

## LA NUEVA POLÍTICA PÚBLICA DE COLOMBIA PARA LA REINCORPORACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE LAS FARC-EP

En respuesta al lanzamiento del nuevo CONPES 3931 en julio de 2018, en el que el Gobierno de Colombia delinea su nueva política de reincorporación/reintegración, iniciamos este Spotlight de dos partes. Esta primera edición tiene como objetivo analizar de manera detallada las experiencias internacionales y nacionales de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) que han informado esta nueva política. A través de ejemplos, este Spotlight evidencia cómo los enfoques tradicionales del DDR han estado guiados en gran medida por objetivos militares y de seguridad a expensas de las comunidades receptoras y sus concepciones locales,

culturales y de género en lo relativo a la rehabilitación y la resocialización. En este contexto, la reintegración a menudo se ha dejado de lado debido a su complejidad, que involucra largos períodos de tiempo y múltiples actores intervinientes; asimismo, los esfuerzos precedentes de DDR han tendido a pasar por alto las necesidades tanto de los excombatientes como de la sociedad en general. De fondo estas problemáticas deben ser abordadas en mayor sincronía con los mecanismos de justicia transicional<sup>1</sup>. En la segunda parte de este Spotlight se examinará con más detalle el CONPES y la política actual.

### Experiencias Internacionales de DDR

#### GUATEMALA<sup>8</sup>

Esta fue una Guerra civil que se prolongó desde 1960 hasta 1996 y en su punto más álgido —con la represión militar de principios de los ochenta— contó con 600 masacres, un escenario en el que la fuerza pública fue responsable del 93% de los crímenes de guerra y de las violaciones de derechos humanos. En este sentido, el proceso de DDR respondió a la desconfianza histórica de los excombatientes y se basó en la protección de la frágil paz y del público en general en un contexto de inseguridad a gran escala. Los excombatientes no tuvieron control sobre estos procesos debido a su falta de experiencia, miedo y desconfianza hacia el gobierno y los programas de DDR, así como sus limitadas capacidades económicas y escasa alfabetización, condiciones que los hicieron sentir muy vulnerables durante las negociaciones y la reintegración. Sin embargo, los estudios destacan de esta experiencia los beneficios de proporcionar a los excombatientes espacios políticos para dirigir los esfuerzos de reconstrucción.<sup>9</sup> Colectivos legalmente reconocidos de excombatientes negociaron activamente la compra de tierras para crear un modelo social, político y económico basado en la igualdad, donde enfatizaron la importancia de estar unidos, ser autónomos, conectados, visionarios y dar ejemplo para una reintegración exitosa.

#### FILIPINAS Y REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO<sup>11</sup>

Las experiencias de reintegración basada en la comunidad de estos países han mostrado que los entornos participativos facilitaron la reintegración social de los excombatientes y redujeron la necesidad de organizarse a sí mismos.

#### SIERRA LEONA

Esta guerra civil de 10 años, que terminó en 2002, fue sucedida por un proceso de DDR para 76.000 combatientes que incluyó: un desarme en cinco fases; una transición en espacios de desmovilización donde estaban cubiertas las necesidades básicas, como los subsidios, el asesoramiento y el transporte; y, que finalizó, con capacitaciones dentro de la comunidad para la reinserción laboral en economías locales. Los resultados mostraron que el aumento del desempleo generaba una mayor insatisfacción y, que los excombatientes que no confiaban en sus enemigos históricos, tampoco confiaban en los procesos democráticos para resolver sus problemas.<sup>2</sup> También se verificó que los esfuerzos de reconciliación incrementan las probabilidades de perdón y construcción de confianza por parte de las comunidades hacia los excombatientes.<sup>3</sup>

#### IRLANDA DEL NORTE<sup>10</sup>

Este conflicto "etnonacionalista" de 30 años de duración terminó con el Acuerdo de Viernes Santo o Belfast firmado en 1998. Este se ocupó en gran medida del desmantelamiento de armas y de la "normalización" de los excombatientes, pero no incluyó un esquema claro para la desmovilización, reintegración o de reconstrucción social y estatal, además el proceso político se caracterizó por la desconfianza. El éxito del proceso de DDR se debió en gran medida a las iniciativas de los presos políticos liberados y a su compromiso con la autoayuda, la asistencia mutua y el desarrollo de la comunidad en el marco de una organización de coordinación incluyente.

