas personas de nuevo como informantes? De acuerdo con algunas fuentes, entre el 60 y el 70% de los procesos que la Fiscalía lleva contra personas acusadas de pertenecer a grupos armados tienen como testigos a desmovilizados individuales. Esto está estigmatizando y generando riesgos para el conjunto de los desmovilizados. Me parece que estas condiciones conducen a efectos perversos y que el país debería discutir más seriamente las consecuencias de estimular la desmovilización individual sin que haya una política de paz que le abra espacios y ofrezca garantías para una reinserción viable de los excombatientes que represente una separación definitiva de la violencia y del conflicto para quienes asumen esa opción.

R. R.: Aquí me llega una pregunta que se refiere los criterios desde los cuales se puede juzgar la viabilidad de la reciente desmovilización del Bloque Cacique Nutibara de las Autodefensas de Colombia –AUC–. Voy a señalar dos o tres que me parecen claves. Para ser exitoso, en primer lugar, me parece que el proceso se debe enmarcar dentro de una estrategia sustantiva que responda a unos objetivos que definan claramente adónde vamos con esta desmovilización. En segundo lugar, el éxito del proceso dependerá de que se hayan pactado acuerdos de fondo y se hayan establecido compromisos verificables. Es decir que haya acuerdos que vinculen explícitamente al gobierno y los irregulares a determinadas obligaciones. El tercer punto, para que el proceso sea exitoso es preciso que haya un mecanismo de verificación para comprobar si los compromisos pactados realmente se cumplen o no, en qué medida se cumplen y quiénes no lo cumplen. Estos me parece que son elementos mínimos que deben enmarcar de modo explícito y sin ambigüedades en un proceso de desmovilización para que sea viable.

Hay un segundo aspecto en esta pregunta, que se refiere a la capacidad económica de los grupos. Es decir, si además de las fuentes de poder que mencionamos cuando hablamos de los criterios de viabilidad de una desmovilización –entre ellos, la incidencia militar, el apoyo político y el apoyo internacional– debería considerarse también la capacidad económica de los actores en conflicto. Sin duda la capacidad económica es una fuente de poder, que en el contexto de la guerra está muy vinculado a la capacidad militar. Lo que voy a decir no opera de manera mecánica, pero por lo general, si hay mayor capacidad

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

económica habrá mayor capacidad militar. Es un círculo vicioso: si hay mayor capacidad militar, seguramente habrá mayor capacidad económica.

A. S.: Aquí hay otra pregunta. Si la característica de los grupos armados irregulares del presente es su desideologización, ¿qué se puede ofrecer en la negociación de un proceso de desmovilización y reinserción si no hay motivaciones políticas detrás de la actuación de estos grupos? Además ¿qué garantías de cumplimiento de los compromisos pactados podría ofrecer un grupo irregular que no esté comprometido con una agenda política? Para contestar quisiera acudir a la experiencia colombiana, la cual me parece que por sí misma ofrece algunas pistas al respecto. A mi juicio, cuando no hay una motivación política y el proceso de negociación se emprende con organizaciones de naturaleza francamente delincuencial, los acuerdos tienden a circunscribirse a beneficios jurídicos frente a los delitos cometidos. Pongo como ejemplo la política de sometimiento a la justicia de los carteles del narcotráfico que impulsó el gobierno de Cesar Gaviria a principios de los años 90. Ante un fenómeno que evidentemente no es de naturaleza política, como no lo son los carteles del narcotráfico, el país ensayó una política –que además fue tolerada por los Estados Unidos– orientada a neutralizar los pedidos de extradición. En ese momento, capos del narcotráfico como Pablo Escobar o como la familia Ochoa se acogieron a esta política benigna, que implicaba un nivel de sanción pero a la vez incorporaba un nivel importante de beneficios jurídicos para esos delitos. En casos de esta naturaleza, los acuerdos se circunscriben a un tratamiento jurídico especial que contemplan niveles de sanción pero también niveles de perdón que sean aceptables para la sociedad y a la vez tolerados por la comunidad internacional. Por ninguna parte surgen demandas para tramitar en materia económica y social.

En relación con este tema, decía alguien en estos días que a los narcotraficantes y paramilitares no había que darles proyectos productivos sino que había que quitarles los capitales y las tierras que habían acumulado a gran escala ilegalmente. Llama la atención que entre las demandas de los miembros de estas organizaciones ilegales las demandas en materia política así como de proyectos de reinserción económica y social sean tan poco significativas, como lo fueron en el caso de los narcotraficantes, cuya principal demanda política fue que no hubiera extradición de sus dirigentes.

