



Experiencias en procesos DDR en Colombia 1989-
2015 : aplicación en escenarios conflicto-
postconflicto

Sandra Manrique Díaz

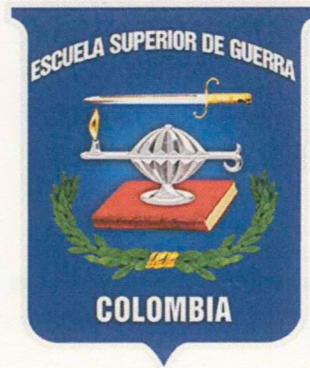
Trabajo de grado para optar al título profesional:
**Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional
de los Conflictos Armados**

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"
Bogotá D.C., Colombia

2015

341.660(136)
M15e
Ei.1

**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES
ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS Y DICA**



**EXPERIENCIAS EN PROCESOS DDR EN COLOMBIA 1989-2015: APLICACIÓN
EN ESCENARIOS CONFLICTO - POSTCONFLICTO**

DERECHOS HUMANOS, DICA Y JUSTICIA

SANDRA MANRIQUE DÍAZ

DIRECTOR

ELLIOT PARRA ÁVILA

**MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL DE
LOS CONFLICTOS ARMADOS
TRABAJO DE GRADO
BOGOTÁ - COLOMBIA
2015**

43302

TABLA DE CONTENIDO

Contenido	Pág.
Listado de Abreviaturas	2
Resumen	3
Palabras Clave	4
Abstract	4
Keywords	4
Introducción	5
Diseño Metodológico	5
	7
Primera parte. Procesos DDR en Colombia: Evolución, Contextualización y Actualidad	
1. Antecedentes en el mundo	8
2. Los procesos DDR colectivos en Colombia durante el período 1989-2015.	10
3. Los procesos DDR individuales en Colombia	11
4. Los DDR colombianos frente a los procesos en Nicaragua y El Salvador.	12
5. Los DDR 2015 en Colombia	15
	15
Segunda parte. Los IDDRS, la oferta institucional y los DDR colombianos a la luz de los estándares internacionales	
6. Los estándares internacionales – IDDR: Niveles y Características	15
7. Oferta institucional y normativa asociada a los DDR en Colombia	18
8. La adecuación de los procesos DDR en Colombia a los IDDRS.	20
	22
Tercera parte. La Ruta de Reintegración y Perspectivas de los DDR en Colombia	
9. La ruta de reintegración.	23
10. La futura desaparición o transformación de las FARC-EP en Colombia y el DDR resultante	25
11. Elementos que podrían contribuir a garantizar el éxito del DDR FARC- EP	27
Conclusiones	29
Bibliografía	30

(*) Se conserva la abreviatura utilizada en el COMPTEN 3554 de 2005 – Política de Reintegración Social y Económica.

Listado de Siglas y Abreviaturas

ACR	Agencia Colombiana para la Reintegración
ACR	Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Armados al Margen de la Ley
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CGR	Contraloría General de la República
CAI	Conflicto Armado Internacional
CANI	Conflicto Armado No Internacional
CER	Comandos Ernesto Rojas
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reintegración
CODA	Comité Operativo para la Dejación de Armas
CRS	Corriente de Renovación Socialista
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DDHH	Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
ERG	Ejército Revolucionario Guevarista
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FFG	Frente Francisco Garnica
FFMM	Fuerzas Militares
FIP	Fundación Ideas para la Paz
FIP - II	Fundación Ideas para la Paz – Instituto Igarapé
GAHD	Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado
GAI	Grupos Armados Ilegales (*)
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IDDRS	International Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards
M-19	Movimiento 19 de Abril
MAQL	Movimiento Armado Quintín Lame
MIR COAR	Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados
MPM	Milicias Populares de Medellín
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
ODDR	Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración
ONU	Organización de Naciones Unidas
PRSE	Política Nacional de Reintegración Social y Económica
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
SH	Seguridad Humana
PPR	Persona en Proceso de Reintegración

(*) Se conserva la abreviatura señalada en el CONPES 3554 de 2008 – Política de Reintegración Social y Económica.

EXPERIENCIAS EN PROCESOS DDR EN COLOMBIA 1989-2015: APLICACIÓN EN ESCENARIOS CONFLICTO - POSTCONFLICTO¹

EXPERIENCES IN DDR IN COLOMBIA 1989-2015 PROCESSES: APPLICATION IN STAGES CONFLICT - POST-CONFLICT

Sandra Manrique Díaz²

Resumen

Producto de las conversaciones que se adelantan con ocasión del Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera que desde septiembre de 2012 adelantan el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo, en adelante FARC-EP, tiene una alta probabilidad el Desarme, Desmovilización y Reintegración - DDR, de más de 10.000 miembros de esa organización armada, independientemente de que se firme o no el Acuerdo Final. Al no ser las FARC-EP el único Grupo Armado Ilegal - GAI que opera en Colombia, el DDR FARC-EP resultante de las conversaciones que se adelantan con ocasión del Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, con acuerdo o sin él, se desarrollará como todos los procesos DDR colombianos, en medio del conflicto armado interno.

Adelantar un DDR bajo tales condiciones se constituye en el mayor obstáculo para su éxito, pero paradójicamente los DDR implican avances significativos en términos de derechos humanos – DDHH y derecho internacional humanitario - DIH para el país en el que se desarrollan, razón por la cual, considerando que Colombia cuenta con un amplio legado de procesos de esta naturaleza, se consideró importante examinar las experiencias del período 1989 – 2014 para, a partir de una mirada sobre su evolución y contextualización con dos países de la región y frente a los parámetros internacionales, establecer cómo está posicionado el DDR en Colombia y cómo será su aplicación frente al reto que implican futuros eventos DDR, individuales y colectivos, e identificar algunos elementos que pueden aportar en mayor medida para lograr procesos exitosos.

Para lograrlo fue importante tener en cuenta que los DDR en su concepción y desarrollo trascienden los lineamientos de los DDHH (aplicables en tiempo de paz) y del DIH (aplicable al conflicto armado); se enmarcan dentro de los lineamientos teóricos de la Seguridad Humana, según los cuales, las personas deben vivir libres del temor y la miseria, disfrutando todos sus derechos y desarrollando a plenitud su potencial humano (enfoque amplio) y bajo el entendido de que no puede alcanzarse mediante el uso de las armas.

¹ El presente trabajo de investigación es presentado como opción de grado para optar al título de Magister en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados de la Escuela Superior de Guerra, siendo vinculado al grupo de investigación «DDHH, DICA y Justicia».

²La autora es Abogada de la Universidad Nacional de Colombia y especialista en Derecho Financiero de la Universidad del Rosario.

También fue pertinente la revisión de la teoría del conflicto y su relación con la paz, la violencia y el desarrollo.

Palabras clave

DDR, IDDRS, Colombia, Oferta Institucional, FARC-EP, Reintegración

Abstract

Product of the talks being carried out on the occasion of the General agreement for the termination of the conflict and the construction of a stable and lasting peace which advances the Colombian Government from September 2012 and the Revolutionary Armed Forces of Colombia – People’s Army - FARC-EP, has a high probability the Disarmament, Demobilization and Reintegration - DDR, of more than 10,000 members of this armed organization regardless of which sign or not the Final Agreement. Unless the FARC-EP the only Group Armed Illegal - GAI that operates in Colombia, the DDR FARC-EP resulting talks being carried out on the occasion of the general agreement for the termination of the conflict and the construction of a stable and lasting peace, agreement or no, will be developed as all colombians, in the middle of the DDR processes internal Assembly.

Advance a DDR under such conditions constitutes the greatest obstacle to its success, but paradoxically the DDR mean significant progress in terms of Human Rights – DDHH and International Humanitarian Law – DIH for the country that develops, considering that Colombia has a broad legacy of processes of this nature, it was considered important to examine the experiences of the period 1989-2014 for from a look at its evolution and contextualization with two countries of the region and against international standards, establish how positioned the DDR in Colombia and how will your application the challenge involving future events DDR, individual and collective, and identify some elements that can contribute to a greater extent to achieve successful processes.

To achieve this, it was important to note that the DDR in its conception and development transcend human rights guidelines (applicable in time of peace) and of international humanitarian law (applicable to armed conflict); they are part of the theoretical human safety guidelines according to which, people must live free of fear and misery, enjoying all their rights and fully develop their human potential (broad approach) and under the understanding that cannot be achieved through the use of weapons. Review of the theory of the conflict and its relationship with peace, violence and development was also relevant.

Keywords

DDR, IDDRS, Colombia, Institutional Offer, FARC-EP, Reintegration

Introducción

Los DDR colombianos presentan varias particularidades. Por ejemplo, históricamente han evolucionado en medio del conflicto armado interno, cuyo reconocimiento oficial en el año 2011, se tradujo en mayor respaldo a la conducción de las hostilidades por parte del Estado en el marco del DIH, lo cual sumado a otras medidas, facilitó las condiciones que condujeron a la inminente desaparición o transformación de las FARC-EP, con ocasión de las conversaciones que se adelantan con ocasión del Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera que desde septiembre de 2012 sostiene ese grupo guerrillero con el gobierno colombiano.

Ahora bien; esa desaparición o transformación implica la desmovilización de un gran número de miembros de la colectividad, que será individual o colectiva según se obtenga o no la firma del Acuerdo Final; debe mencionarse que las FARC-EP son el GAI más antiguo y numeroso que actúa en Colombia, pero no el único; en la medida en que el Ejército de Liberación Nacional - ELN no se sumó a las conversaciones que se adelantan con ocasión del Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, necesariamente se debe descartar en el corto plazo la finalización integral del conflicto armado interno y en consecuencia, el DDR FARC-EP resultante, colectivo o individual, se desarrollará como sus antecesores, bajo condiciones de conflicto armado interno y otras formas de criminalidad complejas, tradicionales y emergentes. El éxito del próximo DDR se encuentra comprometido en mayor medida respecto de los que se adelantan en ambiente post-conflicto, pues en el 2016 las hostilidades con el ELN se seguirán conduciendo bajo el DIH.

Considerando que un proceso DDR por sí sólo no logra crear condiciones de paz, pero se espera que contribuya significativamente a su logro, ante la complejidad que implican tanto el proceso DDR como el escenario en el que se desarrollará, resulta de toda pertinencia la pregunta ¿Cuáles son los elementos que debe tener en cuenta el Estado para lograr el desarme, la desmovilización y la reintegración de más de 10.000 miembros de las FARC-EP, a partir del año 2016?

Para dar respuesta, el primer objetivo fue examinar cómo se desarrollan los DDR en Colombia, cuáles fueron los antecedentes DDR en el mundo y las experiencias colombianas de los últimos 25 años y buscando identificar elementos comunes, nuevos escenarios y desafíos a los que se enfrentan desmovilizados, víctimas y comunidades receptoras; el segundo objetivo se propuso examinar los DDR colombianos frente a los estándares internacionales y se analizó la Ruta de Reintegración, teniendo en cuenta que dentro de la oferta institucional en materia DDR, corresponde a la fase más larga y compleja; el tercer objetivo fue, a partir de los exámenes y análisis precedentes, establecer cuáles son las perspectivas que tienen a futuro los DDR en Colombia e identificar algunos de los elementos a tener en cuenta con miras al éxito del futuro DDR FARC-EP.

