

La Contribución de Cartagena al Desarme, Desmovilización y Reintegración

Cartagena, Colombia, Junio 2009



cartagenaddr.org



La Contribución de Cartagena al Desarme, Desmovilización y Reintegración

Cartagena, Colombia, Junio 2009



cartagenaddr.org

Versión Original en Inglés

Este documento ha sido redactado por el Secretariado Técnico de Contenido y Métodos (CMTS) del Congreso Internacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración (CIDDR) bajo la dirección de Nat J. Colletta, director de Contenido y Métodos y Director del Grupo Asesor de Contenido y Método (GACM) y con la participación de Ben A. Oppenheim y Manuela Torre, Asesores del GACM; Alejandro Eder, Asesor Político para el Alto Consejo Colombiano para la Reintegración (ACR) y Director del comité de coordinación de CIDDR, Andrea Salazar y Andrés Ángel, Asesores en el Comité de Coordinación; Juan Carlos Palou, Coordinador en el Secretariado Técnico, Mariana Díaz Kraus, Asesora en Secretariado Técnico, Johanna calvo, Isabela Leao, Jimena Samper y Maria Stella Sanabria, Reporteros para el Secretariado Técnico. Los autores toman responsabilidad exclusiva en el contenido de este documento, el cual no refleja necesariamente las opiniones o políticas de sus empleados permanentes o de coorganizadores, socios, ni de patrocinadores del sector privado del CIDDR. Los contenidos de este resumen son de tipo abierto: cualquiera es libre de citar, reproducir, difundir y discutir, sin embargo, está prohibida la modificación, edición o la reclamar este trabajo como suyo.

Prólogo

Álvaro Uribe Vélez, Presidente
de la República de Colombia

La ambiciosa iniciativa de realizar el Primer Congreso Internacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración (CIDDR), fue un esfuerzo de Colombia, en conjunto con varios gobiernos amigos y organizaciones internacionales, los cuales, como nosotros, están convencidas de la importancia del diálogo, del intercambio de experiencias y de la transferencia de conocimientos para contribuir al desarrollo sostenible y a la consolidación de la paz en todo el mundo.

Como resultado notable de este esfuerzo nace este documento, La Contribución de Cartagena al Desarme, la Desmovilización y la Reintegración. El CIDDR contó con la participación de más de 1.500 personas de 57 países, la mayoría de los cuales han vivido sus propios procesos de construcción de paz. Es por esto que la Contribución de Cartagena es un documento único, pensado como una herramienta de consulta elaborada con base a las discusiones y debates llevados a cabo por los expertos y técnicos, los académicos y los beneficiarios quienes han vivido estos procesos de primera mano.

La Contribución es además un aporte novedoso e importante en tanto que reconoce el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) como un proceso que debe ir más allá de la renuncia a las armas por parte de los miembros de un grupo armado ilegal. En efecto, dichos procesos deben ser integrados a políticas que buscan generar desarrollo social, desarrollo económico, justicia, visibilización y reparación de víctimas y ofrecer seguridad a todos los ciudadanos dentro de un marco democrático.

Colombia puede dar testimonio a partir de su propia experiencia de que la seguridad desde la democracia, la confianza inversionista y la cohesión social son factores que en nuestro país han determinado que haya un fenómeno masivo de reintegración y de construcción de paz. Entendemos la inversión como una función social, conectada a nuestras metas y resultados sociales. Entendemos la cohesión social conectada a la seguridad. Sin seguridad no hay inversión, y sin inversión no nos queda más camino que repartir pobreza.

La inversión es un supuesto necesario para que en un país de 45 millones de habitantes como Colombia, la reintegración sea perdurable, sea el final de años de violencia. Y, la política social es fundamental para evitar el reclutamiento, la vida criminal, para que nuestro sistema demuestre con hechos que está en condiciones de superar la pobreza y de construir equidad.

En Colombia optamos por enfrentar la violencia sin violar los principios de la democracia, de tal forma que ha rendido resultados importantes. A la fecha, se han desmovilizado más de 51.000 personas de los grupos armados ilegales, sin haber logrado aún un cese de hostilidades con todos los grupos terroristas que amenazan nuestra democracia. Más de 31.000 de éstas fueron el resultado de diálogos de paz sostenidos con grupos paramilitares ilegales entre 2003 y 2006. Las 20.000 restantes han sido el resultado de desmovilizaciones individuales en las cuales los miembros de grupos que no han iniciado diálogos con el gobierno optan por volver a la civilidad a pesar de la falta de voluntad de paz de sus líderes. Del grupo narcoterrorista de las FARC ya se han salido más de 13.000 compatriotas de esta manera.

El proceso de construcción de paz en Colombia ha sido acompañado por la Ley de Justicia y Paz, como acción integral del proceso de reintegración de desmovilizados. Esta norma, producto de un extenso y profundo debate nacional e internacional, logró un gran equilibrio entre la justicia y la paz; paz sin impunidad y justicia sin negación de la paz y con exigencia de reparación. No ha sido fácil su aplicación, pero todos los días el gobierno colombiano hace esfuerzos adicionales, en muchas ocasiones con el acompañamiento de la comunidad internacional que nos ha prestado sus experiencias y técnicas.

El CIDDR y la publicación de La Contribución de Cartagena son muestras claras que el apoyo técnico mutuo en materias de paz entre países con condiciones similares de desarrollo y de orden público representa una herramienta de cooperación importante. Actualmente Colombia está implementando una estrategia de cooperación técnica para lograr un mayor compromiso en este propósito, la cual se estructura sobre la búsqueda de resultados concretos cuyos impactos sean reales y medibles. De esta manera, los colombianos buscamos contribuir de manera efectiva para que nuestros pueblos puedan alcanzar el anhelo de la paz duradera.

Invito a las víctimas de la violencia, a los profesionales, a los académicos, a las personas desmovilizadas, a los periodistas, a las Organizaciones No Gubernamentales, a los líderes comunitarios, y a los miembros de diferentes gobiernos, a todos quienes luchamos por la paz, a unirse a este esfuerzo y a asumir el reto de alcanzar la paz duradera. E invito también a los países que han vivido situaciones similares a la nuestra en sus propias tierras a que juntos impulsemos la preservación y divulgación de nuestras experiencias para el beneficio de la paz de todos los pueblos del mundo. Quienes luchamos contra la violencia y el terrorismo en nuestras tierras tenemos las llaves de la paz en nuestras manos. Es nuestro deber compartirlas.