Ahora, el caos de las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC– no es sencillo. Se trata de un actor armado que no tiene reconocimiento político y sin embargo reivindica la defensa de la seguridad de zonas y sectores de la población en sus áreas de influencia donde Estado no administra justicia ni garantiza seguridad, y además de eso, donde tiene base social y arraigo territorial. Pero a la vez exhibe características delinCUENCIALES y está claramente asociada al narcotráfico. En ese caso creo que hay que construir esquemas mixtos que incorporen un tratamiento que contemple elementos políticos, jurídicos, económicos y sociales. Me parece que un tratamiento así ha faltado en el actual proceso de negociación con las AUC. Las conversaciones con ellos ha sido relativamente clandestina porque el Alto Comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo, ha conducido con ellos un proceso sobre

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

el cual el país muy poco conoce. Por fortuna el Senador Rafael Pardo ha abierto el debate sobre el tema de la alternatividad penal. Así es como apenas ahora podremos examinar si la agenda comprometida en este proceso con las AUC contemplará un acuerdo sustantivo –como debe haberlo en un proceso con grupos de esta naturaleza– acerca de temas como el tratamiento que se le dará a los activos obtenidos por vía del narcotráfico ó el tema de las tierras obtenidas a sangre y fuego por vía de masacres en zonas extensas del país. ¿Quién va a administrar la seguridad en las zonas cuando las AUC se desmovilicen, si es que efectivamente se desmovilizan? ¿Va a haber pluralismo político en las zonas que controlan en el presente? Es decir ¿se va a permitir que las fuerzas de izquierda coexistan con las fuerzas políticas que se derivan de las organizaciones paramilitares o de autodefensa en zonas como Córdoba y Urabá, entre otras, en donde en el pasado reciente la oposición política fue eliminada a sangre y fuego por ellos?

R. R.: Aquí me llega otra pregunta que se refiere a la dispersión de los excombatientes. Dado que es necesario analizar el proceso de desmovilización de manera multidimensional y que dentro de sus fases está contemplada la dispersión de los excombatientes, ¿es necesario asegurar condiciones particulares para cada desmovilizado teniendo en cuenta que la dispersión implica que cada uno se asentará en lugares distintos? Esta es una pregunta muy pertinente. A veces cuando se analizan y estudian procesos de desmovilización y reinserción se encuentra que hay muchas referencias a aspectos organizativos, detrás de los cuales hay elementos políticos muy importantes. Por ejemplo, se plantea el tema de la dispersión. Por lo general, cuando concluye la fase de la desmovilización y cesa el funcionamiento de los campamentos, los desmovilizados se dispersan. Cada uno va a su lugar. Como decíamos, muchos vuelven a donde vivían antes de la guerra, otros escogen nuevos lugares de residencia. A veces algunos se asientan en grupo y, por ejemplo, se constituyen comunidades de 50, 100 ó 500 desmovilizados en una finca en determinada zona del país. Pero muchas veces se da una dispersión tal que individuos aislados van a diferentes partes del país y esto crea un problema realmente dramático para las políticas de reinserción. Es decir, ¿cómo reinsertar a individuos que están completamente dispersos y aislados en zonas remotas del país? ¿Cómo hacer para vincularlos a una estrategia de reinserción? ¿Cómo hacerle llegar los beneficios a esos individuos aislados que están viviendo en lugares muy alejados?

Ciertamente, los programas de reinserción deben prever como atender esos individuos que están viviendo de manera dispersa. Pero también hay que considerar que hay un factor que disminuye el efecto de la dispersión y es la organización social de los excombatientes. Por eso en mi intervención traté de darle mucha importancia a la organización social de los excombatientes. Es fundamental. En mi experiencia es casi imposible lograr un proceso efectivo de reinserción si no hay una organización sólida de excombatientes, y aquí me refiero tanto a una organización política como de organización social. La organización política es un elemento que le permite a los desmovilizados llevar a la agenda pública de orden nacional sus demandas y reivindicaciones. Y a su vez la organización social, es decir

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

el hecho de que se organicen socialmente, les permite participar de manera activa en la estrategia de reinserción y hacer más eficaz la estrategia de reinserción. Si contamos con una organización social de desmovilizados, estos estarán en mejores condiciones para conectar los núcleos de desmovilizados que haya dispersos en todo el país, y de esa manera, incorporarlos en una estrategia de reinserción. Por eso creemos que es fundamental que en este tipo de procesos se valore –tanto por parte del Estado como de la comunidad internacional– la importancia que tienen las organizaciones de desmovilizados. Porque, repito, desde mi punto de vista, es casi imposible lograr eficacia y éxito en un proceso de reinserción si no se cuenta con una organización de desmovilizados fuerte, sólida y en condiciones de participar efectivamente en la dirección, ejecución y coordinación de los programas de reinserción.