El análisis es relevante, no sólo por resultar aplicable al DDR FARC-EP, sino a otros DDR que se sigan surtiendo a futuro en Colombia. También es relevante porque estos procesos no sólo implican avances significativos en términos de DDHH y DIH; por su contribución a la disminución de la intensidad del conflicto y al esclarecimiento de sus

causas, los DDR son un aporte significativo para superarlo y en esa medida también contribuyen a que postulados constitucionales como el del artículo 22, según el cual la paz es un derecho y un deber, adquieran mayor vigencia para los habitantes en el territorio colombiano. Por las mismas razones, este trabajo resulta pertinente de cara al área de investigación Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra y en particular al núcleo temático DDHH, DICA y Justicia, estrechamente relacionado con la Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional del Conflicto Armado.

Diseño metodológico

Para desarrollar el trabajo, teniendo en cuenta las condiciones particulares del caso colombiano y partiendo de la importante contribución de los procesos DDR a la superación del conflicto armado colombiano, el primer paso fue buscar bajo qué lineamientos teóricos se enmarcan los mismos. La primera conclusión fue que los DDR colombianos no tienen cabida plena dentro de los lineamientos de los DDHH, que parten del supuesto de su ejercicio pleno en tiempo de paz; tampoco se circunscriben a los lineamientos del DIH, que regula los medios y métodos de la conducción de hostilidades en un conflicto armado, porque justamente los DDR suponen la ausencia de dichas hostilidades.

Adicionalmente, la literatura en DDR parte de que estos procesos son la consecuencia de negociaciones que pusieron fin a un conflicto armado interno, lo cual implica desmovilizaciones colectivas; en efecto, los Estándares Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas - ONU: International Disarmament, Demobilization And Reintegration Standards, en adelante IDDRS, no contemplan procesos DDR originados en desmovilizaciones individuales. La misma literatura no se detiene a ubicar estos procesos dentro de un marco teórico específico, sino que parte de las definiciones de los IDDRS, acogidos por Colombia como referente de su oferta institucional DDR.

La aproximación permitió establecer que los procesos DDR colombianos se enmarcan dentro de los lineamientos teóricos de la Seguridad Humana, que bajo los postulados de libertad y acceso a condiciones mínimas de bienestar, garantía de derechos y desarrollo pleno del ser humano, coincide con los IDDRS en algunas de sus características, aunque no reciban exactamente la misma denominación: visión centrada en las personas, multisectorialidad, integralidad, contextualización y prevención.

Así mismo, frente al uso del término “post-conflicto”, que en el imaginario colectivo se traduce como “paz”, además de considerar que aún con la firma del Acuerdo Final entre el Estado colombiano y las FARC-EP, por la existencia de otros GAI, el país no hará tránsito en sentido estricto a ese estadio, se consideró que las sobrevivientes condiciones de “paz” deben entenderse bajo la perspectiva de la transformación del conflicto y no como ausencia total del mismo, lo que posibilita mejores condiciones para tramitar las diferencias propias de la convivencia social.

Efectuada la aproximación teórica, la investigación se realizó a través del enfoque cualitativo, que posibilitó la revisión documental de publicaciones y páginas oficiales de instituciones especializadas en el tema, tales como la Agencia Colombiana para la Reintegración, el Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración -

ODDR de la Universidad Nacional de Colombia, la Contraloría General de la República - CGR, la extinta Comisión Nacional de Reparación y Reintegración - CNRR, el Centro Nacional de Memoria Histórica - CNMH, la Fundación Ideas para la Paz - FIP y la Organización de Naciones Unidas - ONU, entre otras.

Así mismo se estudiaron los IDDRS y se consultó la obra de autores especializados sobre procesos DDR, tanto en Colombia como en dos países de la región, durante el período 1989-2015. También se revisó la normativa relacionada, incluyendo el Conpes 3554 de 2008 y los Planes Nacionales de Desarrollo 2010 – 2014 y 2014 – 2018, en lo pertinente.

Obtenida la información, el enfoque permitió la caracterización e interpretación de los procesos DDR en Colombia en la actualidad y en el período 1989-2015, su contextualización, tanto con procesos llevados a cabo durante el mismo período en dos países de la región, como frente a los IDDRS y se realizó un examen específico del proceso de diálogo entre el Estado colombiano y las FARC-EP, de cara a las perspectivas sobre el DDR resultante.

Finalmente, se confrontaron los resultados obtenidos y se establecieron algunos elementos a fortalecer, no contemplados en la oferta institucional colombiana, cuya mejora puede impactar positiva y significativamente el desarrollo, tanto del próximo DDR FARC-EP, como de otros procesos DDR que tengan lugar a futuro.

El documento se encuentra estructurado en tres partes. La primera contiene una descripción de cómo operan en la actualidad los DDR en Colombia, luego se revisan los antecedentes de estos procesos en el mundo, los DDR en Colombia durante el período 1989 – 2014 y procesos llevados a cabo durante el mismo período en Nicaragua y El Salvador. La segunda parte hace una descripción del contenido de los IDDRS y examina si los procesos DDR colombianos cumplen esos estándares internacionales, teniendo en cuenta la oferta institucional y la normativa asociada. La tercera parte presenta la ruta de reintegración y plantea las perspectivas de los DDR en Colombia, de cara a la desaparición o transformación de las FARC-EP, para luego señalar los elementos que podrían contribuir a un proceso exitoso DDR FARC-EP y otros DDR a futuro.

Primera parte. Procesos DDR en Colombia: Evolución, Contextualización y Actualidad

Partiendo del reconocimiento de que el conflicto armado ha implicado para la sociedad colombiana enormes costos en términos económicos y humanos, afectando negativamente las posibilidades de desarrollo para Colombia, así como la materialización plena de los DDHH para sus habitantes, y que además el DIH no siempre ha sido respetado, el proceso DDR de los miembros de las FARC-EP es decisivo para la construcción de una paz estable y duradera (Gobierno de Colombia y Otros, 2012), independientemente del

momento en que se verifique la terminación del Conflicto Armado No Internacional – CANI³, colombiano.

A continuación, se efectuará una descripción de los antecedentes a nivel internacional, los DDR colectivos e individuales en Colombia durante el período 1989-2015, una comparación con los casos Nicaragua y El Salvador durante el mismo período y una descripción de los DDR en Colombia en el año 2015.

1. Antecedentes en el mundo

La historia humana, tal como la conocemos, nos indica que los conflictos armados son tan viejos como el hombre, pero menciona Fisas, ninguno de ellos, ha sido eterno; en algún momento todos finalizan y ante el balance negativo del uso de las armas, su dejación o silencio "... ha sido siempre celebrado como una oportunidad para el reencuentro, la reconciliación, la reconstrucción y la cura de las heridas provocadas por el uso de las armas." (Fisas, 2011, pág. 5)

En ese orden de ideas, con ocasión de la Segunda Guerra Mundial y con el fin de conjurar sus horrores, en 1945, mediante la Carta de San Francisco se creó la ONU, organización concebida para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; el primer paso fue prohibir a los Estados declarar sin restricciones la guerra a otros estados, y así se dispuso explícitamente en el numeral 4° del artículo 2° del documento constitutivo, lo cual marcó el fin del derecho a la guerra o Ius Ad Bellum:

"Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas." (ONU, 1945, pág. 3).

Se pensaría que con tal prohibición se aseguraban la paz y la seguridad internacionales, y en efecto, durante las seis décadas que siguieron, se verificó la disminución de los Conflictos Armados Internacionales – CAI, pero durante el mismo período se dio un notable incremento de los CANI. Es en esta última clase de conflicto donde operan los procesos DDR, los cuales tienen como finalidad:

"...consolidar a corto plazo los logros alcanzados en materia de seguridad y, en el largo, estimular el desarrollo socioeconómico sostenible de un país... Para esto es necesario ejecutar medidas que permitan la inserción y permanencia a la vida legal de la población desmovilizada." (Conpes, 2008, pág. 6).

Pero no siempre los procesos DDR han sido exitosos; algunos han fracasado y no aportaron a la reconstrucción del respectivo país, ni a la seguridad de las personas en cuyo entorno se desarrollaron; por el contrario, dieron lugar a nuevas hostilidades. Por esa razón,

³Se utiliza la terminología del DIH; los Conflictos Armados No Internacionales – CANI, están definidos en el Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y en el artículo 1 del Protocolo adicional II a los mismos.

partiendo de la conveniencia de tener en cuenta los aprendizajes obtenidos en los procesos DDR como referente para prevenir situaciones adversas, en el año 2006 la ONU publicó el documento “Estándares Integrados”- IDDRS (CGR, 2015, pág. 9), documento que en el capítulo correspondiente al nivel 2, que contiene conceptos, política y estrategia del enfoque IDDRS, definió cada una de las etapas del proceso, así:

“Desarme

El desarme es la recolección, documentación, control y eliminación de las armas pequeñas, munición, explosivos y armas ligeras y pesadas de combatientes y a menudo también de la población civil. El desarme también podría incluir armas oficiales.

Desmovilización

La desmovilización es la baja oficial y controlada de los combatientes activos de fuerzas o grupos armados. La primera etapa de la desmovilización puede extenderse desde el tratamiento individual de combatientes en centros temporales hasta la concentración de tropas en campamentos designados para este fin (sitios de acantonamiento, campamentos, zonas de concentración o cuarteles). La segunda etapa de la desmovilización abarca el paquete de apoyo proporcionado al desmovilizado, que se llama la reinserción.

Reinserción

La reinserción es la asistencia ofrecida a los excombatientes durante la desmovilización, antes del proceso de más largo plazo de la reintegración. La reinserción es una forma de ayuda transitoria para ayudar a cubrir las necesidades básicas de los ex combatientes y sus familias y puede incluir indemnizaciones transitorias, comida, ropa, vivienda, servicios médicos, educación, formación para el empleo y adquisición de herramientas, a corto plazo. Mientras que la reintegración es un proceso continuo de desarrollo social y económico a largo plazo, la reinserción es de corto plazo; la asistencia material y/o financiera busca satisfacer las necesidades inmediatas, y puede durar hasta un año.

Reintegración

La reintegración es el proceso por el cual los excombatientes adquieren la condición de civiles y pueden llegar a ser aptos para ocupar empleos y lograr ingresos sostenibles. La reintegración es esencialmente un proceso social y económico con un plazo de tiempo de libre fijación, que tiene lugar principalmente en las comunidades a nivel local. Es parte del desarrollo general de un país y una responsabilidad nacional, por lo que a menudo requiere asistencia externa a largo plazo.” (ONU, 2006, págs. 48-49).

Es pertinente mencionar que respecto de la reintegración, en la Guía operativa para los estándares integrados de desarme, desmovilización y reintegración, se indica que el tercer informe del Secretario General en 2011 sobre DDR, incluye una orientación y revisión de la política, por cuanto en la mayoría de los países, aunque los elementos económicos son centrales, no son suficientes para la reintegración sostenible de los ex

combatientes; en consecuencia, para la sostenibilidad y éxito de programas de reinserción, es necesario considerar seriamente los elementos sociales y políticos e incluir apoyo psicosocial, atención en salud mental, tratamiento clínico y consejería, servicio médico, así como reconciliación, acceso a la justicia, a la justicia transicional y participación en los procesos políticos.” (ONU, 2014, pág. 157)

2. Los procesos DDR colectivos en Colombia durante el período 1989-2015.

En Colombia se registran antecedentes de procesos DDR por más de seis (6) décadas; a título de ejemplo, Gustavo Rojas Pinilla en los años 1953 y 1954, indultó a los grupos alzados en armas, buscando acabar con la violencia bipartidista de ese entonces (Herrera & González, 2013, pág. 275). Por razones metodológicas, atendiendo a la coincidencia temporal de la mayor cantidad de experiencias de este tipo en Colombia y los desarrollos teóricos y normativos en que se sustentan, la descripción se circunscribirá a los DDR verificados entre los años 1989 y 2015. En este capítulo se hablará de los procesos colectivos y en el siguiente de los individuales.