La Contribución de Cartagena al DDR Índice

Acrónimos	1
Glosario	3
Introducción	7
CIDDR: Las semillas de una idea	7
Razones para el CIDDR:	
Conocimiento Global e Intercambio de Experiencias	9
El CIDDR: Objetivos, Participantes y Socios	11
Organización y Procesos del CIDDR	12
La Contribución de Cartagena al DDR	13
Capítulo I: DDR desde una Perspectiva Global	15
La Evolución de DDR	15
Objetivos y Alcance Mundial	16
Elementos Programáticos cambiantes	17
Factores Contextuales en el Diseño de DDR	20
Aspectos Críticos y Temas Transversales.	22
Midiendo el Impacto y el Éxito	25
Dilemas, Disyuntivas y Desafíos.	26
Capítulo II: DDR y la promoción de la seguridad: vínculos para la reforma del sistema de seguridad y las medidas de estabilización temporal	33

Posicionando DDR en el Contexto de la Promoción de la Seguridad, Consolidación de la Paz y Desarrollo	33
Clases de Programas de desarme	35
Medidas de Estabilización Provisionales	37
Vínculos entre ISM, DDR y SSR	40
Los Riesgos de Fracasos en DDR, el Aumento del Crimen Organizado y la Delincuencia	42
Capítulo III: DDR y la Reintegración Social: de la guerra civil a la sociedad civil	45
Reconstruyendo la Legitimidad del Estado, Confianza Cívica y Cohesión Social	45
Equilibrando Seguridad, Justicia y Paz	46
La Justicia y la Sanación de Heridas Sociales y Psicológicas	48
Trascendiendo Identidades Estáticas: Yendo más allá de las Víctimas y los Perpetradores	50
Atendiendo Grupos con Necesidades Especiales y Asistiendo a los más Vulnerables	51
Reintegración y Reconciliación: Encontrando un Lugar en la Sociedad	53
Reconstruyendo el Pacto Social entre el Estado y los Ciudadanos	56
Capítulo IV: DDR y Reintegración Económica: cerrando el déficit de capital y manejando el riesgo de conflictos recurrentes.	59
De la Economía de Guerra a la Economía de Paz	59
Cerrando los Déficits de Capital	60
Estabilización, Recuperación y Desarrollo: Creando Empleos y Reconstruyendo Medios de Sustento	63
Política por fases de la Estabilización, a la Reintegración, al Desarrollo	64

Entrenamiento y creación de empleos: Conectando las Habilidades Técnicas, las Habilidades para la Vida, la Inversión y las Oportunidades de Mercado	68
Más allá de la Reintegración: Pasos hacia la Estabilidad, el Crecimiento y el Desarrollo Sostenible de la Comunidad	69
Capítulo V: Resumen y Conclusiones	71
Evolucionando el Ámbito y la Naturaleza Social y Política de DDR	71
Contexto	73
Asegurando la Pertenencia Local a través de Dialogo Inclusivo	74
Promoviendo la Seguridad, el Desarrollo y la Gobernabilidad Democrática	75
Reintegración Económica como un Puente para el Desarrollo Sostenible	77
La Reintegración Social como la Base de las Otras Formas de Reintegración	78
Abordar las Causas del Conflicto es una Condición Necesaria para la Paz Sostenible	80
Planeando, Definiendo y Midiendo el Éxito	81
Epílogo: Un llamado a la acción del congreso internacional para la redGlobal sur-sur	83



Acrónimos

ACR	Alta Consejería para la Reintegración (Colombia)
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CIDDR	Congreso Internacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración
CMAG	Grupo Asesor de Contenido y Método (GACM) del Congreso Internacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración
CMTS	Secretaría Técnica de Contenido y Método
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (Colombia)
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
DSP	Política de Seguridad Democrática del Gobierno de Colombia
FAR	Fuerzas Armadas de Ruanda
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
IDDRS	Normas Integradas de DDR de las Naciones Unidas
IDP	Desplazados Internos
IOM	Organización Internacional para las Migraciones
ISM	Medida Provisional de Estabilización
IRA	Ejército Republicano Irlandés
KPC	Cuerpo de Protección de Kosovo
MDGs	Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU
MDRP	Programa Multinacional de Desmovilización y Reintegración
MI	Integración Militar
MILF	Frente Moro de Liberación Islámica
NGO	Organización No Gubernamental
TEPT	Trastorno por Estrés Postraumático

RDD	Reintegración, Desmovilización y Desarme
R2D2	Reinserción, Reintegración, Desmovilización y Desarme
SALW	Armas pequeñas y ligeras
SASC	Cuerpos de Servicios de Sudáfrica
SIDDR	Iniciativa de Estocolmo sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración
SSR	Reforma del Sector de la Seguridad
ONU	Organización de las Naciones Unidas
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNTAG	Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición

Glosario

Desarrollo de las capacidades institucionales	Programas o partes de programa cuyo objetivo es desarrollar los conocimientos y las capacidades o mejorar el diseño de las instituciones locales en países afectados por el conflicto, para que puedan proponer servicios más eficientes a largo plazo.
Reintegración basada en la comunidad	Procesos de reintegración que se enfocan sobre las necesidades y las percepciones de las comunidades locales. Los programas de reintegración orientados hacia la comunidad implican una mayor participación y coordinación con el gobierno local, una mayor atención a los derechos de las víctimas a través de una “Comisión de la Verdad”, reparaciones así como de otras medidas entre las cuales, una reintegración económica vincula los programas de creación de empleos y los métodos de sustento.
Desmovilización*	Desmovilización formal y controlada de los combatientes activos de las Fuerzas Armadas u otros grupos armados.
Desarme*	La recolección, documentación, control y recuperación de armas cortas, municiones, explosivos y armamento liviano y pesado de los combatientes y a menudo, de la población civil. El desarme incluye generalmente el desarrollo de programas de manejo responsable de armas.
DDR	Desarme, desmovilización, y reintegración. Ver entradas individuales
Capital Humano *	Los conocimientos, capacidades y habilidades y otros atributos acumulados por un individuo, relevantes para una actividad económica.