B. P.: Quisiera vincular la respuesta anterior de Raúl Ronsende con esta pregunta acerca del papel de las instancias locales en los procesos de desmovilización y reinserción.

R. R.: Creo que el éxito de un proceso de reinserción está muy vinculado con lo local. Como ya se mencionó, por lo general los desmovilizados se reinsertan en zonas pobres y remotas donde la infraestructura y la presencia del Estado son precarias. Particularmente en esos casos, es de gran importancia para la viabilidad del proceso que los mecanismos institucionales de reinserción estén implantados de manera vigorosa en las estructuras locales de gobierno. No sirve de nada si el diseño de las políticas de construcción de paz y los recursos quedan en la órbita del gobierno nacional. Es fundamental garantizar que esas políticas y la capacidad institucional para ejecutarlas lleguen al ámbito de lo local. Es en este sentido donde cobran importancia pactar el desarrollo de mecanismos institucionales en los municipios, gobernaciones, e incluso dentro de la propia sociedad civil en el ámbito local, para coordinar la ejecución y seguimiento de la política de construcción de paz. Nuevamente reitero la importancia de que las organizaciones de desmovilizados no sean solamente organizaciones que actúen en la esfera de las entidades del gobierno nacional. También es importante que desarrollen redes para interactuar de modo eficaz con las esferas locales encargadas de la ejecución de las políticas. Esta capacidad es clave para el desarrollo y ejecución de las políticas en las zonas donde viven los desmovilizados, así como para el seguimiento y evaluación de las políticas de reinserción, porque no se puede ajustar estas políticas sin disponer de información adecuada de lo que está sucediendo en el ámbito de lo local. Es imposible hacerlo bien directamente desde la esfera central. Entonces coincido con lo que previamente mencionó Antonio Sanguino, en el sentido de que el Estado en sus niveles político-administrativos locales y las acciones que emprenda la sociedad civil en el ámbito local juegan un papel fundamental para el éxito de una política de reinserción y construcción de paz.

Además, en la esfera local por lo general hay un actor que suele jugar un papel crucial: la Iglesia. Los procesos de reinserción usualmente suelen ser procesos muy conflictivos, que se prestan a discrepancias y descontentos. Comúnmente se crean muchas expectativas y

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

éstas no son satisfechas. En estas circunstancias la Iglesia generalmente juega un rol bien importante como facilitador para articular las diferencias entre los diversos sectores afectados así como en la mediación y resolución de conflictos. Este papel jugado por la Iglesia, al igual que todo lo que tenga que ver con la presencia del Estado, de la ciudadanía y en particular de las organizaciones de desmovilizados en el plano local, son fundamentales para el éxito de los procesos de las estrategias de desmovilización y reinserción.

A. S.: Sobre este tema del papel de las instancias locales en la política de reinserción, en el caso colombiano me parece que el país tuvo experiencias positivas al facilitar la conversión de organizaciones armadas ilegales en organizaciones políticas civiles, particularmente en el contexto de las desmovilizaciones y inserciones colectivas de los años 90. En el caso nuestro, luego de la desmovilización y en el proceso mismo de reinserción, esas organizaciones se convirtieron en interlocutores permanentes del Estado colombiano. Se creó incluso un comité consultivo con presencia de los voceros del M-19, del EPL, es decir, de cada una de las organizaciones de desmovilizados, así como con delegados del Estado, sobre todo del programa presidencial de reinserción. Este comité hacía seguimiento permanente al cumplimiento a los procesos de reinserción así como de los acuerdos, y atendía los problemas propios del tránsito a la vida civil de personas que están vinculadas a actividades armadas a medida que iban surgiendo. Esa fue una instancia importante de participación. Un segundo ámbito de participación fueron las organizaciones no gubernamentales que se instituyeron como soporte y como contraparte de las instancias públicas y estatales para la ejecución de los acuerdos y para la conducción del proceso de reinserción.