#### ERITREA<sup>4</sup>

La guerra con Etiopía entre 1998 y 2000 - la paz definitiva fue acordada recientemente en 2018— fue una en la que los combatientes etíopes perdieron la guerra, experimentando fracaso y desafección; mientras que los insurgentes eritreos, altamente politizados y comprometidos, dirigieron su propia reintegración, así como la reconstrucción de las zonas liberadas, aprovechando las redes familiares y comunitarias, además de las aptitudes de autoayuda y autosuficiencia adquiridas durante la guerra. Sin embargo, los excombatientes a menudo carecen de credenciales formales y, por lo tanto, se encuentran en desventaja en el mercado laboral, en muchos casos terminan reintegrados a la pobreza con oportunidades de empleo limitadas, lo que determina que la capacitación para los programas de trabajo sea menos eficaz a corto plazo. El 30% de los combatientes eran mujeres, que habían experimentado la igualdad en el conflicto, pero en tiempos de paz han sido rechazadas como socias, en tanto sus probabilidades de beneficiarse de los pagos en efectivo, la redistribución de la tierra o las capacitaciones han sido mucho menores.

#### UGANDA

Para 2006, el gobierno había desplazado al 90% de la población como parte de su campaña de contrainsurgencia contra el Ejército de Resistencia del Señor (ERS), lo que implicó una implementación del DDR en campamentos de desplazados, donde la falta de educación y de oportunidades económicas se vio agravada por una

movilidad restringida en un contexto de violencia persistente. En un conflicto en el que el 26% de las niñas y mujeres jóvenes y, en general, el 47% de los jóvenes excombatientes fueron forzados<sup>5</sup>, los procesos formales de reintegración se basaron en gran medida en la inocencia de la juventud retornada. Sin embargo, este enfoque puede aumentar el estigma, y aunque puede enseñar a los jóvenes a interiorizar conductas menos amenazantes para la seguridad familiar y comunitaria, ellos también precisan reafirmarse y resolver conflictos para convertirse en miembros plenos y activos de la sociedad<sup>6</sup>. Los estudios también muestran que los excombatientes eran más susceptibles de construir confianza que los civiles, además de tener una mayor participación en la comunidad.<sup>7</sup>



## Experiencias nacionales de DDR

1982-6:<sup>12</sup>

El gobierno de Belisario Betancur dictó la Ley 35 de 1982 o "Amnistía Incondicional a favor de la Paz" que se centraba únicamente en la absolución de la pena, dejando de lado la planificación del proceso de los excombatientes más allá de la desmovilización. Sobre la base de esta ley, los acuerdos de La Uribe fueron firmados en 1984, incluyendo un cese al fuego con las FARC que adicionalmente conformaron el partido político Unión Patriótica (UP). Sin embargo, la falta de garantías de seguridad facilitó el asesinato de 3.000 de sus miembros.<sup>13</sup>

## 1990-1998:

Bajo la Ley de Amnistía y Perdón de Virgilio Barco (Ley 77 de 1989) para crímenes políticos y su posterior "Iniciativa de Paz",<sup>14</sup> cinco grupos guerrilleros de izquierda, a saber, el M-19, el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y la Corriente de Renovación Socialista (CRS) negociaron acuerdos de paz, disfrutando de la aceptación pública y del espacio para su legítima participación política a nivel local y nacional gracias a cuatro factores clave:<sup>15</sup>

**Contexto normativo y político nacional e internacional**

En el plano internacional, el final de la Guerra Fría significó una simpatía hacia la rehabilitación de los antiguos insurgentes, así las amnistías y las reformas políticas se justificaron en nombre de la democracia. A nivel nacional, las negociaciones y su resultado gozaron de legitimidad, por lo cual los combatientes del M-19 fueron perdonados por sus "crímenes políticos", que eran considerados como justificados, dadas las deficiencias del Estado y las causas "objetivas" de su rebelión.