En el período considerado, en primer lugar, se encuentra el DDR Movimiento 19 de Abril, en adelante M-19, GAI que en noviembre de 1989 firmó el Pacto político con el gobierno, documento que a su vez dio lugar a la suscripción entre las mismas partes, en marzo de 1990, del Acuerdo político (Restrepo, 2010), y con ello a la desmovilización efectiva de esa organización. Las siguientes desmovilizaciones tuvieron lugar en enero de 1991 con el Acuerdo final suscrito con el Partido Revolucionario de los Trabajadores - PRT, en febrero con el Ejército Popular de Liberación - EPL, y en mayo del mismo año con el Movimiento Armado Quintín Lame – MAQL (Restrepo, 2010, págs. 36-37).

En marzo de 1992 suscribieron acuerdos y se desmovilizaron los Comandos Ernesto Rojas - CER, en abril de 1994 la Corriente de Renovación Socialista –CRS, en mayo tres organizaciones de Milicias Populares de Medellín - MPM y en junio de 1994 el Frente Francisco Garnica - FFG. En febrero de 1998 se firmó el Pre-acuerdo que en julio de ese año se concretó con el Acuerdo final con una fracción del ELN, Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados - MIR COAR (Restrepo, 2010, págs. 36-37).

El 15 de julio de 2003 con la firma del Acuerdo con las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC (Gobierno Colombiano, 2003), se desmovilizaron entre 2003 y diciembre de 2005. Entre 2005 y 2008, hubo desmovilizaciones de cuatro estructuras de guerrillas: tres fracciones de las FARC-EP y la organización Ejército Revolucionario Guevarista – ERG (ODDR, 2012, pág. 34). Durante ese período, se dio también la falsa desmovilización del Frente Cacica Gaitana, en el año 2006 (López, 2013, pág. 129).

Es pertinente mencionar que, producto de los acuerdos de paz, entre 1989 y 1998 se desmovilizaron 4.715 personas en forma colectiva: 900 del M-19, 200 del PRT, 2.000 del EPL, 157 del MAQL, 25 del CER, 433 de la CRS, 150 del FFG, 650 de las MPM y 200 del MIR COAR (Pinto, Vergara, & Lahuerta, 2002), pero el número de desmovilizados de las AUC entre 2003 y 2005 fue de 32.000 (CNRR, 2007, pág. 20).

3. Los procesos DDR individuales en Colombia

Las desmovilizaciones individuales también han tenido lugar a lo largo de la historia de los desarmes y quienes optaron por ella tradicionalmente fueron conocidos como “desertores”. En el período de estudio, en Colombia con anterioridad a la expedición de la Ley 104 de 1993 (Congreso de Colombia, 1993)⁴ y del Decreto Reglamentario 1385 de 1994 (Presidencia de la República, 1994), no se tenían previstos beneficios para quienes se acogieran a esta modalidad de desmovilización y, en la medida en que se institucionalizó, la desmovilización individual comenzó a visibilizarse.

La desmovilización individual no está contemplada por los IDDRS, pues carece de un acuerdo que la preceda, y por esa razón algunos expertos consideran que no llena los requisitos propios de un DDR: “La desmovilización individual no cumple con los criterios de los estándares de la ONU (IDDRS: 2006) en el sentido estricto, ya que no existe ningún acuerdo previo entre las partes y se trata de deserciones basadas en decisiones personales.” (Nussio, 2009, pág. 216). Incluso algunos autores descartan aportes de esta modalidad, en términos de su contribución a la paz:

“...se registran en las últimas décadas experiencias de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) con diferencias en lo relativo a la naturaleza de actores, procesos y circunstancias, pero similitudes en la atención de servicios con ex combatientes. Sin embargo, diferencia notoria ha sido la proyección política de las fuerzas insurgentes al irrumpir en la legalidad... caso distinto es la de desertores individuales de la insurgencia admitidos en los programas de reintegración, lo que no constituyen un proceso de desmovilización ni de paz, como equivocadamente lo han asumido gobiernos recientes.” (Villarraga, 2013, pág. 107).

Independientemente de tales consideraciones, la estrategia de ofrecer a los desertores la posibilidad de acceder a un DDR, demostró resultados contundentes desde su implementación misma; no se puede desconocer el importante incentivo que constituye acceder a los beneficios de un DDR para los individuos que con anterioridad tendrían que haber asumido bajo su propio riesgo y sin ningún respaldo por parte del Estado, su decisión de abandonar las filas de este tipo de GAI:

“Esta norma, que buscaba entregar beneficios jurídicos bajo medidas de perdón y olvido para quienes abandonaran de manera individual y voluntaria las armas, dio al traste con la negativa que históricamente había mantenido la dirigencia de las FARC con relación a estas medidas”(Fundación Ideas para la Paz, 2014, pág. 47).

Tampoco puede desconocerse que además de los beneficios para el individuo particularmente considerado, incentivar esta modalidad de DDR tuvo desde su formulación un componente estratégico, pues los GAI se debilitaban en su conjunto, en la medida en que sus miembros se desmovilizaban. Ya se mencionó que entre 1989 y 1998 se desmovilizaron 4.715 personas en forma colectiva, la mayoría provenientes de GAI guerrilleras; en nueve años, entre agosto de 2002 y diciembre de 2011, lo hicieron en forma

⁴ Derogada por el art. 131, Ley 418 de 1997

individual el 99% de las 20.935 personas que se desmovilizaron de esas agrupaciones (ODDR, 2012, págs. 27-28).

Lo anterior permite evidenciar que en dos períodos de similar extensión, respecto de GAI guerrilleras, la cifra de desmovilizaciones individuales quintuplicó a las previas desmovilizaciones colectivas, al tiempo que confirma la aplicación práctica de los lineamientos de la seguridad humana en materia DDR, pues estos obedecen a decisiones que garantizan mayor bienestar, libertad y ejercicio real de derechos para los individuos, con mejores resultados en términos de seguridad, que las estrategias de orden estrictamente militar (De Armiñon, 2006, pág. 64).

En 2012 se desmovilizaron individualmente 1.140 personas, en 2013 1.350, en 2014 1.345 (Martínez, 2015) y a septiembre de 2015, 739 personas lo hicieron⁵ (Municipio de Villavicencio, 2015).

4. Los DDR colombianos frente a los procesos Nicaragua y El Salvador.

El caso colombiano es de los pocos en que los procesos DDR se han adelantado en medio de lo que se conoce como un CANI, lo que de entrada dificulta cualquier intento de contextualización durante el período examinado con los procesos llevados a cabo en otros países de la región, donde los DDR se adelantaron al culminar el conflicto armado; no obstante, teniendo en cuenta que algunos elementos permitían efectuar comparaciones, se realizó el ejercicio con los casos Nicaragua y El Salvador.

Nicaragua, El Salvador y Colombia, comparten la conformación de nuevos grupos criminales luego de sus respectivas desmovilizaciones. En efecto, en las zonas rurales de Nicaragua se gestaron bandas armadas compuestas por ex contras y ex sandinistas, conocidas como “los revueltos” (Salvador, 2007, pág. 94) y a mediados de 1992 el número de rearmados era de 21.905, casi la misma cantidad de desmovilizados de la Resistencia Nicaragüense en 1990 (Martí Puig, 2007, pág. 93).

En El Salvador quienes conforman las maras (pandillas), no necesariamente fueron combatientes, pero su irrupción se asocia a efectos del conflicto, tales como armas no entregadas, deterioro económico, fragmentación del tejido social y falta de capacidad institucional (Guáqueta, Alexandra, 2005, pág. 11). En Colombia, particularmente en el caso AUC 2003-2006, aunque se planificó y se logró la destrucción de un número significativo de armas, el DDR tuvo fallas que derivaron en el surgimiento de organizaciones criminales conformadas parcialmente por paramilitares que no se desmovilizaron o no se desarmaron (FIP - II, 2015, pág. 34), conformando lo que desde entonces se conoce como Bandas Criminales – BACRIM, de suerte que un alto número de desmovilizados ha continuado con actividades criminales (CNRR, 2007).

En los tres casos, lejos de mejorar las condiciones en las zonas más afectadas por el conflicto, en la práctica tuvo lugar uno de los riesgos más grandes para la reintegración

⁵ Es necesario precisar que en sentido estricto se desmovilizaron 565 personas, pues 174 eran menores, que por su condición de víctimas no se desmovilizan; se desvinculan de la GAI.

efectiva: la continuación de la acción criminal por parte de los desmovilizados. Así mismo, en los tres países se han presentado eventos aislados o sistemáticos de asesinatos y desplazamiento o exilio de personas desmovilizadas.

Según menciona Martí Puig, en Nicaragua no hubo políticas efectivas de reinserción y a las dudas sobre la voluntad política gubernamental para cumplir los acuerdos suscritos, se sumó el flujo decreciente de la ayuda económica prometida por el gobierno de los EEUU (Martí Puig, 2007, pág. 89). En efecto, los acuerdos fueron en 1988 y 1989, pero en 1991 se habían recibido un total de 150.000 manzanas de tierra en aproximadamente 75 fincas, equivalentes al 20% de la demanda total de las tierras (Martí Puig, 2007, pág. 89). Esta situación fue similar en Colombia, donde desmovilizados del MAQL consideran que el Estado incumplió acuerdos del proceso de desmovilización, al entregarles tierras ubicadas en zonas de reserva forestal, donde obviamente el cultivo no está autorizado, situación que los condena a pobreza y abandono (Notiagen, 2011).

De otra parte, en El Salvador, las decisiones adoptadas por el comité encargado de la reintegración de ex-combatientes tuvieron un enfoque flexible y se brindó atención a otras poblaciones partiendo de que tendría más posibilidades de éxito una reincorporación que incluyera recursos para programas sociales que beneficiaran a la comunidad receptora y no sólo al desmovilizado considerado de manera individual (Guáqueta, Alexandra, 2005). En Nicaragua colectivos rurales reconstruyeron sus comunidades (Martí Puig, 2007, pág. 95) y en Colombia la Política de Reintegración ha considerado la complementariedad entre la reintegración individual y la comunitaria, desarrollando no sólo estrategias de largo plazo para promocionar el desarrollo de capacidades y aptitudes académicas, vocacionales y ciudadanas necesarias para la interacción pacífica en la sociedad, sino además crear espacios que faciliten su adaptación a la vida civil y social, mediante estrategias de convivencia, construcción de ciudadanía, reconciliación y reactivación socioeconómica de las comunidades afectadas por la violencia (Conpes, 2008, pág. 8).

Ahora bien; el proceso de paz de El Salvador es considerado como un caso exitoso en la medida en que las partes se desmovilizaron, el país transitó hacia la democracia y no hubo resurgimiento del conflicto armado (Guáqueta, Alexandra, 2005, pág. 11), pero la aparición de bandas criminales y grupos de seguridad privada que ejercen violencia sobre la población salvadoreña, obligan a reflexionar sobre el aporte que en términos reales hace un proceso de DDR a la construcción de paz sostenible (Guáqueta, Alexandra, 2005, pág. 11)⁶.