Pero la experiencia también nos demostró que esas dos formas de participación y de organización de los desmovilizados no son suficientes, que hay otras demandas que requieren ser atendidas, incluso desde el punto de vista organizativo. Por ejemplo, algo que no se previó en los acuerdos sobre el proceso de reinserción, fue la organización y atención a las demandas muy específicas de los lisiados de guerra, quienes, además del problema propio de la reinserción, tienen el drama adicional de estar afectados directamente por lesiones físicas como producto de la confrontación armada. Tanto así que al final del anterior gobierno, el programa de reinserción pudo confeccionar una oferta muy específica, de atención médica, atención psicológica, de actividades productivas para estas personas.

Otra población, que muchas veces no recibe atención en el diseño y ejecución de las políticas de desmovilización y reinserción, son las viudas y los huérfanos de los combatientes muertos, no solo como resultado de la confrontación armada previa a la desmovilización, sino también aquellas viudas y huérfanos que quedan en esa condición durante el proceso de reinserción. En Colombia, por ejemplo, cerca del 12% de los desmovilizados han sido asesinados luego del proceso de desmovilización. Ese es un

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris

problema que no es considerado en los acuerdos, pero que merece también atención especial.

Por último, en relación con los acuerdos y la política de reinserción, creo que lo más importante es el diseño de una estrategia de regionalización apropiada para la ejecución de la política. María Victoria Uribe de Hincapié señala que en Colombia no hay que incorporar a la vida civil a hombres y mujeres armadas sino que son regiones enteras las hay que incorporar a la vida nacional. Uno no se puede imaginar, por ejemplo, la reinserción de los excombatientes de las FARC en el sur del país si ese proceso no se enmarca dentro de una estrategia detallada de desarrollo regional, a través del cual se resuelva entre otros aspectos, el problema de cultivos de uso ilícito por vías distintas a la fumigación forzosa. La desarticulación de esa parte de la cadena productiva del narcotráfico, tendrá que resolverse simultáneamente con la celebración de acuerdos de paz y el desarrollo de un proceso de desmovilización y reincorporación de cientos y cientos de personas, que están hoy en armas por razones políticas, y que a la vez dependen junto con muchas de sus familias de los ingresos provenientes de los cultivos de uso ilícito en esas regiones. Si el proceso no se hace así, se apaciguará poco la violencia en esas regiones. Las estrategias de desarrollo regional que ambienten los procesos de reincorporación de excombatientes y sus organizaciones a la vida civil en esa zona del país, tendrán que partir por reconocer el arraigo territorial de muchos de ellos con la región, así como la necesidad de modificar los procesos estructurales que en el presente alimentan la persistencia de los cultivos ilícitos y el conflicto armado en esa región.

B. P.: Aquí me gustaría poner sobre la mesa una pregunta que dirigida todos nosotros, y que hace referencia a la utilización del prefijo “re”. Lo que acaba de anotar Antonio Sanguino es que la desmovilización y reinserción no es solamente el problema de las personas que dejan las armas, sino que hay regiones enteras del país que habrá que integrar de manera apropiada por primera vez a la dinámica productiva, social y política del país. Quizás entonces la utilización en Colombia de este prefijo “re” cuando hablamos de *re*-inserción, *re*-conciliación, reproduce entre nosotros de manera falaz la noción de que se trata de retornar a un pasado de “paz e integración” que realmente nunca ha existido entre nosotros.

A. S.: Personalmente siempre he considerado algo odioso el concepto de “reinserción”, porque además me parece que no es exacto. Entiendo que el origen de la palabra es francés. Según entiendo, luego de la presencia francesa en el África colonial, Francia tuvo que integrar a la vida civil a los soldados del que retiraron de sus colonias. Si no estoy mal, se creó un ministerio de la reinserción por allá en la década de los sesenta. De allá viene en parte el término “reinserción”. El concepto tampoco gusta mucho a la misma población desmovilizada. Algunos prefieren que se les llame excombatientes, porque la denominación “reinsertados” ha servido además para toda suerte de estigmatizaciones. Tampoco es exacto decir que las personas que participaban en actividades armadas estaban por fuera de la

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

sociedad y que por consiguiente hay que “reinsertarlos” en la sociedad. Por el contrario, en un conflicto el reconocimiento de los actores armados se debe a su capacidad para conectarse, establecer relaciones con actores sociales, con regiones, y con conflictos específicos. Es decir, no es fácil establecer una diferencia clara entre el combatiente perteneciente a un grupo armado irregular y la población civil, en el contexto económico y social en la cual interactúan. Por eso es inexacto hablar de “reinserción” como un proceso en el cual se “trae a la sociedad a personas que estuvieron por fuera de ella”.