Medidas de Estabilización Temporal (ISM)	Programas concebidos temporalmente con el fin de ganar tiempo y espacio para los diálogos políticos durante una transición de la guerra a la paz. Las ISM tienden a mantener la cohesión de los excombatientes en estructuras militares o civiles, tales como en servicios civiles, fuerzas de seguridad transitorias y otras formas de autonomía transitoria.
Pertenencia local	Inversión política y compromiso local en el proceso de paz y la reconstrucción posconflicto. La pertenencia local implica tanto una voluntad política de parte de los actores locales, como a una capacidad institucional para desempeñar un papel en el diseño e implementación de varios elementos de la transición guerra-paz.
Integración Militar	La integración de varios combatientes en los órganos de seguridad formales tales como las fuerzas armadas nacionales o las fuerzas de policía.
Construcción de paz*	Un proceso diseñado para prevenir el resurgimiento de un conflicto y para crear las condiciones necesarias para una paz duradera en unas sociedades destrozadas por el conflicto. Es un proceso holístico que incluye actividades tales como el desarme, la desmovilización y la reintegración de las fuerzas y grupos armados; la rehabilitación de las infraestructuras nacionales, los derechos humanos y la supervisión de los procesos electorales, la vigilancia o capacitación de los administradores civiles y de la Policía; la formación en procedimientos de controles de aduanas y fronterizos, la asesoría o formación en política de estabilización macroeconómica y presupuestaria y ayuda al levantamiento de minas.
Apoyo sico-social	Servicios de asistencia y de seguimiento orientados hacia los ex-combatientes y las víctimas de la violencia cuyos objetivos son el mejoramiento de la salud psicológica, la gestión del trauma y de las enfermedades mentales consecuentes del conflicto.
Reconciliación	Reformación del tejido social a través de un proceso de sanación y de perdón a largo plazo. La reconciliación es un proceso profundamente individual, vinculado a la reconstrucción en general, de la confianza cívica y de la asociación comunitaria.

Reinserción*	La ayuda ofrecida a los ex-combatientes en el momento de su desmovilización antes del proceso (más largo) de reintegración. La reinserción es una forma de ayuda transitoria para cubrir las necesidades básicas de los excombatientes y de sus familias, y puede incluir un subsidio transitorio de seguridad, comida, ropa, abrigo, servicios médicos, educación básica a corto plazo, formaciones, empleos y herramientas.
Reintegración*	Procesos a través de los cuales los excombatientes adquieren un estatus civil, un empleo e ingresos sustentables. La reintegración es esencialmente un proceso económico y social en un periodo de tiempo indefinido, desarrollado en las comunidades, a nivel local.
Reforma del Sistema de Seguridad* (RSS)	Cada vez más denominada “Reforma del sistema de seguridad”, la RSS es un concepto dinámico que implica el diseño e implementación de una estrategia para la gestión de las funciones de seguridad de una manera democráticamente responsable y eficiente, para empezar y respaldar la reforma de la infraestructura nacional de seguridad. Incluye los ministerios nacionales, las autoridades civiles, los sistemas judiciales, las sociedades militares privadas (SMP), los servicios correccionales y los organismos de vigilancia de la sociedad civil.
Armas pequeñas* (SALW)	Toda arma mortal convencional y municiones que pueden ser cargadas por un combatiente o un vehículo liviano y que no requiere ningún tipo de logística o mantenimiento particular. Por lo general, las armas y municiones cuyo calibre no supera 100 mm se consideran como SALW.
Capital Social	Normas, valores y expectativas sociales compartidas, expresadas a través del comportamiento (confianza y compromiso social) y de las organizaciones formales e informales (asociaciones cívicas y redes sociales). El capital social es a menudo considerado como una propiedad de la sociedad civil, pero también puede describir el estado de una relación entre la sociedad y el Estado;
Enfoque	El enfoque de los programas y de los recursos sobre una población o un grupo social especial de interés.

Sistemas Judiciales Tradicionales	Prácticas y mecanismos comunes para la investigación, la judicialización y la resolución de los conflictos. Los sistemas judiciales tradicionales pueden ser religiosos o laicos, informales o integrados en unas estructuras comunitarias formalizadas, pero no necesariamente como un elemento de sistemas judiciales formales del Estado.
Justicia Transicional*	La justicia transicional incluye una serie de procesos y mecanismos asociados a los intentos de una sociedad de terminar con una herencia y un pasado de violencia y de abuso, con el fin de asegurar la responsabilidad, servir la justicia y lograr la reconciliación. Eso incluye mecanismos judiciales y no judiciales, con unos niveles de implicación internacional diferentes, tales como las persecuciones judiciales individuales, las reparaciones, las comisiones de la verdad y las reformas institucionales (investigaciones y revocación de oficiales del Estado).

Nota: Las entradas marcadas con asterisco (*) están adaptadas o definidas de acuerdo a los estándares integrados del programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración de la Organización de las Naciones Unidas.

Introducción

CIDDR: Las Semillas de una Idea

El Congreso Internacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración (CIDDR) es una idea a la cual le ha llegado la hora. Si bien la reincorporación de excombatientes después de que una guerra ha concluido es un problema tan antiguo como la guerra misma,² los programas de DDR solo emergieron como un conjunto coherente de herramientas para la administración de transiciones de la guerra a la paz, hasta los últimos años hacía fines de la guerra fría. Con la caída del muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética, las numerosas guerras subsidiarias de la era bipolar se estaban desvaneciendo. Mientras otros conflictos que estaban latentes surgieron en forma de conflictos civiles declarados, desafiando varios regímenes de estado alrededor del mundo cuales plantearon un alto riesgo en la estabilidad y seguridad del sistema global. Empleado en principio por la ONU para brindar apoyo e implementar acuerdos negociados para los conflictos civiles, la DDR asumió rápidamente un papel central en la administración de transiciones de la guerra a la paz bajo el nuevo mandato de la Organización de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz.³