Entre las lecciones más importantes de las experiencias vividas en los tres países, está la necesidad de atender los procesos con enfoque de género, tener en cuenta a la población desmovilizada menor de edad, con discapacidad o perteneciente a minorías étnicas y atender debidamente a las comunidades receptoras, para no exacerbar las condiciones de exclusión, que en el caso colombiano históricamente han generado y perpetuado el CANI y como señalan algunos autores:

⁶ La criminalidad desplegada por estas organizaciones ha trascendido fronteras, configurándose su internacionalización.

“A pesar de que Colombia tenga una larga historia de elecciones democráticas, no tiene instituciones inclusivas. Su historia ha estado marcada por violaciones de libertades civiles, ejecuciones extrajudiciales, violencia contra los civiles y guerra civil. No es el tipo de resultados que se esperan de una democracia.” (Acemoglu & Robinson, 2014, pág. 442).

Lo anterior confirma que los DDR se enmarcan dentro de los lineamientos de la SH; como ya reconoció la ONU, no se deben considerar de forma exclusiva elementos económicos, pues la sostenibilidad de los procesos DDR y la reintegración efectiva de sus participantes, depende en igual medida de su reintegración política y social y para lograrlo, víctimas, comunidades receptoras y otros actores deben ser considerados.

5. Los DDR 2015 en Colombia

En los DDR en Colombia, más de 25 entidades, entre responsables y de apoyo⁷ tienen funciones asignadas; la intención de este capítulo no es hacer una mención específica sobre cómo interviene cada una de ellas, pero sí hacer una descripción general sobre la forma como operan estos procesos.

Como ya se mencionó, dentro de las particularidades que presentan los DDR colombianos, se encuentran los DDR individuales, resultantes de la decisión voluntaria de abandonar la lucha armada por parte de un combatiente, y no de un acuerdo de paz suscrito por el GAI. Una consecuencia de lo anterior consiste en que, si se trata de un DDR individual, las fases de desarme y desmovilización se encuentran a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, en adelante MDN y si se trata de un DDR colectivo, la entidad encargada es la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en adelante OACP. La fase de reintegración, indistintamente del origen individual o colectivo del desmovilizado, es asumida por la Agencia Colombiana para la Reintegración – ACR (Conpes, 2008, pág. 3).

En el DDR individual, el desarme se surte a partir del momento en que una persona se presenta ante una autoridad, manifestando que pertenecía a un GAI y que su intención es desmovilizarse; es remitida a una unidad de la Fuerza Pública, y se da inicio a la conformación del expediente administrativo por parte del Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado - GAHD, que también informa a la Fiscalía General de la Nación sobre la presentación del desmovilizado individual. Si es un menor de edad desvinculado del conflicto, la autoridad que lo recibe lo remite dentro de las siguientes 36 horas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, previa presentación ante el Comité Operativo para la Dejación de Armas – CODA, para efectos de la elaboración de la respectiva certificación. Así, la persona se hace acreedora a las ayudas inmediatas, para satisfacer sus necesidades básicas: alojamiento, alimentación, kit de aseo y vestuario (CGR, 2015, pág. 31).

Para efectos de la fase de desmovilización, la persona recibe documentación y es trasladada a un Hogar de Paz, donde recibe alojamiento, alimentación, vestuario, kit de aseo, atención en salud, atención psicosocial, recreación, deporte y donde permanece hasta

⁷ En el CONPES 3554 de 2008, a páginas 31 y 32 se observan gráficos y listados que, con algunas modificaciones, continúan vigentes (Conpes, 2008)

que se surta su plena identificación, se adelanten entrevistas para constatar su pertenencia o no al GAI y se presente ante el CODA. Si el desmovilizado es certificado por el CODA, permanece en el hogar e inicia su transición hacia la Ruta de Reintegración; en caso contrario, dentro de las siguientes 48 horas es retirado del Hogar de Paz. (CGR, 2015, pág. 31)

Otorgada o negada la certificación CODA, se oficia a la Fiscalía General de la Nación - FGN, a la Agencia Colombiana para la Reintegración, o al ICBF, si es menor de edad. Si la persona fue certificada y además “colaboró con la administración de justicia o la Fuerza Pública, mediante la entrega de material bélico o información que condujo a resultados operativos, se procede al trámite correspondiente para el reconocimiento y pago de bonificaciones”. (CGR, 2015, pág. 31).

La atención de las fases de desarme y desmovilización en los DDR colectivos, a cargo de la OACP, presenta características similares, pero por atender actividades previas, tendientes a la obtención de acuerdos, se encuentra dividida en seis fases: coordinación, sensibilización, logística, concentración, desmovilización y retorno (CGR, 2015, pág. 27). Durante la fase de reintegración, a cargo de la ACR y que tiene una duración aproximada de siete años, las personas adelantan la ruta de reintegración; no ahondaremos sobre ella, por cuanto su complejidad le mereció un capítulo aparte en este trabajo.

Segunda parte. Los IDDRS, la oferta institucional y los DDR colombianos a la luz de los estándares internacionales

Considerando que los IDDRS son una guía que cada país interesado debe adaptar a su realidad, y que contienen elementos cuya observancia se espera contribuya al éxito de los procesos DDR, para establecer si Colombia cumple dichos estándares, es necesario hacer preliminarmente una descripción de su contenido.

6. Los estándares internacionales – IDDR: Niveles y Características

En diciembre del año 2006 la ONU publicó el documento Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards - IDDRS, o “Estándares Integrados” (ONU, 2006), con cinco (5) niveles a los que posteriormente, en la Guía operativa para los estándares integrados de desarme, desmovilización y reintegración, se adicionó otro más (ONU, 2014).

Tabla No. 1
Descripción Contenido IDDRS

NIVEL	CONTENIDO	MÓDULO	CONTENIDO
Nivel 1.	Generalidades de los IDDRS	Módulo 1.10	Introducción a los IDDRS
		Módulo 1.20	Glosario: términos y definiciones
Nivel 2.	Conceptos, política y estrategia de los IDDRS	Módulo 2.10	Aproximación de las Naciones

		Unidas a los DDR
		Postconflicto, estabilización, construcción de paz y marco de recuperación
	Módulo 2.20	Participantes, beneficiarios y socios
	Módulo 2.30	
Nivel 3. Estructuras y procesos (manejo y verificación)		
	Módulo 3.10	Planeación Integrada DDR: Procesos y Estructuras
	Módulo 3.20	Diseño del programa DDR
	Módulo 3.30	Instituciones nacionales para el DDR
	Módulo 3.40	Soporte para la misión y programa para DDR
	Submódulo 3.41	Financiamiento y presupuesto
	Submódulo 3.42	Personal y dotación
	Módulo 3.50	Monitoreo y evaluación
Nivel 4. Operaciones, programas y soporte		
	Módulo 4.10	Desarme
	Submódulo 4.11	Control, seguridad y desarrollo
	Módulo 4.20	Desmovilización
	Módulo 4.30	Reintegración económica y social
	Módulo 4.40	Roles militares y responsabilidades de las Naciones Unidas
	Módulo 4.50	Roles de policía y responsabilidades de las Naciones Unidas
	Módulo 4.60	Información pública y estrategia de comunicación en apoyo de DDR
Nivel 5. Temas transversales		
	Módulo 5.10	Mujeres, género y DDR
	Módulo 5.20	Jóvenes y DDR
	Módulo 5.30	Infancia y DDR
	Módulo 5.40	Movimientos de población en las fronteras
	Módulo 5.50	Programas de ayuda alimentaria en DDR
	Módulo 5.60	Ayudas y DDR
	Módulo 5.70	Salud y DDR
Nivel 6. Vínculos con otros procesos		
	Módulo 6.10	DDR y reforma al sector seguridad
	Módulo 6.20	DDR y justicia transicional

Fuente: IDDRS y Guía operativa para los IDDRS.

Adicionalmente los IDDRS consideran que un proceso de esta naturaleza debe caracterizarse por estar centrado en las personas, ser incluyente, flexible, transparente, rendir cuentas, contar con apropiación nacional, ser integrado y estar bien planeado (ONU, 2006). Estipulan:

“La no discriminación y el trato justo y equitativo son principios fundamentales en el diseño e implementación de un DDR integrado. Esto significa que los individuos no deben ser objeto de discriminación por motivos de sexo, edad, raza, religión, nacionalidad, origen étnico, político, opinión, u otras características personales o asociaciones. El principio de no discriminación es especialmente importante al establecer los criterios de elegibilidad de personas que ingresan a los programas DDR. Considerando sus necesidades particulares, los ex combatientes deben tener acceso en igualdad de oportunidades a los beneficios, independientemente de en qué fuerza armada, grupo armado o facción política lucharon.” (ONU, 2006, pág. 52). En cuanto a los parámetros establecidos sobre flexibilidad, transparencia, control de responsabilidades y rendición de cuentas:

“Las estrategias tanto a corto como a largo plazo deben ser desarrolladas en la fase de planeación, debido a la dinámica y al contexto volátil posterior al conflicto en que se diseñó e implementó y los programas deben ser flexibles y adaptables. En consecuencia, en ocasiones será necesario negociar compromisos con el fin de mantener el ambiente en el que opera el programa DDR, tan estable como sea posible.

La ONU pretende establecer mecanismos transparentes para la supervisión independiente, supervisión y evaluación de todas las operaciones de DDR y mecanismos de financiación. También trata de crear un entorno en el que todas las partes interesadas entiendan y sean ampliamente responsables del programa, los objetivos a implementar y los detalles de la operación, incluso si cambian las circunstancias. Muchos tipos de rendición de cuentas son necesarias para garantizar la transparencia...” (ONU, 2006, pág. 55). En lo que atañe a la apropiación nacional, los IDDRS señalan:

“La responsabilidad primordial para el éxito de los programas de DDR descansa en los actores nacionales y locales y los nacionales son responsables de la planificación, coordinación y funcionamiento de las instituciones establecidas para gestionar diferentes elementos del acuerdo de paz. No obstante, como la capacidad nacional generalmente es débil en entornos posteriores a los conflictos, debe ser sistemáticamente desarrollada” (ONU, 2006, pág. 56). Respecto de otras características de los DDR, el enfoque integrado y la buena planeación, los IDDRS contemplan:

“Desde la fase más temprana de evaluación previa a la misión, y a lo largo de todas las etapas del desarrollo de la estrategia, la planeación e implementación del programa, es esencial fomentar la integración y la unidad de esfuerzo dentro del sistema de la ONU y con actores nacionales y coordinar la participación de socios internacionales para alcanzar un objetivo común.” (ONU, 2006, pág. 56).

Así mismo, los IDDRS proponen tener en cuenta las consecuencias que el DDR implica para el sector seguridad y su dirección misma y señalan que se deben tomar decisiones dentro del DDR, atendiendo los objetivos y valores de las instituciones de

seguridad, para que éstas apoyen adecuadamente al mismo proceso DDR (ONU, 2006, pág. 267).

7. Oferta institucional y normativa asociada a los DDR en Colombia

Los DDR colectivos e individuales en Colombia durante el período 1989-2015 fueron posibles, no sólo gracias a la voluntad de sus actores; para llevarlos a cabo fue necesario contar con un sustento normativo y una oferta institucional que los viabilizara.

Para iniciar, el Decreto 314 de febrero de 1990 creó el Consejo Nacional de Normalización (Presidencia de la República, 1990), como organismo asesor y coordinador del Gobierno Nacional en las acciones de orden económico y social que se adelantaran para la desmovilización y reincorporación a la vida civil, de los grupos alzados en armas⁸. El Decreto 2884 de 1991 creó la Dirección del Programa Presidencial para la Reinserción en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Presidencia de la República, 1991) y su director asumió el desarrollo del Programa de Reinserción, creado para los miembros de grupos guerrilleros que se desmovilizaran y dejaran las armas.