Además me parece que el concepto de reinserción trae consigo una carga ideológica muy fuerte, incluso de carácter moral. Al ex ministro del Interior y Justicia Fernando Londoño le escuché en una conversación que tuvimos cuando aún se desempeñaba como tal, que la política de reinserción tendría que garantizar, primero, que los muchachos que estaban allá en la guerra tuvieran trabajo y, segundo, que fueran cada ocho días a misa. En el fondo, hay quienes asocian la “reinserción” con la idea de que hay que traer las ovejas descarriadas al redil. Esta noción me parece equivocada. Creo que en nuestro país la guerra no se reduce a un problema de crisis de valores. También es un problema político, de asimetrías de poder, de intolerancias, de conflictos no resueltos en la construcción del Estado Nación, de la sociedad política y de una sociedad más moderna. Por consiguiente no creo que la desactivación de los conflictos vaya a darse por la vía de la educación moral o religiosa, sino más bien por la vía de la construcción de una sociedad democrática, de una sociedad moderna.

Por eso prefiero el término “normalización” para hacer referencia a los procesos que hemos estado refiriendo aquí. Creo que los conflictos armados expresan situaciones de anormalidad: la vía violenta es una manera “anormal” de resolver los conflictos. Entonces de lo que se trata no es de “traer unas personas a la normalidad”, sino de generar condiciones de normalización que permitan en este caso, no solo desactivar los conflictos violentos y civilizar la contienda política, sino también atender valores y variables estructurales que explican y que favorecen fenómenos de violencia de diversa índole, como los que acontecen en una realidad como la colombiana.

R. R.: Voy a agrupar dos preguntas en una. Son dos preguntas que se formulan en relación con las víctimas de la violencia e indagan acerca de la relación de las víctimas con los desmovilizados, así como los derechos que asisten a las víctimas en una política de construcción de paz. A partir de mi experiencia personal me parece que las víctimas, antes que nadie, son las principales interesadas en que termine la guerra. Tal vez esto no sea una situación universal pero me parece que generalmente el deseo y el anhelo principal de las víctimas que han sufrido los efectos brutales de la guerra, es que termine la violencia y cese la guerra. Conozco de experiencias muy interesantes en algunos lugares donde trabajan conjuntamente víctimas de un lado y del otro y, me parece que este tipo de experiencias pueden servir de pauta para viabilizar el éxito de un proceso de reinserción y, más que eso, de un proceso de paz. Cuando se mencionan dinámicas sociales en la cuales víctimas de un

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOBILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris

lado y de otro comienzan a establecer conexiones, recuerdo el caso de Nicaragua concretamente, donde tuvo lugar un proyecto bastante importante entre viudas de excombatientes sandinistas con viudas de excombatientes de la contra. El motivo del proyecto era la construcción de viviendas de interés social, pero eso era adjetivo, nada más que un pretexto. Lo importante era construir lazos de interacción entre víctimas de un lado y de otro, y eso dio la pauta para demostrar a la sociedad nicaragüense de que eso era factible de hacer.

Otra experiencia importante en relación con las víctimas se hizo en otros países de Centroamérica, concretamente en El Salvador y en Guatemala, fue la creación de comisiones de la verdad. En El Salvador fue propiamente una comisión de la verdad, en Guatemala se denominó de “esclarecimiento histórico”. La función que cumplieron estas instancias fue hacer un relato y una interpretación de los hechos de violencia, las masacres, las acciones por parte de los dos bandos que habían sucedido durante la guerra. Algo semejante se hizo en Sudáfrica al final del *apartheid*. Me parece que una antecedente anterior en América Latina es el de Argentina, donde no hubo guerra pero si hubo un gobierno militar y una represión terrible. En es contexto se constituyó una comisión para investigar y analizar cómo había sido la represión en Argentina, como forma de sanar las heridas y cicatrices que había abierto el proceso de violencia ene se país. En 1993, en El Salvador se tomó este ejemplo de Argentina y también se organizó una comisión de la verdad con el objetivo de investigar el desarrollo de la guerra, determinando con bastante claridad víctimas y victimarios. Lo propio ocurrió en el caso de Guatemala. Hay que anotar que tanto en Guatemala como en El Salvador, los trabajos que hicieron las comisiones no fueron insumos para procedimientos judiciales, porque leyes y amnistías se habían sancionado previamente. En el caso de Sudáfrica también hubo un mecanismo de amnistía pero estaba condicionado a que los victimarios confesaran ante la comisión de la verdad lo que habían realizado.