**La naturaleza y comportamiento de los grupos armados al margen de la ley**

El M-19 entró en negociaciones con el Gobierno de Colombia en un contexto de violencia, pidiendo que se abordaran las causas estructurales del conflicto, es decir, la pobreza y desigualdad. Este grupo, que llevó a cabo acciones simbólicas contra objetivos políticos específicos, condenó el narcotráfico durante el proceso de DDR y propuso reformas para abrir el sistema político bipartidista controlado por las élites. Ambas políticas evitaron la degradación de la guerra y cultivaron una identidad política de base amplia para competir en elecciones democráticas.

**Los términos de la negociación de paz**

El M-19 siempre había considerado la posibilidad de convertirse en un partido político, por lo que abordó esta cuestión durante las negociaciones de paz. El grupo fue encuadrado como un actor político en la esfera pública, y disfrutó de flexibilidad burocrática y legal en su inscripción como partido político; de hecho, se le permitió conservar sus activos financieros, recibió subsidios de sustento del gobierno y se le garantizaron dos escaños en el Congreso.

**La dimensión práctica de ejercer interlocución política**

El M-19 (así como algunos miembros del EPL y del PRT) logró triunfos electorales, incluyendo el 3er lugar en las elecciones presidenciales, y 19 de los 70 escaños en la Asamblea Nacional Constituyente de 1990. Sin embargo, el partido se desvaneció de la vida política después de 1998, pues al realizar compromisos políticos perdió contacto con sus bases, se redujo la comunicación entre sus miembros y se evidenció su falta de conocimientos prácticos del quehacer político. Más de 1.000 guerrilleros desmovilizados fueron asesinados como saboteadores de la paz.<sup>16</sup>

## Después de 2006:

La Alita Consejería para la Reintegración y su sucesor, la Agencia Colombiana de Reintegración (ACR), dirigieron las políticas y los programas de reintegración a partir de 2006, promoviendo una ruta de reintegración (principalmente individual) que consta de ocho áreas: educación, salud, cuidado personal, ciudadanía, productividad, seguridad, hábitat y familia. La ACR ha ayudado a 51.120 personas en proceso de reintegración, de los cuales 20.490 completaron con éxito el proceso y 12.103 recibieron beneficios de inserción económica, mientras que el 70% encontró empleo.<sup>22</sup>

Sin embargo, los aspectos psicosociales de la reintegración son más difíciles de medir que los indicadores económicos. Si bien las iniciativas comunitarias lanzadas en 84 municipios mostraron cierto éxito, ya que 81% de civiles miembros de organizaciones sociales favorecieron la inclusión de los desmovilizados y el 95% de los excombatientes consideraron que el programa ACR les ayudó para ser útiles en sus comunidades, los esfuerzos fueron criticados por ser insuficientes y el 41% de los miembros de la comunidad siguen viendo a los excombatientes con temor y desconfianza.<sup>23</sup>

## Mediados de los 90's a 2002:

El crecimiento de los grupos guerrilleros y paramilitares, así como las respuestas de seguridad necesarias para enfrentarlos, aunados al florecimiento del narcotráfico (además de la degradación de la guerra, la percepción de abuso de confianza por parte de las FARC durante las negociaciones de paz de 1998-2002 y, la guerra contra el terrorismo posterior al 11 de septiembre) provocaron un cambio en la percepción pública de los actores armados como codiciosos, criminales y/o terroristas, dando lugar a llamados para imponer castigos y regímenes más estrictos en relación a los derechos humanos, la seguridad y la lucha contra las drogas.