En 1993 se expidió la Ley 104 que con su decreto reglamentario 1385 de 1994, incentivó los DDR individuales; los procesos fueron atendidos por el Comité de Consulta y Concertación, con 19 delegaciones departamentales y en 1994 por la Secretaría Especial para la Reinserción, de la Red de Solidaridad Social.” (María Eugenia Pinto Borrego, 2002, págs. 2-3).

Mediante la Ley 418 de 1997 se consagraron instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia (Congreso de Colombia, 1997)⁹, con miras a facilitar diálogos y acuerdos entre el gobierno y las GAI. El Decreto 2546 de 1999 creó la Dirección General para la Reinserción en el Ministerio del Interior (Presidencia de la República, 1999), que reemplazó a la Secretaría Especial para la Reinserción. Cuatro años después, el decreto 200 de febrero de 2003 creó el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil - PRVC, a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia, que asumió las funciones del Programa de Reinserción para desmovilizados individuales.

⁸ El Consejo de Normalización estuvo conformado por el Jefe del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o su delegado, quien lo Presidía, un delegado del Ministro de Gobierno, un delegado del Ministro de Defensa Nacional, un delegado del Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad - DAS, un delegado del Jefe del Departamento Nacional de Planeación, un delegado del Director Nacional de Instrucción Criminal, dos delegados de cada uno de los grupos alzados en armas que se acojan al Plan de Paz del Gobierno Nacional y como invitados permanentes, un delegado de cada uno de los partidos políticos legalmente reconocidos y un delegado designado por la Iglesia Católica y fue facultativo para el Procurador General de la Nación designar un representante que tutelara el ejercicio de sus funciones.

⁹Esta norma fue prorrogada, reglamentada y modificada por las Leyes 548 de 1999 (Congreso de Colombia, 1999), 782 de 2002 (Congreso de Colombia, 2002), Decreto 3360 de 2003 (Presidencia de la República, 2003) y Ley 1106 de 2006 (Congreso de Colombia, 2006).

Merecen mención aparte la Ley 782 de 2002 (Congreso de Colombia, 2002), y el Decreto 128 de 2003 (Presidencia de la República, 2003), la primera porque además de concretar beneficios para desmovilizados, en el inciso final del artículo 6º reconoció que el menor de edad desvinculado del conflicto es una víctima de la violencia política y así debe ser tratado por las autoridades; el decreto 128 porque en su artículo 22 dispuso un término de treinta y seis (36) horas ordinarias para la entrega al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, de los menores de edad que se desvinculen de GAI.

La Ley 975 de 2005 estableció condiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que contribuyeran de manera efectiva a la consecución de la paz nacional (Congreso de Colombia, 2005); en lo relacionado con administración de bienes incautados, su artículo 54 fue adicionado por la Ley 1151 de 2007, (Congreso de la República, 2007).

Por la necesidad de unificar la atención de la fase de reintegración para desmovilizados provenientes de procesos DDR individuales y colectivos, considerando necesario también pasar de un Programa de Reincorporación, a un “Proceso de Reintegración, de largo plazo, con mayor capacidad de cobertura y gestión, mejores herramientas y mayor capacidad para realizar acompañamiento a los desmovilizados” (ACR, 2014) y ante el incremento del número de personas que ingresaron a los DDR entre 2003 y 2006, en ese año la oferta institucional se replanteó y mediante el Decreto 3043 de septiembre de 2006, se creó la Alta consejería para la Reintegración - ACR (ACR, 2014) (Conpes, 2008, pág. 4).

Posicionado así el DDR en Colombia, el artículo 127 de la Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010, dispuso la creación del Fondo de Programas Especiales para la Paz (Congreso de la República, 2007). Así mismo, se expidió el Documento Conpes 3554 de 2008, que contiene la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y Grupos Armados Ilegales - PRSE, y señala:

“La PRSE, es un plan de Estado y de Sociedad con visión de largo plazo, que busca promover la incorporación efectiva del desmovilizado con voluntad de paz y de su familia a las redes sociales del Estado y a las comunidades receptoras.” (Conpes, 2008, pág. 2). El mismo documento refiere que además del enfoque individual, existe otro que lo complementa:

“...la necesidad de crear espacios de comunicación entre las comunidades receptoras y los desmovilizados que faciliten su adaptación a la vida civil y social, mediante estrategias de convivencia, construcción de ciudadanía, reconciliación y reactivación socioeconómica de las comunidades afectadas por la violencia. Este enfoque tiene el beneficio adicional de permitir una integración más profunda con políticas de desarrollo, consolidación de paz y reparación de víctimas” (Conpes, 2008, pág. 8).

Se observa entonces que la concepción de los DDR ya no sólo contemplaba como objetivo de atención al desmovilizado individualmente considerado, sino a las víctimas y a las comunidades receptoras y en coherencia con ese desarrollo, se expidió la Ley 1424 de 2010, que contiene disposiciones de justicia transicional, buscando simultáneamente

garantizar verdad, justicia y reparación a las víctimas (Congreso de Colombia, 2010)¹⁰. Así mismo el Decreto 1391 de 2011 reglamentó los beneficios económicos de los programas de reintegración de la población desmovilizada (Presidencia de la República, 2011).

Se expidió la Ley 1448 de 2011, que adoptó medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno (Congreso de la República, 2011), en tanto el Decreto 2244 de 2011 en su artículo 1º adicionó funciones al Centro de Memoria Histórica, en lo relacionado con la recolección, clasificación, sistematización, análisis y preservación de la información resultante de los Acuerdos de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación, y la producción de informes periódicos con carácter general (Presidencia de la República, 2011).

La Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo - PND 2010-2014, mantuvo vigentes los lineamientos frente a procesos DDR contenidos en el anterior PND, estableció una oferta diferenciada para la atención económica y social de la población en proceso de reintegración y en su artículo 187 dispuso que los niveles territoriales incluyeran los lineamientos de la política de reintegración (Congreso de Colombia, 2011). El mismo año, para fortalecer y desarrollar la PRSE, el Decreto 4138 del 3 de noviembre de 2011, sustituyó a la Alta Consejería para la Reintegración, con la creación de la Agencia Colombiana para la Reintegración - ACR.

8. La adecuación de los procesos DDR en Colombia a los estándares internacionales.

Ya se ha mencionado que los IDDRS se plantean como procesos posteriores a la terminación de un CANI, lo que no ha ocurrido en Colombia, país donde además operan DDR individuales y colectivos; teniendo en cuenta que en diciembre de 2006 la ONU publicó los IDDRS, se examinará la adecuación de Colombia a dichos estándares en los procesos surtidos a partir de 2007.

Además de los avances que implicó la creación de la ACR, el 7 de septiembre de 2006, la PRSE contenida en el Conpes 3554 del 1º de diciembre de 2008, se formuló e implementó no sólo para atender a la población desmovilizada, sino a las comunidades receptoras. Así mismo, existe normativa y entidades creadas para temas de justicia transicional y víctimas, lo que denota un alto grado de claridad conceptual, políticas y estrategias coherentes frente a participantes, beneficiarios y socios, e indica que se cumplen los parámetros IDDRS en cuanto a responsabilidad, transparencia, control de responsabilidades y rendición de cuentas, así como vínculos con otros procesos.

El principio de no discriminación es pilar fundamental de la política y la normativa ya enunciada y en cuanto al tratamiento con enfoques de género; en el caso colombiano se destaca el tratamiento que reciben los menores de edad, incluso antes de los IDDRS, con el Decreto 128 de 2003, que reconoce su condición de víctima y ordena que su atención se surta por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, donde recibe la

¹⁰ La Ley 1424 de 2010 fue reglamentada mediante Decreto 2247 de 2011 (Presidencia de la República, 2011)

protección y atención integral especializada pertinente...” (Presidencia de la República, 2003). Esta disposición fue retomada por el conpes 3554 de 2008 bajo el entendido que se deben “atender las necesidades particulares de esta población y... restituir sus derechos como víctimas de la violencia armada.” (Conpes, 2008, pág. 4)

No obstante lo anterior, en otros segmentos poblacionales aún falta nutrir los procesos DDR con las experiencias tanto de los desmovilizados como de los integrantes de las comunidades receptoras, pues por ejemplo, los mismos DDR han afectado negativamente a ciertas comunidades, “al no diseñarse e implementarse con enfoques diferenciales pensados y ejecutados con autonomía por las mismas comunidades indígenas, con importantes componentes de resocialización anclados en definiciones tradicionales y alternativas de justicia propia” (CNMH - CNRR, 2013, pág. 451).

En lo que atañe a la apropiación nacional, en Colombia la mayor parte de la iniciativa la han tenido los gobiernos nacionales; no obstante, a través de la Política para la Reintegración Social y Económica, se ha involucrado a los gobiernos locales y desde el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, se dispuso la inclusión por parte de los niveles territoriales de los lineamientos de la política de reintegración.

Al respecto, en las zonas en donde en desarrollo de estos procesos los ex combatientes han logrado ser reconocidos como actores confiables, se han abierto las posibilidades para su participación política, jalando avances importantes para Colombia, pero no puede desconocerse que no se percibe equidad entre las estrategias implementadas para atender a los desmovilizados, a víctimas y a otros grupos vulnerables, lo que se explica en la medida en que existen zonas donde las dificultades para que las comunidades reciban a los desmovilizados radican no sólo en problemas de estigmatización, sino primordialmente en el temor, en muchas ocasiones fundamentado, de que los desmovilizados que cometieron y participaron en violaciones a los DDHH y al DIH repitan su accionar, o puedan sufrir represalias por parte de Grupos Armados Ilegales que tomen retaliaciones contra la comunidad (Conpes, 2008, pág. 23).

Así las cosas, es claro que no siempre se ha cumplido con uno de los pilares fundamentales de la Política para la Reintegración Social y Económica: “Promover la convivencia y la reconciliación de las comunidades receptoras en aras de maximizar sus capacidades de absorción y aceptación de la población desmovilizada (reintegración comunitaria).”(Conpes, 2008, pág. 26).

Respecto del enfoque integrado y la buena planeación, la política en materia de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), es una intervención de largo plazo que ha trascendido varios gobiernos y asigna responsabilidades diferenciadas y coordinadas a diversas entidades. En cuanto a la secuencia de los procesos DDR, en Colombia existe atención específica para cada fase DDR, pero los inconvenientes con el desarme de las AUC dejaron importantes lecciones que están siendo valoradas para futuros DDR colectivos (FIP - II, 2015). En cuanto a la cobertura en el tiempo, la fase más extensa, esto es, la reintegración, se encuentra a cargo de la ACR, independientemente del origen individual o colectivo de los usuarios.

Frente al tema de reforma al sector seguridad, se reitera que Colombia no ha tenido experiencias DDR en post-conflicto y hasta el año 2006 no era muy alto el número de personas desmovilizadas en un DDR, lo que no impactaba de manera significativa al sector seguridad y defensa, ni le demandaba un compromiso tan alto en el apoyo al DDR. No obstante, se prevé que a futuro el número de personas desmovilizadas de las FARC-EP superará los 10.000, desde el inicio mismo de los diálogos gobierno, fuerzas armadas y sectores académicos, entre otros, han planteado la necesidad de estudiar los cambios que podrían resultar necesarios no sólo al interior de las FFMM y de Policía, sino para atender el DDR.