El primer proceso del programa de DDR, ordenado por el Consejo de Seguridad de la ONU tuvo lugar en Namibia en 1989, y fue llevado a cabo con el apoyo del Grupo de Asistencia de Transición de la ONU (GANUPT). Este es-

-
2. Las transiciones de la guerra a la paz han sido siempre diversas y específicas según el contexto. En la antigua Grecia, los combatientes eran normalmente ciudadanos libres, que podían retornar a sus ocupaciones habituales de tiempos de paz al final de un conflicto sin requerir desarme o reintegración. Bajo el Imperio Romano, las fuerzas militares profesionales fueron desmovilizadas y usadas para crear colonias que tenían por objeto ampliar la presencia demográfica y gubernamental del imperio. A finales de la Edad Media, muchos combatientes eran mercenarios, para los cuales el final de la guerra era el final de una relación contractual. Durante la mayor parte del siglo XX, los procesos de DDR, fueron en gran parte concebidos e implementados por establecimientos militares nacionales y tratados en su mayor parte por medio de reducciones del pie de fuerza seguidas del cese del conflicto interestatal.
 3. Boutros Boutros-Ghali, Agenda for Peace, United Nations Document A/477-277., October 3, 1992, New York.

fuerzo inicial fue rápidamente seguido por misiones similares en Camboya, América Central y Mozambique. Desde estas primeras misiones, a finales de los años ochentas y principios de los noventas, más de 60 procesos documentados de programas de DDR han sido desarrollados en todo el mundo. En el 2007 hubo aproximadamente 20 procesos activos, que brindaron apoyo a más de 1 millón de beneficiarios directos con un presupuesto conjunto de 630 millones de dólares.⁴

El DDR fue concebido como un mecanismo de apoyo para los procesos de paz a través de la reestructuración, administrada internacionalmente, de las fuerzas de seguridad, pero con el paso del tiempo, ha sido claro que los programas de DDR no pueden destinarse exclusivamente a asuntos militares o de seguridad, permaneciendo aislados de objetivos humanos de desarrollo y seguridad mucho más amplios. Aunque el énfasis central del DDR consiste en reducir y reconfigurar las herramientas de guerra, los mecanismos a través de los cuales el DDR es llevado a cabo han evolucionado para abarcar también el desarrollo de capacidades, gobernabilidad local, creación de puestos de trabajo, reconstrucción posconflicto y reconciliación. En el corto plazo, los procesos y políticas del DDR se han dirigido de forma progresiva hacia la intersección entre la seguridad y el desarrollo, conectando dos mundos aparentemente diferentes: los mandatos para el mantenimiento de la paz y los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU.

Después de 30 años de implementación, queda claro que DDR es en esencia un proceso político. Los programas de DDR y temas como la configuración de cuarteles temporales, la identificación de beneficiarios del programa ni el diseño de procesos de desarme ya no se tratan como asuntos estrictamente técnicos. Por el contrario, DDR ha sido reconocido como un importante punto de inflexión en la transición de la guerra a la paz. Su estructura y nivel de éxito pueden tener profundas y duraderas influencias en el modelo de instituciones locales y nacionales, en el alineamiento del poder político durante el posconflicto, en la consolidación de la paz y en la velocidad de recuperación. Estos hechos fueron claramente reconocidos en el Primer Congreso Internacional de Desarme, Desmovilización y Reintegra-

4. Robert Muggah, "Introduction: Emperor's clothes?" in Muggah, ed., *Security and Post-conflict Reconstruction: Dealing with Fighters in the Aftermath of War*, Routledge Global Security Studies 2009, pp. 5-6

ción (CIDDR), y serán evaluados a fondo y resumidos, en las conclusiones de la Contribución. El CIDDR consolida la seguridad y el desarrollo de nexos, trayendo a primer plano la necesidad de dirigirse hacia la justicia social, la rehabilitación de comunidades, y al asegurar una participación más incluyente junto con una distribución equitativa de los recursos y oportunidades, para prevenir el conflicto en primer lugar.

Las apuestas por el éxito de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración en este momento son más altas que nunca, tanto por la consolidación de los procesos de paz como por la ampliación de la seguridad regional y global. Las profundas dependencias recíprocas, económicas y políticas, creadas por la globalización, han sido acompañadas por el aumento del crimen transnacional, creando retos reales para la consolidación de la paz y el desarrollo de muchos países que se encuentran en un periodo de posconflicto. En tales contextos, instituciones estatales débiles y fronteras porosas permiten la formación de economías ilícitas, así como el tráfico de mercancías de alto valor, tales como diamantes, narcóticos, armas y seres humanos (nuevos reclutas, trabajadoras sexuales, inmigrantes ilegales, etc.) las cuales proveen a los excombatientes y sabotadores con los medios para reavivar el conflicto o para sobrevivir a través de la depredación. Las fallas para reintegrar exitosamente excombatientes y para proveer medios legales de subsistencia, pueden llevar a continuos problemas de inseguridad, crímenes y violencia dentro de los estados en periodos de posconflicto, dificultando el crecimiento económico posguerra y desarrollando e intensificando amenazas de seguridad transnacionales.

Razones para el CIDDR:

Conocimiento Global e Intercambio de Experiencias

En los últimos años, muchos gobiernos nacionales que enfrentan conflictos armados han reconocido la utilidad de DDR como piedra angular para la paz y como complemento para los procesos de paz existentes. A principios de Agosto de 2002, Colombia comenzó a asumir la desmovilización y reintegración de miembros de grupos armados ilegales como un complemento eficaz a la Política de Seguridad

Debemos adaptarnos al contexto del país, reforzando las instituciones democráticas, la justicia, la administración local/regional junto con la seguridad. Todo hace parte del mismo juego de ajedrez.