## 2002-2006

Álvaro Uribe ganó las elecciones de 2002 y respondió a estas demandas prosiguiendo las conversaciones de paz con las AUC, criticando los procesos de paz y de DDR, para, a su vez, seguir un discurso de guerra más que de reconciliación.<sup>17</sup> La desmovilización colectiva de 31.671 miembros de las AUC tuvo lugar en el marco de un proceso de 18 meses con intensos debates, marcados por la oscilación de las preocupaciones internacionales y nacionales:

**Las restricciones foráneas influyeron en las negociaciones y la reintegración política**

Los cambios en las normas internacionales limitaron la concesión de indulgencias a los victimarios, obligando a los gobiernos a abordar la justicia transicional desde la verdad, la justicia y la reparación, yendo más allá de los marcos tradicionales militares y de seguridad de los programas de DDR.<sup>18</sup>

**Organizaciones de víctimas y sobrevivientes retaron la Ley de Justicia y Paz**

Aunque la Ley establece normas más estrictas en materia de derechos humanos, fue criticada por su indulgencia y la falta de mecanismos sólidos para garantizar los derechos de las víctimas y de los supervivientes a la verdad, la justicia y la reparación.

**Reticencia del público hacia la participación política paramilitar**

Las negociaciones de las AUC se vieron afectadas por el conocimiento público de las masacres, el narcotráfico, el despojo de tierras y la manipulación política. Además, los dirigentes no compartieron una agenda o una visión política clara para la reintegración, sino que se centraron más bien en la protección contra la extradición. El resultado fue un acuerdo que no incluyó instrumentos de transición, tampoco se les permitió a los excombatientes crear un partido político, aunque han seguido influyendo la política colombiana "por debajo de la mesa".<sup>19</sup>

**Satisfacción reducida entre los excombatientes**

Los estudios muestran que los excombatientes expresaron dudas sobre la independencia del Estado de los grupos paramilitares, un modelo de desmovilización colectiva que mezcló a quienes se desmovilizaban voluntariamente y a los que seguían órdenes, así como un tipo de justicia basado en la amenaza. Aunque el acuerdo estableció una Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), el proceso de DDR se implementó de forma aislada y los excombatientes mostraron poca conciencia sobre los esfuerzos de reconciliación nacional.<sup>20</sup>

**Consultas limitadas a las comunidades receptoras**

La consulta pública fue muy limitada en la antesala del establecimiento de granjas y refugios para personas en proceso de reincorporación, lo que condujo al rechazo y al miedo mutuo, al aislamiento continuo y a una mayor estigmatización. Igualmente, la incesante desconfianza y el rencor señalan un éxito muy limitado de este proceso en cuanto a la resolución de conflictos, la redistribución de recursos y poder, además la promoción de los derechos de las víctimas y de las comunidades de acogida.<sup>21</sup>

## Una nota en torno al género:

Los roles de género en los grupos insurgentes son menos marcados que en la sociedad civil (aunque hay evidencias sobre el sesgo de género y el privilegio de rango)<sup>24</sup>, pero las mujeres se ven limitadas a roles domésticos, sexuales y reproductivos cuando se desmovilizan. Como consecuencia, las mujeres tienen mayores inconvenientes con la reintegración económica, pero se les facilita más la reintegración a la comunidad que los hombres, quienes luchan contra el estigma y la desconfianza.<sup>25</sup>

Los programas previos de DDR en Colombia han corrido el riesgo de perpetuar los estereotipos de género, al no abordar explícitamente el hecho de que las mujeres cuidan a los niños mientras que los hombres participan en los programas de DDR, reforzando así la unidad familiar patriarcal con una división del trabajo basada en el género, así como la continua devaluación de las características "femeninas". También hay evidencia de la domesticación de la violencia cuando los hombres dejan las armas, al haber renunciado a un componente clave de su "masculinidad militarizada", pero sin tener acceso a "símbolos civiles" de prestigio masculino como la educación, un ingreso legal o una vivienda decente. Asimismo, cuando los beneficios de los programas de DDR dependen del buen comportamiento de los excombatientes, las mujeres y las familias dependientes tienen oportunidades restringidas para denunciar la conducta abusiva.<sup>26</sup>