También ha sido sentido el llamado para que las instituciones hagan mayor presencia en las regiones donde el Estado históricamente ha estado ausente y donde con más fuerza se han dado las condiciones para perpetuar el CANI colombiano, razones que llevaron a la expedición del Decreto 1649 de septiembre de 2014, que creó en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Despacho del Ministro Consejero para el Post-Conflicto, Derechos Humanos y Seguridad, con una Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y las Direcciones para la Acción Integral contra Minas Antipersonales, de Seguridad y para el Post-conflicto.

De cara a la justicia transicional, habida cuenta que no es posible otorgar amnistías e indultos en las mismas condiciones en que se otorgaron en los años 90, además de los desarrollos normativos ya citados, existen serias discusiones sobre si las decisiones que en su momento se adopten se ajustarán a los lineamientos internacionales, de forma tal que se logre “la difícil tarea de lograr un equilibrio entre las exigencias de justicia y paz, es decir, entre los derechos de las víctimas del conflicto y las condiciones impuestas por los actores armados para desmovilizarse.” (Uprimny, 2006, pág. 20). En el Comunicado No. 60, textualmente se indica:

“...no serán objeto de amnistía o indulto las conductas tipificadas en la legislación nacional que se correspondan con los delitos de lesa humanidad, el genocidio y los graves crímenes de guerra, entre otros delitos graves como la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, el desplazamiento forzado, la desaparición forzada, las ejecuciones extrajudiciales y la violencia sexual. Estos delitos serán objeto de investigación y juzgamiento por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz.” (Gobierno colombiano y otros, 2015).

Tercera parte. La Ruta de Reintegración y Perspectivas de los DDR en Colombia

Reconociendo la existencia de otros grupos armados que actúan al margen de la ley, altos índices de narcotráfico, corrupción y delincuencia común, la culminación de la participación en el escenario violento por parte de un GAI y en el caso específico las FARC-EP, se espera contribuya a superar parcialmente el clima de violencia que ha caracterizado la historia colombiana y en consecuencia, la creación de condiciones que favorezcan el incremento del bienestar de su población.

9. La ruta de reintegración.

Sin mencionar los casos de reclutamiento forzado, las razones “voluntarias” aducidas por las personas desmovilizadas para ingresar a las GAI coinciden con lo que Brett, R., & Pech, I., como se citó en (Valencia & Daza, 2010, pág. 431) han observado: entornos de inseguridad y desprotección en los cuales las personas encuentran modelos y símbolos militares a seguir, la carencia de familia, la falta de educación y empleo, la pobreza, que reduce las opciones de vida de las personas y la influencia de los grupos de pares y otros elementos sociales. Por ello,

“Un desafío importante para procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de antiguos combatientes es su posible reincidencia en actividades ilegales. Desmovilizados en muchos casos de DDR se han reincorporado a grupos armados, dedicados al crimen organizado o a la delincuencia común”(Nussio, 2009, pág. 213).

El mismo autor refiere que, de acuerdo a la literatura teórica y estudios de casos internacionales, los elementos que pueden explicar el fenómeno de la reincidencia son “razones económicas, falta de seguridad física, falta de participación política, falta de aceptación social, presencia de perturbadores de paz, y ausencia del Estado”(Nussio, 2009, pág. 213) y “La falta de criterios de evaluación¹¹ de los objetivos prueba que el desarrollo de las medidas aún no se ha consolidado” (Nussio, 2009, pág. 214).

Así las cosas, el mayor reto que enfrenta Colombia en términos DDR, es aumentar el porcentaje del 72 por ciento de personas que, según lo manifestó el titular de la ACR en enero de 2014, se desmovilizaron y lograron mantenerse en la legalidad (Rivera M, Daniel, 2014); la verdadera reintegración individual y comunitaria de los miembros de las FARC-EP y de las comunidades receptoras será de suma importancia para avanzar hacia la superación de la historia de violencia colombiana, pues como refieren algunos autores, “La guerra civil de Colombia es distinta a la de Sierra Leona, en la que el Estado y la sociedad se hundieron y el caos reinó. Sin embargo, es una guerra civil que ha causado muchas más víctimas” (Acemoglu & Robinson, 2014, pág. 442).

Ahora bien; la Ruta para la Reintegración es la estrategia diseñada institucionalmente como el plan de trabajo que las personas en proceso de reintegración - PPR deben seguir para construir su nuevo proyecto de vida, a través del cumplimiento de compromisos que les permiten acceder a beneficios por parte del Estado, durante un periodo de mediano plazo, de aproximadamente siete (7) años (ACR, 2014). Contiene 8 dimensiones: Personal, Educativa, Productiva, Ciudadana, Familiar, Salud, Habitabilidad y Seguridad y beneficios para las personas desmovilizadas en proceso de reintegración (ACR, 2014); evidentemente incluye los elementos de mayor importancia en la fase de reintegración dentro de un proceso DDR y contribuye a mitigar algunos de riesgos

¹¹En el primer Congreso Internacional sobre DDR (CIDDDR) en Cartagena, del 4 al 6 de mayo 2009, el tema de la evaluación de procesos de DDR fue tratado por parte de expertos de organismos internacionales sin arrojar resultados. Al contrario, varios ponentes afirmaron que “se sabe intuitivamente cuando un proceso de DDR es un fracaso pero no cuando es un éxito”.

implícitos en los elementos de reincidencia, esto es, razones económicas, falta de seguridad física, falta de participación política y falta de aceptación social, pero difícilmente puede ser decisiva frente a la presencia de perturbadores de paz y ausencia del Estado.

De otra parte, el compromiso por parte de las personas que desean reintegrarse resulta afectado por sus experiencias previas al interior de la organización armada a la que perteneció, por las condiciones que rodearon el acercamiento del individuo al proceso DDR y por la dependencia o autonomía que desarrolla frente a los beneficios derivados de la fase de reintegración.

Mejía, 2015, estableció diferencias en la experiencia de los combatientes en sus respectivos Grupos Armados Ilegales – GAI, de suerte que mientras los miembros de las FARC perdieron su libertad, el contacto con sus familias y no recibieron ni el trato ni los incentivos económicos esperados, en las AUC contaron con un salario mensual, conservaron el contacto con sus familias y en términos generales consideraron positivamente la experiencia; así mismo, en cuanto a las motivaciones para continuar en la organización, en las FARC prima el temor a ser asesinados tras la desertión, en tanto en las AUC la militancia fue asumida como un trabajo bien remunerado y era potestativo estar en el GAI o no” (Mejía, 2015, pág. 89)

Para ingresar al proceso DDR, también en coherencia con las experiencias vividas al interior de sus respectivos GAI, en las FARC se sumaban cansancio, decepción y deseo de reencuentro familiar, mientras en las AUC se obedeció una directriz, sin la cual no se habría abandonado la organización. (Mejía, 2015, pág. 91)

Pese a las diferencias anotadas, el ingreso al proceso DDR traduce en todos los casos beneficios; para los desmovilizados de las FARC, retomar su autonomía personal y económica, aceptación por parte de la comunidad, superar sus dificultades jurídicas y legales y construir un proyecto de vida, para los desmovilizados de las AUC era importante abandonar la vida armada y las dificultades jurídicas que la misma implicaba. (Mejía, 2015, pág. 102). Pero en la materialización cotidiana de la ruta de reintegración, existen dos elementos que obstaculizan el proceso para los participantes:

El primero es que la finalidad de los servicios otorgados en materia de educación, fortalecimiento de competencias psicosociales y formación para el trabajo, se desdibuja en la medida en que al existir un apoyo económico supeditado a su participación, el mismo en ocasiones se convierte en permanente e incluso única fuente de ingresos, lo que puede afectar la adquisición de la autonomía necesaria para subsistir una vez culmine el programa.

De otra parte, quienes no se sienten motivados por el apoyo económico y encuentran empleo, tampoco pueden participar en los servicios ofrecidos dentro de la ruta de reintegración, pues se oferta en los horarios laborales, razón por la cual finalmente la persona se ve obligada a escoger entre trabajar o participar de la oferta de la reintegración otorgada desde el programa (Mejía, 2015, pág. 103). Adicionalmente el reto de la reintegración política dentro del ejercicio ciudadano, es “uno de los objetivos de fortalecimiento de los módulos de ciudadanía que se piensan implementar próximamente (Herrera & González, 2013).

Entre los retos más importantes que plantea la reintegración en Colombia, para la ACR se encuentran el reducir la estigmatización de la sociedad colombiana hacia la población desmovilizada, profundizar en la regionalización de la PRSE e innovar en las acciones que componen el proceso de reintegración (ACR, 2015).

10. La futura desaparición o transformación de las FARC-EP en Colombia y el DDR resultante

Antes de iniciar este capítulo, se hace necesario recordar que entre 1998 y 2002 hubo diálogos entre el gobierno de Andrés Pastrana y las FARC; se firmó la Agenda Común en mayo de 1999, el “Acuerdo de Los Pozos” en febrero de 2001, se elaboró el Informe Comisión de Personalidades en septiembre de 2001 y se suscribió el Acuerdo de San Francisco de la Sombra en octubre de 2001, llegando incluso a la firma del Acuerdo de cronograma para el futuro del proceso de paz, en enero de 2002 (Restrepo, 2010, págs. 36-37), pero como ocurrió en ocasiones anteriores al período que abarca este estudio, las partes no llegaron a un acuerdo final.

En esta oportunidad, la estrategia ha aplicado lo aprendido en esas oportunidades, lo cual se refleja en la forma como se ha buscado blindar tanto el proceso de diálogo, como los resultados que de él se deriven. Entre la normativa más relevante para tal fin encontramos:

El Acto Legislativo 01 de 2012 estableció instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del Artículo 22 de la Constitución Política (Congreso de Colombia, 2012), la Resolución 339 del 19 de septiembre de 2012 de la Presidencia de la República autorizó la instalación de la mesa de diálogo (Presidencia de la República, 2012)¹², la Ley 1592 de 2012 otorgó beneficios a miembros de grupos armados organizados al margen de la Ley en reincorporación, que contribuyeran a la consecución de la paz (Congreso de Colombia, 2012), el Decreto 3011 de 2013 estableció el marco general del proceso penal especial de Justicia y Paz (Presidencia de la República, 2013) y el Decreto 1649 de 2014 en su artículo 5º creó el Despacho del Ministro Consejero para el Post-Conflicto, Derechos Humanos y Seguridad. (Presidencia de la República, 2014).

Merece particular mención la Ley 1753 del 9 de junio de 2015, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, que en su artículo 127 ordenó:

¹²La Resolución 339 del 19 de septiembre de 2012 fue consecuencia de lo previsto en el “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera”, documento que además fijó la agenda sobre la cual versarían los diálogos entre las partes: Política de desarrollo agrario integral, Participación política, Fin del conflicto, Solución al problema de las drogas ilícitas, Víctimas, Implementación, verificación y refrendación. (Gobierno Colombiano y Otros, 2012, págs. 2-4)

“Artículo 127. Consejo Interinstitucional del Posconflicto. Créase el Consejo Interinstitucional del Posconflicto como organismo consultivo y coordinador para el Posconflicto, a cargo de la Presidencia de la República en cabeza del Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad o de quien haga sus veces, con el fin de facilitar la coordinación interinstitucional, la coordinación entre el nivel nacional y territorial y facilitar la toma de decisiones que se requieran para articular y supervisar la preparación del alistamiento e implementación de los acuerdos que se deriven de las conversaciones entre el Gobierno Nacional y las organizaciones armadas ilegales, así como para articular los programas que contribuyan de manera fundamental al posconflicto y a la construcción de paz. El Consejo estará integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro del Interior, el Ministerio de Defensa, el Ministro Consejero de Gobierno y Sector Privado, el Alto Comisionado para la Paz, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director del Departamento para la Prosperidad Social, y el Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, quien lo presidirá. Podrán ser invitados otros miembros del Gobierno Nacional y entidades territoriales, cuando así lo decida el Consejo.” (Congreso de Colombia, 2015).