Francisco Santos,
VicePresidente, República de Colombia

Democrática del Gobierno (PSD), la cual busca finalizar la violencia organizada que se ha mantenido durante casi 50 años. La combinación entre un acercamiento militar y una puerta abierta para la desmovilización, ha dado como resultado el desarme y desmovilización de más de 50.000 personas provenientes de grupos armados ilegales.⁵ En efecto, DDR le ha proporcionado a Colombia una novedosa y poderosa herramienta para reducir la violencia prolongada a través de que provee procesos de reintegración basados en la comunidad para grupos ilegales que decidieron desmovilizarse de forma colectiva. Esto se logra principalmente, negociando la paz de forma individual con miembros de grupos ilegales que buscan una salida a la violencia, a pesar de que sus líderes se rehusaron a entrar en los diálogos de paz. Desde el año 2002, el gobierno de Colombia ha buscado perfeccionar el enfoque de DDR para poder integrarlo con la seguridad nacional y las políticas de desarrollo, para defender los derechos y necesidades de las víctimas y por último, para promover el desarrollo de las comunidades receptoras.

Los retos de construir un programa de DDR de alcance nacional, propio y a la medida del contexto específico y retos de Colombia, revelaron algunos vacíos en el conocimiento global de DDR, particularmente en los modelos de programas alternativos y de mejores métodos de práctica. Con el paso de los años, la conservación del conocimiento ganado por medio de los procesos de DDR ha sido altamente fragmentada. Exceptuando los procesos implementados bajo el auspicio de las agencias de la ONU, El Banco Mundial y de otras instituciones regionales e internacionales, el intercambio de experiencias e información entre diferentes escenarios de DDR ha sido limitado a reuniones de tipo nacional, bilateral o regional. Mientras cientos de artículos han sido escritos respecto a la práctica y teoría de DDR, solo se ha hecho un esfuerzo relativamente pequeño para consolidar el conocimiento global y las experiencias prácticas, con el fin de avanzar y mejorar la ejecución de DDR.

Junto con el deseo de continuar mejorando su propia estrategia de reintegración basada en la comunidad, y como respuesta a la falta de reflexión

5. De los 50.000 desmovilizados, 32.000 se han desmovilizados colectivamente después de diálogos que ocurrieron entre el Gobierno y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Sin embargo, se debe reconocer que un cierto número de estos desmovilizados de las AUC supuestamente se han reagrupado y reorganizado, o ha entrado en actividades ilegales. Los demás 18.000 se han desmovilizado individualmente de grupos tales como las FARC o el ELN, quienes se negaron a emprender negociaciones de paz.

global en DDR, el Gobierno de Colombia buscó crear un nuevo espacio de Cooperación Técnica entre los países del hemisferio sur, donde académicos, políticos, profesionales, personas desmovilizadas y grupos de la sociedad civil, particularmente de aquellos países que viven o han vivido personalmente programas de DDR, pueden reunirse para intercambiar valiosas experiencias y mejores métodos de práctica de DDR. Este foro de diálogo abierto sobre DDR, seguridad, justicia y reconstrucción después de tiempos de crisis, fue explícitamente hecho para generar recomendaciones prácticas, que puedan contribuir al diseño e implementación de procesos de reintegración a corto plazo que lleven a un desarrollo sostenible a largo término.

El CIDDR: Objetivos, Participantes y Socios

El primer Congreso Internacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración (CIDDR) fue organizado por la Alta Consejería para la Reintegración de Colombia (ACR) y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), en conjunto con otros actores nacionales e internacionales tanto gubernamentales como no gubernamentales.⁶ Los principales objetivos de este congreso fueron:

1. Proveer un foro donde expertos, académicos y profesionales de todo el mundo podrían intercambiar conocimiento práctico, experiencias y mejores métodos de práctica de una manera objetiva que pudiera contribuir al avance de DDR;
2. Mencionar y examinar los debates existentes de programas de reintegración basados en la comunidad y construir sobre ellos;
3. Consolidar en un informe, La Contribución de Cartagena al DDR (CCDDR), el conocimiento emergente del CIDDR. La Contribución de Cartagena actúa como una continuación lógica de dos notables esfuerzos internacionales en la preservación de la experiencia y conocimientos de DDR: La

6. Incluyendo el Banco Mundial, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), la Oficina para Prevención y Recuperación de Crisis (BCPR), el Reino de los Países Bajos, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, la Comisión Europea, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Misión de Acompañamiento al Proceso de Paz de las Organizaciones de los Estados Americanos (MAPP-OEA), la Fundación Ideas Para la Paz y el Instituto para la Seguridad Integral. Adicionalmente, el CIDDR ha sido apoyado por organizaciones socias tales como, el Centro de Información de las Naciones Unidas (UNIC), “Colombia es Pasión”, la Embajada de Francia en Colombia, la Agencia Francesa de Desarrollo, la Confederación Suiza y el Banco Centroamericano de Integración Económica. El CIDDR también ha recibido importantes fondos del sector privado, con donadores como la Federación Nacional de Cafeteros, la Cámara de Comercio Colombo-americana, Pacific Rubiales, Nestlé, Coca-Cola, Femsa, Coltabaco, Semana y Asocolflores.

Iniciativa de Estocolmo Sobre Programas de DDR (SIDDR) y las Normas Integradas de DDR de las Naciones Unidas (IDDRS);

4. Crear un centro de referencia de DDR y una red de profesionales que puedan ayudar en el avance de la búsqueda de la paz de diferentes naciones y regiones a lo largo del mundo. Esta red se encuentra en línea, disponible para cualquier persona en www.cartagenaddr.org; y
5. Promover iniciativas de cooperación técnica entre los países del hemisferio sur, para que sean importantes mecanismos a través de los cuales países que experimentan procesos de DDR, así como agencias y organizaciones internacionales que participan de forma activa en DDR, puedan mejorar su trabajo y consolidar su conocimiento en este y otros campos relacionados.

Además, los organizadores del CIDDR buscaron identificar temas, pautas y procedimientos que puedan facilitar el trabajo de profesionales nacionales e internacionales encargados del diseño e implementación de procesos de DDR, así como de Organizaciones no Gubernamentales y comunitarias en todo el mundo que brindan apoyo en transiciones de la guerra a la paz.

El DDR ha sido reconocido como un ingrediente crítico en la consolidación de la estabilidad y de la construcción de paz en países que emergen de conflictos. DDR es concebido para proveer seguridad y estabilidad en ambientes de posconflicto para que la recuperación y el desarrollo, puedan echar raíces

Dmitry Titov,
Subsecretario General de Fomento del Estado de Derecho y de las Instituciones de Seguridad de la ONU

Del 4 al 6 de mayo de 2009 el CIDDR reunió más de 1.000 políticos, académicos y profesionales de 57 países, dando como resultado el primer foro global sobre DDR donde las partes interesadas se reunieron para intercambiar valiosas experiencias ganadas en procesos de DDR realizados a lo largo del mundo.