## Lecciones aprendidas y retos del DDR:

- **Los programas de DDR en todo el mundo a menudo han priorizado los objetivos de seguridad** por encima de las preocupaciones de justicia, dejando de lado tanto los derechos de los excombatientes como los de los sobrevivientes y víctimas. La reintegración debe desarrollarse junto con los mecanismos de justicia transicional e incluir instrumentos sólidos para el acercarse a una suerte de transparencia histórica, con la obtención de justicia, reparación, reconciliación y la no repetición de los hechos victimizantes.
- **Mejorar la vitalidad social de las comunidades de acogida promueve la inclusión y la legitimidad del proceso de DDR**, así como los esfuerzos de reconciliación aumentan el perdón y la confianza de las comunidades hacia los excombatientes, además de su sentido de pertenencia y compromiso con la comunidad. Por lo tanto, los enfoques basados en la comunidad que proporcionan capacitación y servicios conjuntamente a las comunidades deben profundizarse para reducir el estigma, crear capital social y confianza, fomentar la inclusión, abrir espacios para la justicia restaurativa para proteger y promover los derechos de los excombatientes y las comunidades receptoras. También se deben hacer esfuerzos para tomar conciencia y asegurar que la reintegración tenga lugar en el marco de la reconciliación nacional y los esfuerzos de reestructuración de la sociedad
- **Los excombatientes que confían en sus enemigos históricos tienen más probabilidades de usar procesos democráticos para resolver sus preocupaciones** y permanecer en el proceso de paz. La confianza en los gobiernos debe fomentarse mediante una voluntad política verificable y la implementación oportuna de los acuerdos de paz, incluidos los ajustes estructurales previstos, además de ofrecer a los excombatientes garantías legales y de seguridad efectivas. Estas acciones mitigarán la incertidumbre y promoverán el compromiso de los excombatientes con el proceso de paz, reduciendo así la reincidencia.
- **Los antiguos insurgentes suelen estar muy politizados y comprometidos**, pero pueden recurrir a las habilidades de autoayuda y autosuficiencia que construyeron durante la guerra. Se debe alentar la participación activa en sus propios programas de reintegración, y se les debe proporcionar el espacio y los fondos para desarrollar modelos sociales, políticos y económicos que transfiguren el conflicto y dirijan la reconstrucción de la sociedad.
- **Los excombatientes a menudo carecen de títulos formales y, por lo tanto, se encuentran en desventaja en el mercado laboral.** Además, la insatisfacción, la delincuencia y la reincidencia son más probables si el proceso

de DDR redundando en reintegración a la pobreza y oportunidades económicas restringidas. Por consiguiente, la reintegración debe ser solo una fase de un proceso de largo plazo para revitalizar la economía del país. Los esfuerzos para formalizar las credenciales de los excombatientes deben ir acompañados de programas conjuntos de capacitación y educación tanto para excombatientes como para la comunidad.<sup>27</sup>

- **Los grupos insurgentes incluso si gozan de legitimidad política en el momento de la desmovilización a menudo no tienen éxito en la arena política a largo plazo.** Además de las consideraciones económicas y sociales, los esfuerzos de reintegración también deben incluir una preparación para la reintegración política y salvaguardas en términos de ventajas electorales durante varios períodos.
- **La aceptación pública de los excombatientes puede depender de la identidad y la conducta del grupo armado del que se desmovilizan.** Los que debería tenerse en cuenta a la hora de diseñar un programa de DDR que garantice su puesta en marcha en conjunto con mecanismos de justicia transicional y esfuerzos de reconciliación nacional adecuados.
- **Los programas de DDR pueden perpetuar los estereotipos e inequidades de género**, evidenciando la necesidad de ofrecer mayor capacitación en enfoques de género para el personal de DDR, abrir espacios para nuevas masculinidades dentro de los programas de DDR, y realizar cambios estructurales para dismantelar la violencia simbólica de género y las desigualdades socioeconómicas. Un esfuerzo que implica la participación de hombres y mujeres excombatientes, así como de la sociedad civil en general.
- **Las niñas, niños, adolescentes y jóvenes (NNAJ) deben ser agentes participativos de sus experiencias**, en tanto los esfuerzos de reintegración pueden aumentar el estigma, limitar el sentido de sí mismos, así como sus opciones en la sociedad civil. Los programas deben considerar el sentido propio de reintegración que tienen los NNAJ y las cuestiones que conciernen a su vida cotidiana, en últimas deben enseñarles a reafirmarse y resolver pacíficamente los conflictos para acceder a identidades y a una ciudadanía plenas, acabadas y significativas.
- **La transición de la guerra a la paz es un proceso largo y complejo**, los programas de reintegración deben incluir compromisos de mediano y largo plazo, que cuente con marcos jurídicos, calendarios y recursos adecuados para su cumplimiento.
- **En los procesos de negociación, la transformación de las condiciones que originaron el conflicto debe tener prioridad sobre la entrega de las armas de los insurgentes.**