De otra parte, además de los informes que se han dado a conocer a la opinión pública y el amplio cubrimiento mediático que han tenido los diálogos, es de la mayor relevancia la publicación, en febrero de 2015 por parte de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, del documento denominado “Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia”. Se trata de un informe que contiene dos (2) relatorías y doce (12) ensayos de expertos; documento de enorme importancia dado que tanto los diálogos como el posible proceso DDR resultante, ocurren en medio del conflicto armado. No hay una posición única sobre el origen del conflicto armado, pero se observa cierto consenso sobre la exclusión política y económica en la sociedad colombiana, como detonante del mismo y un optimismo moderado sobre la posibilidad de que a futuro tengan participación en la vida democrática otras fuerzas o corrientes políticas (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015).

Así las cosas, luego de tres (3) años de conversaciones, y teniendo en cuenta el desarrollo observado en la actual coyuntura frente a los fracasos de intentos anteriores, existen dos posibles escenarios a futuro para las FARC-EP, según ocurra el desenlace de los actuales conversaciones que se adelantan con ocasión del Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y en los dos casos es decisiva la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales - PRSE:

- 1) Firma del acuerdo final y DDR colectivo de los miembros de las FARC-EP.
- 2) No firma del acuerdo final y DDR individual de un alto número de miembros de esa GAI.

En cualquiera de los dos escenarios, es de la mayor relevancia mejorar las estrategias para incrementar el número de personas que luego de acceder al DDR, se reintegren efectivamente a la sociedad e independientemente de su condición de ex combatientes, pasen a ser gestores sociales que aporten a la construcción de la paz en la medida en que contribuyen al encuentro armónico y la tolerancia de las poblaciones, lo cual

de suyo implica que se impidió su retorno a la vida armada y se garantizó la no repetición de actos violentos.

Los tres (3) años de conversaciones entre 2012 y 2015, sumados a los intentos fallidos entre las partes durante anteriores administraciones y a los numerosos procesos DDR colombianos llevados a cabo en los últimos veinticinco (25) años, obligan a concluir que estos diálogos ocurren en momentos en que Colombia cuenta con valiosas enseñanzas que deben ser capitalizadas para que la experiencia sea exitosa, no sólo en lo que respecta a la firma del Acuerdo Final, sino para la verdadera reintegración de estas personas y las comunidades receptoras.

11. Elementos que podrían contribuir a garantizar el éxito del DDR FARC-EP

Colombia se encuentra ante una oportunidad única para que el proceso DDR FARC-EP que se avecina, se desarrolle y culmine exitosamente, de forma que aporte de forma significativa a la solución del conflicto armado colombiano, por las razones que a continuación se indican:

El país cuenta con amplia experiencia previa en procesos de conversaciones que se adelantan con ocasión del Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera con las FARC, que si bien no culminaron exitosamente, han dejado importantes aprendizajes que en esta oportunidad han contribuido a que los diálogos no se rompan y sea posible vislumbrar la suscripción del Acuerdo Final.

El DDR de las FARC-EP estaría antecedido por el desarrollo de unos conversaciones que se adelantan con ocasión del Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera que incluyeron la definición y desarrollo de una agenda que abordó elementos claves de la problemática social colombiana y constituye una plataforma idónea para la participación política a futuro de quienes dejen las armas.

Las expectativas frente a las conversaciones que se adelantan con ocasión del Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, fueron mencionadas en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018¹³, documento previo a la expedición de la Ley 1753 de 2015 – Plan Nacional de Desarrollo

¹³ En efecto, el documento dice textualmente: "...Colombia tiene ahora una oportunidad única de romper con su legado histórico de conflicto. Si se consolida la paz, las posibilidades de desarrollo de Colombia en otras dimensiones se potencian. La ausencia de paz es tanto causa como consecuencia de nuestra falta de desarrollo en otras dimensiones... El Plan Nacional de Desarrollo, Todos por un nuevo país, se prepara a la par de un proceso de diálogo y negociación con las FARC, la principal organización insurgente de Colombia. En ese sentido, tanto la materialización de un eventual acuerdo de paz con esta organización como la construcción de los fundamentos para una paz sostenible, se soportarán sobre las políticas y estrategias que este Plan Nacional de Desarrollo le propone al país para los próximos años y que implicarán, como es natural, esfuerzos no solo del Estado sino de todos los colombianos. Pero que no haya confusiones. Este plan es más que las negociaciones en La Habana y lo que implique un eventual acuerdo." (Departamento Nacional de Planeación, 2014, pág. 4).

2014-2018, que continuó viendo en los procesos DDR oportunidades importantes para avanzar hacia la paz.

Sin pretender abarcar todas las posibilidades en un documento de esta extensión, al buscar respuesta a la pregunta planteada sobre los elementos que debe tener en cuenta el Estado para lograr el desarme, la desmovilización y la reintegración de más de 10.000 miembros de las FARC-EP a partir del año 2016, y teniendo como referentes los mayores riesgos que se vislumbran en las tres fases del DDR FARC-EP y de otros DDR futuros en Colombia, el análisis realizado permitió formular los siguientes:

- Es primordial avanzar en la reintegración comunitaria, de forma tal que se brinden garantías ciertas a las comunidades para que no sean revictimizadas por acoger a los desmovilizados y para que por el contrario, el hacerlo les signifique reales beneficios y oportunidades de desarrollo.
- Para garantizar la confianza de la sociedad en este proceso DDR, es fundamental actuar con sumo celo en el debido desarrollo de los pasos DDR, en especial desarme y desmovilización, a fin de evitar que con ocasión del alto número de personas involucradas, se dé cabida a falsas desmovilizaciones.
- Para optimizar el proceso, en todas las fases DDR se debe avanzar en el tratamiento diferencial a grupos poblacionales y étnicos.
- La Ruta de Reintegración debe tener en cuenta las condiciones particulares de los participantes y replantear aquellos elementos que obstaculizan a los beneficiarios acceder a sus servicios, de forma tal que su disfrute no implique renunciar a la empleabilidad, principal materialización de su nuevo proyecto de vida.
- Así mismo la ACR debe ahondar en la estrategia para que su agotamiento por parte de los beneficiarios no esté motivada en los beneficios económicos derivados de su participación.
- Teniendo en cuenta que el segmento de la población desmovilizada que perdió los vínculos familiares y sociales es el que mayores dificultades suele presentar para vincularse laboralmente, se debe examinar hasta qué punto la permanencia y agotamiento de los pasos de la ruta de reintegración está relacionada con su falta de oportunidades externas y replantear horarios y beneficios económicos, con miras a incrementar su autonomía y de esta forma garantizar su estabilidad económica y social una vez culmine el proceso.
- No sólo la Fuerza Pública, sino las instituciones en su conjunto, deben hacer mayor presencia en las regiones donde el Estado históricamente ha estado

ausente y donde con más fuerza se han dado las condiciones para perpetuar el CANI colombiano.

- Finalmente, en la medida en que ya existen pronunciamientos institucionales sobre la necesidad de abordar el tema de la reintegración política dentro del ejercicio ciudadano, como condición necesaria para ejercer la ciudadanía, avance que aún no se observa en la oferta de la ACR dentro de su Ruta de Reintegración, es importante ahondar en el tema, que sin duda beneficiará todos los elementos expuestos en este acápite, ya sea que el próximo proceso DDR FARC-EP sea colectivo, o se siga surtiendo individualmente.

Conclusiones

El futuro DDR FARC-EP se desarrollará, como anteriores procesos DDR colombianos, en medio del conflicto armado interno; ante el reto que tal condición implica, es conveniente tener en cuenta que la experiencia colombiana en DDR indica que el país adaptó a su realidad los estándares internacionales IDDRS y que el referente necesario para lograr a futuro procesos DDR exitosos, más que dichos lineamientos, son los propios aprendizajes.

El reconocimiento de que los procesos DDR son oportunidades importantes para avanzar hacia la paz, tiene respaldo institucional en la Política de Reintegración, Conpes 3554 de 2008 y en los Planes Nacionales de Desarrollo, 2006-2010, 2010-2014 y 2014-2018.

El engranaje tanto de instituciones como de recursos dispuestos durante el período analizado para encargarse de la atención de esta población ha incidido notablemente en la evolución de los procesos DDR colombianos, haciendo posible que para cada vez más personas vinculadas a GAIs, que toman la decisión de buscar un proyecto de vida distinto, esta sea una alternativa viable.

Como quiera que en términos de DDR se busca aumentar el porcentaje de personas que luego de desmovilizarse logran mantenerse en la legalidad, los retos más importantes que enfrentaría el futuro proceso DDR FARC-EP están en fortalecer la reintegración comunitaria y la apertura de espacios para la participación política tanto de los excombatientes como de los miembros de las comunidades receptoras.

Habida cuenta de la marcada exclusión política y económica de gran parte de la población durante la historia colombiana, la reintegración comunitaria es la que mayor impacto positivo puede tener en el entendimiento del CANI colombiano y la que podría contribuir con mayor fuerza a superar sus causas.

En caso de no tener en cuenta las condiciones particulares de los participantes, el análisis indica entre los riesgos más relevantes para un próximo proceso DDR FARC-EP, que el alto número de posibles participantes aliente falsas desmovilizaciones, que la entrega o dejación de armas no se realice efectivamente, que se sacrifique la empleabilidad de los

beneficiarios o que los beneficios económicos sean determinantes para que aquellos participen o no en la Ruta de la Ruta de Reintegración.

Así mismo son retos importantes fortalecer la autonomía del segmento poblacional que mayores dificultades tiene para vincularse laboralmente, incluir la reintegración política dentro de la preparación para el ejercicio ciudadano y seguir avanzando en el tratamiento diferencial de grupos poblacionales y étnicos.

Bibliografía

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2014). *Por qué fracasan los países*. Bogotá: Planeta Colombiana S.A.

ACR. (15 de Septiembre de 2014). www.reintegracion.gov.co. Obtenido de <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/ruta.aspx>

ACR. (15 de Septiembre de 2014). www.reintegracion.gov.co. Obtenido de www.reintegracion.gov.co/es/Agencia/Paginas/resena.aspx

ACR. (5 de Agosto de 2015). <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/retos.aspx>. Obtenido de <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/retos.aspx>

CGR. (Febrero de 2015). Análisis del desarme, desmovilización y reintegración (DDR) en Colombia 2006 - junio 2014. Bogotá, Bogotá, Colombia.

CNMH - CNRR. (Noviembre de 2013). Desafíos para la reintegración - Enfoques de género, edad y etnia Dirección de Acuerdos de la Verdad (DAV). Bogotá.

CNRR. (2007). *Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?* Bogotá.

Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (20 de Febrero de 2015). Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Bogotá, Bogotá, Colombia.

Congreso de Colombia. (30 de Diciembre de 1993). Ley 104 de 1993. *Ley 104 de 1993*. Bogotá, Bogotá, Colombia: www.secretariasenado.gov.co.