Organización y Procesos del CIDDR

El componente académico y metodológico del CIDDR fue considerado por el Grupo Asesor de Contenido y Método (GACM) del CIDDR, el cual condujo el desarrollo de los temas que serían discutidos en los paneles y mesas redondas. El GACM estuvo compuesto por prominentes expertos colombianos e internacionales en temas como la construcción de paz, DDR y desarrollo después de tiempos de crisis. Estos expertos brindaron asesoría y dieron recomendaciones a los organizadores del congreso sobre moderadores, realizadores de estudios y panelistas potenciales.

Aprovechando la oportunidad de acoger a un grupo internacional y representativo de personas interesadas en el congreso, todos los paneles y mesas redondas fueron diseñados para fomentar el debate y estimular el intercambio de conocimientos teóricos y aplicados, mejores métodos de práctica, experiencias fallidas, lecciones aprendidas y para también capturar los conocimientos teóricos y prácticos generados durante los debates. El CIDDR fue diseñado con el fin de maximizar el intercambio de conocimiento a través de debates abiertos entre aquellos que han vivido personalmente procesos de DDR. El congreso consistió en siete paneles, cada uno de cuatro a seis personas, que incluían renombrados académicos, políticos, profesionales y excombatientes. Adicionalmente cada panel fue moderado por políticos o académicos que poseen un conocimiento importante en los campos de construcción de paz, desarrollo y DDR.

Dentro de los siete paneles plenarios, cinco se enfocaron en temas que abarcaron desde asuntos críticos de DDR, hasta la relación entre DDR y seguridad, reintegración tanto económica como social y percepciones de veteranos de guerra. Cada uno de los cuatro paneles temáticos principales fue dividido en cuatro mesas redondas, dando como resultado 16 en total. Cada una de las 16 mesas redondas examinó aspectos específicos de DDR desde un punto de vista más práctico, enfocándose en tres o cuatro preguntas predeterminadas, las cuales sirvieron como punto de referencia para los debates. Una mesa redonda incluía a 30 profesionales seleccionados entre los asistentes al CIDDR, un facilitador y de dos a cuatro conductores, quienes detallaban brevemente un caso relevante de un país o una experiencia regional, preparando de esta manera la escena para un debate más amplio. Todos los participantes de las mesas redondas fueron seleccionados con base en la amplitud y aplicación de su conocimiento sobre el tema de discusión.

Antes del congreso, cinco documentos de trabajo fueron comisionados para dar una visión técnica general, para informar y estimular los debates sobre temas claves, tales como reintegración comunitaria, reintegración social, reintegración económica, asuntos críticos en DDR, promoción de la seguridad y DDR.

La Contribución de Cartagena a DDR

La Contribución de Cartagena al DDR es uno de los principales productos resultantes del CIDDR. Los debates realizados en los paneles y mesas redondas durante el CIDDR, tanto como los documentos de trabajo asignados, propor-

cionaron la materia prima para este reporte. Como tal, la Contribución de Cartagena no es simplemente un reporte de las lecciones aprendidas, sino un registro de temas claves, debates, ideas frescas y preguntas sin resolver que salieron a la superficie durante múltiples rondas de diálogos y debates entre expertos, profesionales, académicos, personas desmovilizadas, líderes comunitarios, víctimas de la violencia, periodistas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros grupos interesados que participaron de forma abierta y activa en el CIDDR.

La Contribución fortalece y amplía el trabajo del SIDDR y del IDDRS al capturar voces dentro del amplio rango de personas interesadas en DDR, y también destaca algunos asuntos de interés mundial como son los programas de DDR, la reparación y reconciliación de víctimas, la construcción de la paz y también algunas de las soluciones prácticas para esos asuntos. Cambia la idea sobre DDR enfocándose de forma más específica en los excombatientes, la promoción de la seguridad y la reducción del gasto militar para llegar a un énfasis más amplio en la estabilización, construcción de paz y desarrollo.

“La reintegración basada en el desarrollo comunitario pretende crear las siguientes condiciones: justicia y seguridad, inversión efectiva que genere capacidades en los ciudadanos y las comunidades y una cultura de paz.”

Frank Pearl,
Alto Comisionado para la Paz

La Contribución es novedosa ya que resulta de un proceso ascendente que conecta a profesionales de campo con políticos e investigadores y es al mismo tiempo, el resultado de un proceso horizontal de intercambio y aprendizaje entre los países del hemisferio sur. El CIDDR supera las fronteras del intercambio de conocimiento, yendo más allá de los estrechos confines de los diálogos internacionales o reflexiones internas entre las organizaciones internacionales y los ministerios de gobiernos.

Además, la Contribución es el resultado de una iniciativa emprendida por la asociación entre varios socios internacionales, junto con un país que está viviendo su propio proceso de construcción de paz e intenta crear un camino justo para la paz sostenida. Los organizadores y partidarios del CIDDR esperan que las revelaciones, el debate, la documentación y el análisis de experiencias prácticas de DDR tomadas de todo el mundo, contribuyan a la búsqueda universal de la paz. La preservación e intercambio de conocimientos y experiencias entre aquellos que viven en carne propia el conflicto y la violencia, puede ser uno de las más valiosas formas de cooperación internacional.

Capítulo I: DDR desde una Perspectiva Global

La Evolución de DDR

Los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) salieron a la luz durante los años 80's como una herramienta para administrar las transiciones de la guerra a la paz. Inicialmente, DDR consistió de un grupo de actividades, intervenciones y operaciones llevadas a cabo principalmente por agencias internacionales, particularmente por la Organización de las Naciones Unidas (desde un énfasis en materia de seguridad) y el Banco Mundial (desde una perspectiva predominante de desarrollo). Esos programas se dirigieron hacia el manejo de las necesidades de sociedades que se encuentran dentro de un contexto de posconflicto, a pesar de la escasez inicial de un marco teórico, de un conjunto de principios o de recomendaciones técnicas para el funcionamiento. Esencialmente, estos fueron desarrollados por medio de la prueba y el error y como respuesta a situaciones de crisis.