<sup>1</sup> Theidon, K. 2007, "Transitional Subjects: The Disarmament, Demobilization and Reintegration of Former Combatants in Colombia" The International Journal of Transitional Justice, Vol 1, p. 66-90.

<sup>2</sup> Humphreys and Weinstein, 2007, "Demobilization and Reintegration" Journal of Conflict Resolution, Volume 51:4, p.531-567.

<sup>3</sup> Bauer et al. 2017, "Trusting Former Rebels: An experimental approach to understanding reintegration after civil war." The Economic Journal, 128, p.1786-1819.

<sup>4</sup> Rolston, 2007, "Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants: The Irish case in international perspective." Social & Legal Studies, Vol 16(2), p.259-280.

<sup>5</sup> Annan et al, 2011, "Civil War, Reintegration, and Gender in Northern Uganda," Journal of Conflict Resolution 55(6), pp.877-90

<sup>6</sup> Annan et al., 2009, "From 'Rebel' to 'Returnee': Daily Life and Reintegration for Young Soldiers in Northern Uganda."

<sup>7</sup> Bauer et al. Op cit.

<sup>8</sup> Janzen, 2014, "Guatemalan Ex-Combatant Perspectives on Reintegration: A Grounded Theory" The

Qualitative Report Volume 19, Article 41, p.1-24.

<sup>9</sup> Rolston. Op cit.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Kaplan and Nussio, 2015, "Community counts: The social reintegration of ex-combatants in Colombia." Conflict Management and Peace Science, Col 35:2, ps. 132-153.

<sup>12</sup> Theidon, 2008, "Reconstructing Masculinities: The Disarmament, Demobilization, and Reintegration of Former Combatants in Colombia." Human Rights Quarterly, January 2008

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Pares, 2015, "Los Indultos Otorgados en Colombia." Available at: <https://pares.com.co/2015/12/04/los-indultos-otorgados-en-colombia/>

<sup>15</sup> Guáqueta, 2007, "The way back in: Reintegrating illegal armed groups in Colombia then and now". Conflict, Security, & Development, 7:3, 417-456

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Mesa, J.D. 2017. "Hacia una nueva mirada de la reintegración de desmovilizados en Colombia:

conceptos, enfoques y posibilidades" Revista CS, 23, pp.105-133. Cali, Colombia

<sup>18</sup> Guáqueta. Op cit.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Theidon, 2007. Op cit.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Verdad Abierta, 2018, "Documento CONPES." Available at:

<https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/07/CONPES-3931.pdf>

<sup>23</sup> Kaplan and Nussio, Op cit.

<sup>24</sup> Theidon, 2008. Op cit.

<sup>25</sup> Mesa. Op cit.

<sup>26</sup> Theidon, 2008. Op cit.

<sup>27</sup> Para más información sobre la historia de la reintegración económica, revisen nuestro Spotlight de Mayo 2016: [https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/1889/2.%20RPR%20spotlight\\_Economic%20Reintegration\\_May2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/1889/2.%20RPR%20spotlight_Economic%20Reintegration_May2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y).