Congreso de Colombia. (26 de Diciembre de 1997). Ley 418 de 1997. Bogotá, Colombia: www.secretariasenado.gov.co. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0418_1997.html

Congreso de Colombia. (23 de Diciembre de 1999). Ley 548 de 1999. www.secretariasenado.gov.co. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6676>

Congreso de Colombia. (23 de Diciembre de 2002). Ley 782 de 2002. Bogotá, Colombia: www.secretariasenado.gov.co. Obtenido de www.secretariasenado.gov.co

Congreso de Colombia. (25 de Julio de 2005). Ley 975 de 2005. Bogotá, Bogotá, Colombia:

www.secretariassenado.gov.co. Obtenido de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17161>

Congreso de Colombia. (29 de Diciembre de 2010). Ley 1424 de 2010. *Ley 1424 de 2010*. Bogotá, Bogotá, Colombia: www.secretariassenado.gov.co. Obtenido de

http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/dav/descargas/ley1424_2010.pdf

Congreso de Colombia. (16 de Junio de 2011). Ley 1450 de 2011. *Ley 1450 de 2011*. Bogotá, Bogotá, Colombia: www.secretariassenado.gov.co. Obtenido de Ley 1450 de 2011.

Extraído http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html

Congreso de Colombia. (31 de Julio de 2012). Acto Legislativo 01 de 2012. *Acto Legislativo 01 de 2012*. Bogotá, Bogotá, Colombia: www.secretariassenado.gov.co. Obtenido de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48679>

Congreso de Colombia. (3 de Diciembre de 2012). Ley 1592 de 2012. *Ley 1592 de 2012*. Bogotá, Bogotá, Colombia: www.secretariassenado.gov.co. Obtenido de www.ictj.org/colombia-linea-tiempo/docs/Ley975/Ley1592.pdf

Congreso de Colombia. (9 de Junio de 2015). Ley 1753 de 2015. Bogotá, Bogotá, Colombia:

www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html.

Congreso de la República. (24 de Julio de 2007). Ley 1151 de 2007. Bogotá, Bogotá, Colombia:

www.secretariassenado.gov.co.

Congreso de la República. (10 de Junio de 2011). Ley 1448 de 2011. *Ley 1448 de 2011*. Bogotá, Bogotá, Colombia: www.secretariassenado.gov.co. Obtenido de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

Conpes. (1 de Diciembre de 2008). Conpes 3554. *Política nacional de reintegración social y*

económica para personas y grupos armados ilegales. Obtenido de www.redjurista.com:

https://www.redjurista.com/documents/conpes_dnp_3554_2008.aspx

De Armiñon, K. (2006). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. , 59-77. *CIDOB d'afers internacionals*, 59-77.

Departamento Nacional de Planeación. (15 de Noviembre de 2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co>:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>

FIP - II. (2015). *El desarme de las FARC: claves y propuestas para un proceso viable, exitoso y transparente*. Bogotá: Fip.

- Fisas, V. (2011). Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes. *Quaderns de construcció de pau* N° 24, 3-20.
- Fundación Ideas para la Paz. (2014). *Fin del conflicto: Desarme, desmovilización y reintegración (DDR)*. Boletín de paz, 33. Bogotá.
- Gobierno Colombiano. (15 de Julio de 2003). *Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la paz de Colombia*. Obtenido de <http://reliefweb.int>:
<http://reliefweb.int/report/colombia/colombia-acuerdo-de-santa-fe-de-ralito-para-contribuir-la-paz-de-colombia>
- Gobierno Colombiano y Otros. (26 de Agosto de 2012). *www.mesadeconversaciones.com.co*. Recuperado el 4 de Noviembre de 2013, de
<https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>
- Gobierno colombiano y otros. (2 de Noviembre de 2015). *www.mesadeconversaciones.com.co*. Obtenido de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/comunicado-conjunto-60-1443048528.pdf>
- Gobierno de Colombia y Otros. (26 de Agosto de 2012). *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Habana, Cuba. Obtenido de www.mesadeconversaciones.com.co:
<https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>
- Guáqueta, Alexandra. (2005). Desmovilización y reinserción en El Salvador, lecciones para Colombia. *Fundación ideas para la paz*, 3-29. Obtenido de Fundación Ideas para la Paz, Guáqueta, Alexandra. "Desmovilización y Reinserción en El Salvador", 9.
<http://ideaspaz.org/secciones/publicaciones/download documentos/desmovilizacion.pdf>
- Herrera, D., & González, P. (2013). Estado del arte del DDR en Colombia frente a los estándares internacionales en DDR (IDDRS). *Colombia Internacional No. 77 Enero-Abril 2013*, 272-302.
- López, D. M. (2013). Género, derechos de las víctimas y justicia transicional: Retos en Colombia. *Revista paz y conflictos*, 124-151.
- Martí Puig, S. (2007). Nuevos temas de seguridad en América Latina. *Fundación Cjdob*, 82-100. Obtenido de
http://www.cidob.org/articulos/monografias/el_proceso_de_desmovilizacion_y_reinsercion_de_la_contra_nicaragueense_algunas_claves_para_el_analisis_de_la_violencia_rural_en_nicaragua

- Martínez, S. (8 de Enero de 2015). *www.elespectador.com*. Recuperado el 24 de Agosto de 2015, de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/4507-hombres-salieron-de-filas-guerrilleras-articulo-536913>
- Mejía, L. F. (21 de Febrero de 2015). *www.reintegracion.gov.co*. Obtenido de <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/La%20Reintegraci%C3%B3n%20social%20y%20econ%C3%B3mica%20de%20los%20grupos%20armados%20ilegales%20en%20Colombia.pdf>
- Municipio de Villavicencio. (25 de Septiembre de 2015). *http://villavicencio.gov.co*. Obtenido de http://villavicencio.gov.co/index.php?option=com_content&task=view&id=8757&Itemid=1025
- Notiagen. (7 de Julio de 2011). *Movimiento Quintín Lame: 20 años de apuesta por la paz*. Recuperado el 28 de Septiembre de 2014, de [www.notiagen.wordpress.com: notiagen.wordpress.com/2011/07/07/movimiento-quintin-lame-veinte...](http://www.notiagen.wordpress.com/notiagen.wordpress.com/2011/07/07/movimiento-quintin-lame-veinte...)
- Nussio, E. (2009). ¿Reincidir o no? Conceptos de la literatura internacional aplicados al caso de desarme, desmovilización y reintegración de las Autodefensas Unidas de Colombia. *Pensamiento Jurídico No. 26 Septiembre - Diciembre 2009*, 213 a 235.
- ODDR. (Febrero de 2012). *www.bdigital.unal.edu.co*. Obtenido de http://www.bdigital.unal.edu.co/7143/1/ODDR_Salidas.pdf
- ONU. (26 de Junio de 1945). Carta de la ONU. San Francisco, Estados Unidos.
- ONU. (Diciembre de 2006). *www.onu.org*. Recuperado el 9 de mayo de 2015, de <http://www.unddr.org/uploads/documents/IDDRS%20Foreword%20and%20Acknowledgements.pdf>
- ONU. (2014). *www.unddr.org*. Obtenido de Operational guide to the integrated disarmament, demobilization and reintegration standards. Extraído el 16 de septiembre de 2014 de <http://www.unddr.org/uploads/documents/Operational%20Guide.pdf>
- Pinto, M., Vergara, A., & Lahuerta, Y. (20 de Noviembre de 2002). *Diagnóstico del programa de reinserción en Colombia: mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/211.pdf>
- Presidencia de la República. (1 de Febrero de 1990). Decreto 314 de febrero de 1990. Bogotá, Colombia. Obtenido de Decreto 314 de febrero de 1990. Extraído el 20 de mayo de 2015 desde [HTTP://ENTORNOLEGAL.COM.CO/CODIGOS/LEGISLACION/DECRETOS/1990/D0314DE1990.HTM](http://ENTORNOLEGAL.COM.CO/CODIGOS/LEGISLACION/DECRETOS/1990/D0314DE1990.HTM)

- Presidencia de la República. (26 de Diciembre de 1991). Decreto 2884 del 26 de diciembre de 1991. *Decreto 2884 del 26 de diciembre de 1991*. [HTTP://ENTORNOLEGAL.COM.CO](http://ENTORNOLEGAL.COM.CO).
Obtenido de [DecretHTTP://ENTORNOLEGAL.COM.CO/CODIGOS/LEGISLACION/DECRETOS/1991/D2884DE1991.HTM](http://ENTORNOLEGAL.COM.CO/CODIGOS/LEGISLACION/DECRETOS/1991/D2884DE1991.HTM)
- Presidencia de la República. (30 de Junio de 1994). Decreto 1385 de 1994. *Decreto 1385 de 1994*. Bogotá, Bogotá, Colombia: www.secretariasenado.gov.co.
- Presidencia de la República. (23 de Diciembre de 1999). Decreto 2546 de 1999. Bogotá, Bogotá, Colombia: www.secretariasenado.gov.co. Obtenido de www.secretariasenado.gov.co
- Presidencia de la República. (22 de Enero de 2003). Decreto 128 de 2003. Bogotá, Colombia: www.secretariasenado.gov.co. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7143>
- Presidencia de la República. (23 de Noviembre de 2003). Decreto 3360 de 2003. Bogotá, Colombia: www.secretariasenado.gov.co. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10798>
- Presidencia de la República. (3 de Mayo de 2011). Decreto 1391 de 2011. *Decreto 1391 de 2011*. Bogotá, Bogotá, Colombia: www.secretariasenado.gov.co. Obtenido de <http://www.reintegracion.gov.co/es/agencia/Documentos%20Decretos/Decreto%201391%20de%202011.pdf>
- Presidencia de la República. (22 de Junio de 2011). Decreto 1424 de 2011. *Decreto 1424 de 2011*. Bogotá, Bogotá, Colombia: www.secretariasenado.gov.co. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co>
- Presidencia de la República. (19 de septiembre de 2012). Resolución 339, artículo 1°. Bogotá, Bogotá, Colombia. Obtenido de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Resoluciones/Documents/RESOLUCION%20339%20DEL%2019%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202012.pdf>
- Presidencia de la República. (26 de Diciembre de 2013). Decreto 3011 de 2013. *Decreto 3011 de 2013*. Bogotá, Bogotá, Colombia: www.secretariasenado.gov.co. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=56210>
- Presidencia de la República. (2 de Septiembre de 2014). Decreto 1649 de 2014. *Decreto 1649 de 2014*. Bogotá, Bogotá, Colombia: www.secretariasenado.gov.co. Obtenido de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/dapre/Normativa/Decreto-1649-2014.pdf>
- Restrepo, C. E. (2010). *La configuración del delito político en Colombia*. Recuperado el 24 de Marzo de 2015, de <http://repository.upb.edu.co>:

<http://repository.upb.edu.co:8080/jspui/bitstream/123456789/113/1/Delito%20pol%C3%ADtico%20en%20Colombia.pdf>

- Rivera M, Daniel. (4 de Enero de 2014). El director de la Agencia para la Reintegración habla del éxito de la desmovilización. *El Colombiano*, págs.
http://www.elcolombiano.com/las_cifras_sobre_desmovilizados_superan_a_las_de_alzados_en_armas-FAEC_276553.
- Uprimny, R. (2006). Las enseñanzas del análisis comparado: procesos transicionales, formas de justicia transicional y el caso colombiano. *Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad*, 20.
- Valencia, O. L., & Daza, M. F. (2010). Vinculación a grupos armados: un resultado del conflicto armado en Colombia. *Diversitas*, 6(2), 429-439.
- Villarraga, Á. (2013). Experiencias históricas recientes de reintegración de excombatientes en Colombia. *Colombia Internacional*, (77), 107-140.

BIBLIOTECA CENTRAL DE LAS FF. MM.
"TOMAS RUEDA VARGAS"



201000244