DDR debe reflejar las realidades nacionales; no es solamente un asunto técnico y militar, es también un asunto social y político. Los procesos no deben ser impuestos por ningún actor externo

Juan José Daboub, Director
Banco Mundial

En los últimos años, se ha visto una importante acumulación de conocimiento sistematizado respecto a los componentes técnicos y las demandas políticas de DDR, incluyendo la Iniciativa de Estocolmo sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración (SIDDR) y las Normas Integradas de DDR de las Naciones Unidas (IDDRS).

DDR ha evolucionado, pasando desde un nivel nacional hasta llegar a ser una actividad transnacional. Reconocer que los conflictos regionales pueden crear sistemas políticos intrincados y economías de guerra, ha llevado a la creación de programas de enfoque regional que incluyen a varios actores, tales como el

DDR ha evolucionado, pasando desde un nivel nacional hasta llegar a ser una actividad transnacional. Reconocer que los conflictos regionales pueden crear sistemas políticos intrincados y economías de guerra, ha llevado a la creación de programas de enfoque regional que incluyen a varios actores, tales como el

Programa Multinacional de Desmovilización y Reintegración (MDRP), realizado en la Región de los Grandes Lagos de África el cual es dirigido por el Banco Mundial en asociación con la Organización de las Naciones Unidas y varios donantes bilaterales.

Objetivos y Alcance Mundial

Con el tiempo, los programas de DDR se han expandido más allá de sus objetivos originales de desarme, desmovilización y reintegración. Ahora también abarcan el desarrollo económico, gobernabilidad local, justicia y reconciliación, reforma del sistema de seguridad y programas de capacitación. En esencia, ha pasado de objetivos concretos “minimalistas” de seguridad a objetivos más amplios “maximalistas” de justicia y desarrollo.

DDR ha experimentado tres evoluciones críticas. Primero, sus objetivos programáticos se han expandido más allá de su limitado enfoque inicial en asuntos de seguridad a corto plazo; segundo, DDR no sigue siendo una actividad exclusiva del posconflicto, y ahora toma lugar durante el desarrollo de la violencia; y tercero, DDR ha pasado de ser un movimiento secuencial y programado de desarme, desmovilización y reintegración a ser un modelo más flexible y contextualmente específico, con programas que van desde el RDD (reintegración, desmovilización y desarme) hasta el R2D2 (Reinserción, reintegración, desmovilización y desarme).

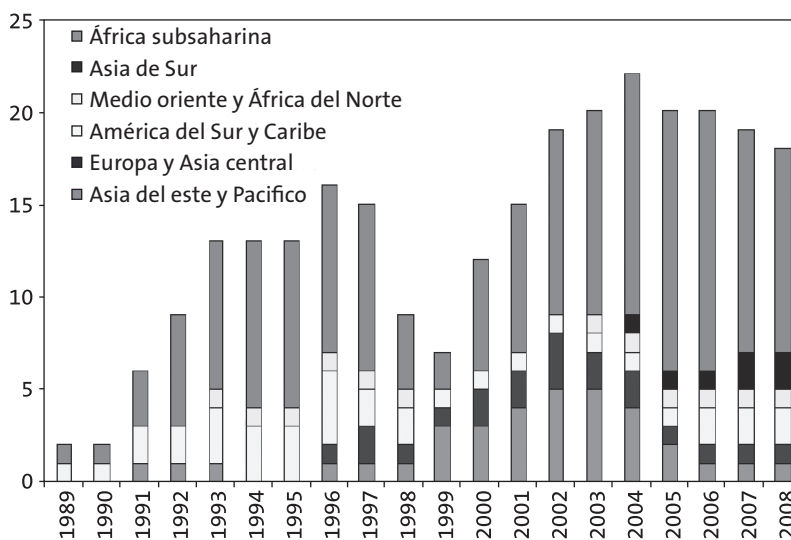
Aunque el DDR se ha desarrollado como una herramienta crítica para habilitar la paz sostenible en entornos de posconflicto, no puede sustituir a herramientas de desarrollo social ni económico, o resolver desafíos de desarrollo y gobernabilidad subyacentes, tales como la desigualdad, corrupción, distribución ineficiente de los servicios básicos, sistemas de pensiones, creación de puestos de trabajo, expresión local o la participación abierta en política. DDR es un conjunto de actividades de transición, sin embargo muchas veces tiene lugar en momentos de grandes aperturas políticas, económicas y sociales. DDR puede catalizar el cambio tanto a través de actividades dentro de programas directos así como a través de vínculos a procesos políticos complementarios e iniciativas de desarrollo. DDR puede servir a corto y mediano plazo, como puente entre la promoción de la seguridad y la construcción de la paz, mientras que a largo plazo sirve en el desarrollo económico y social.

Elementos Programáticos Cambiantes

Distribución Geográfica de las Operaciones de DDR (1989-2008)⁷

Aunque DDR es comúnmente entendido como un paquete de actividades integradas y estandarizadas, en la práctica las iniciativas de DDR varían enormemente. A menudo, la reintegración es el único denominador común en los programas de DDR, mientras que en otros contextos, la desmovilización y el desarme deben ser reordenados o puestos aparte. La diversidad de los programas de DDR refleja el hecho de que el diseño, planificación, y ordenamiento de actividades de DDR deben ser hechos a la medida de las necesidades específicas de cada país. Según el contexto, algunos elementos de programa pueden traslaparse o incluso ser innecesarios.

Los elementos convencionales de desarme y desmovilización, son usualmente procesos a corto plazo que proveen en poco tiempo, la seguridad y estabilización, cruciales para la consolidación de acuerdos negociados al conflicto. Los programas de desarme se enfocan en la recolección o confiscación de armas



7. Kingma and Robert Muggah. "Critical Issues in DDR: Context, Indicators, Targeting and Challenges", (2009) Background Paper for CDDR: Cartagena

cortas y armamento ligero de grupos armados, y puede incluir programas complementarios para recolectar armas de manos de civiles. Estos programas pueden ser directos o indirectos dependiendo de la cultura local y contexto.