Este es un mecanismo que se ha implantado en diferentes partes del mundo y que de alguna manera ha servido para pavimentar el camino en los procesos de reconciliación. También me parece importante señalar que en Guatemala, con posterioridad al trabajo de la comisión de “esclarecimiento histórico”, se creó un programa de reparación de víctimas que resulta conveniente recordar como antecedente. La comisión determinó cuáles eran las víctimas y estimó qué tipo de daño habían sufrido. Con esa información se diseñaron las estrategias de reparación a las víctimas, basadas en la compensación por los daños ocasionados a las comunidades y en los cuáles el Estado tenía responsabilidad. Se identificaron las comunidades donde ocurrieron masacres, violaciones masivas, y allí se ejecutaron programas de reparación por medio de, entre otros, la construcción de infraestructura social y la canalización de ayudas económicas con cargo al Estado.

Esto lo menciono para señalar que en un proceso de paz no sólo hay que crearle condiciones para integrarse a la vida civil a los desmovilizados. Los mecanismos de

“REALIDADES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO”
(26 de febrero de 2004)

*Panelistas: Raúl ROSENDE – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Antonio SANGUINO – Corporación Nuevo Arco Iris*

reparación también son importantes para construir condiciones para un reconciliación posterior, que evidentemente debe estar en la base de todo el proceso de paz.

A. S.: Aquí me llega una pregunta sobre los dispositivos institucionales. ¿Qué dispositivos institucionales se necesitan para acompañar la desmovilización de grupos armados? Sobre este tema hay una discusión muy importante en Colombia. Digamos que como resultado del proceso de paz de los años 90, el país desarrolló un programa presidencial para la reinserción, que ahora es una dirección adscrita al Ministerio del Interior. Este dispositivo institucional ha deambulado de un lado para otro, tanto en el marco de las políticas públicas de los últimos gobiernos, como de un lugar a otro dentro del aparato estatal. El programa empezó adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, luego se adscribió al Plan Nacional de Rehabilitación, después a la Red de Solidaridad Social, y en el pasado reciente ha estado adscrito al Ministerio del Interior. Además, para atender la desmovilización individual y articularla con la estrategia contrainsurgente, dentro del Ministerio de Defensa también se ha creado una instancia para manejar el tema. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF también tiene un programa de reincorporación para atender a aquellos niños y niñas que logran desvincularse del conflicto.

Entonces, además de la inestabilidad de la institucionalidad que ha existido en torno a la política de reinserción, hoy también hay dispersión de las competencias institucionales en torno al tema. Valdría la pena intentar centralizar en una agencia especial, como lo han sugerido algunos, que lidere y coordine la política de reinserción que se ejecuta a través de las diversas entidades públicas con responsabilidades en esta materia. Esa agencia o entidad debería ser la cabeza de un sistema que involucre al resto de instituciones que tengan que ver con el asunto de la reinserción, entre otras, al ICBF y al Ministerio de Protección Social, así como a las gobernaciones y alcaldías en torno a planes de reinserción muy específicos en regiones con presencia importante de poblaciones desmovilizadas. Y para la creación de un sistema para dirigir y coordinar la política de reinserción, –desde el cual además se podría captar y canalizar la ayuda internacional para el tema–, es necesario construir paralelamente la organización de propia población desmovilizada.

Creo que la experiencia de las ONG's que salimos de los acuerdos de paz de los años 90 ha sido importante. Pero creo que hay que promover, como lo sugiere Raúl Rosende, diversas formas de expresión organizada de las demandas de la población que quiere que termine la violencia y cese la guerra. Quizás la mejor forma de hacerlo sea incentivar la organización de estas personas por demandas específicas, o por temas de interés, o por características específicas de la población, o por presencia territorial. En la medida en que se fortalezca la capacidad de gestión organizada de esta población, la institucionalidad pública tendrá interlocutores más cualificados y con mayor capacidad de acción para participar positivamente en el diseño, formulación, ejecución, seguimiento y posterior evaluación de políticas para la construcción de paz en nuestro país.