La desmovilización es la puerta a los recursos de reintegración. Es un proceso de corto ciclo en el cual miembros de grupos armados pueden ser concentrados en cuarteles temporales, registrados, aprobados para servicios de reintegración y dados de alta. Los programas de DDR incluyen de forma frecuente una fase de reinserción entre la desmovilización y la reintegración. Este periodo intermedio es a menudo un momento de vulnerabilidad social y económica para las personas desmovilizadas, quienes carecen de recursos económicos adecuados para viajar a su sitio de reintegración, o para asegurar su alimentación y albergue por el camino. Los programas de reinserción proveen una “red de seguridad transitoria” orientada hacia el bienestar social, diseñada para mantener a las personas desmovilizadas después de que han dejado los cuarteles temporales, y antes de que puedan tener un completo acceso a los recursos específicos de reintegración, activos de producción o apoyo psicológico si así lo requieren.

La reintegración social y económica de excombatientes es un proceso más amplio y complejo que el desarme o la desmovilización. En gran parte, la reintegración sostenible también depende de la recuperación social y económica de las comunidades receptoras. Para alcanzar la reintegración sostenible, los programas de DDR deben direccionarse tanto a los excombatientes que buscan crear una vida civil, como a las comunidades y víctimas que buscan asistencia para recuperarse del conflicto. Los desmovilizados enfrentan retos económicos a corto y largo plazo. A corto plazo, pueden encontrar dificultades en la generación de suficientes ingresos y en la obtención de trabajos decentes; a largo plazo enfrentan retos desalentadores, como cuando pretenden acceder a activos de producción o cuando quieren satisfacer sus aspiraciones al intentar obtener medios de sustento sostenibles y oportunidades para crecer. En el diseño y planeación de programas de reintegración económica, trazar perfiles de caracterizar las necesidades y aspiraciones de excombatientes es un paso vital, que debe acompañarse tanto de

La reconciliación puede ser una meta exageradamente ambiciosa justo después del conflicto. De hecho, puede resultar contraproducente, presionar la reconciliación cuando las heridas emocionales y psicológicas están aun frescas, en tales casos, otras metas más modestas pueden ser más apropiadas: trabajar hacia una coexistencia pacífica a corto plazo, ayudando a las víctimas a superar su pérdida y dolor.

Andrew Rigby, Profesor de Estudios de Paz, Coventry University

una evaluación de las oportunidades de mercado a nivel local y regional, así como de la capacidad institucional para la implementación del programa. El proceso de reconciliación puede depender del balance real y percibido en la reintegración de un individuo dentro de una vida civil productiva y del desarrollo y la recuperación de la comunidad.

La reintegración social es uno de los aspectos más difíciles e importantes de DDR. La reintegración social de combatientes está vinculada tanto a la curación individual como a procesos más amplios de transformación de identidad, justicia y reconciliación comunal. En algunos contextos, la reconciliación puede ser un objetivo poco realista, con demasiada carga emocional para poder ser llevado a cabo realmente; en estos casos, la verdadera reintegración puede ser difícil y objetivos más modestos como la coexistencia comunal pueden ser más apropiados.

A la larga, el desarme, la desmovilización y la reintegración social y económica, son todas dependientes de la confianza entre excombatientes, comunidades y los implementadores de programas (locales o internacionales): estos programas son políticamente frágiles, y requieren cooperación y voluntad política en todos los niveles. La voluntad política y sentido de pertenencia en el proceso fueron expresados por los mismos excombatientes en el Panel Voces de Excombatientes. Para reducir la incertidumbre y fomentar un ambiente de confianza, los programas de DDR deben establecer claramente los derechos y responsabilidades de todas las partes involucradas, de esta forma las expectativas de líderes políticos, excombatientes y la comunidad serán realistas.

Una estrategia efectiva de DDR requiere de un compromiso por parte del estado y de la comunidad internacional para proveer suficiente apoyo y recursos. El financiamiento de programas de DDR sigue siendo difícil, sujeto a condiciones políticas y presiones, y en muchos casos especialmente insuficiente para la Reintegración. Algunos argumentan que la Reintegración como tal debe establecerse lo más pronto posible, dentro de programas normales de reducción de pobreza y presupuestos de desarrollo. A menudo los costos de DDR aumentan significativamente durante el ciclo de vida del programa, porque a medida que aparecen nuevos combatientes los costos aumentan y la ayuda a poblaciones adicionales de interés, incluyendo comunidades receptoras, se convierte en un ingrediente vital para el éxito. Especial atención debe ser puesta en la creación de canales consistentes de financiación y en crear mecanismos de financiamiento consistentes.

Factores Contextuales en el Diseño de DDR

Las situaciones del posconflicto son ambientes complejos y desafiantes. Son a menudo caracterizadas por sistemas frágiles de gobierno con poca legitimidad política, desconfianza de la comunidad, infraestructuras destruidas, altas tasas de criminalidad y violencia interpersonal, alto riesgo de estancamiento económico y pobreza. Dentro de estas circunstancias desafiantes, excombatientes, refugiados y Desplazados Internos (IDP) deben ser integrados nuevamente en la sociedad, al mismo tiempo que los ciudadanos afectados por la guerra, quienes permanecieron en comunidades receptoras, frecuentemente piden que se haga justicia y que se restaure el estado de derecho. Cada contexto de posconflicto es único, y sus características necesitan ser analizadas y comprendidas como requisito previo para el diseño de programas de DDR. Los principales factores contextuales que deben ser tomados en cuenta son:

La naturaleza del conflicto y la paz	La naturaleza, causas e historia del conflicto
	La manera en que finalizó el conflicto (victoria, acuerdo negociado, acuerdo impuesto, etc.)
	La situación de seguridad
	Uso ilícito de recursos naturales legales o ilegales u otras actividades criminales para financiar la violencia
Voluntad política y características sociales de las partes interesadas relevantes	La voluntad política, nivel de representación política y organización interna de las partes involucradas en el conflicto (grupos armados, instituciones estatales, grupos políticos y comunidades)
	Los niveles de confianza entre las partes en conflicto
	Las necesidades e intereses de las partes interesadas (locales, nacionales y regionales)
	El grado de cohesión social
	El grado de respaldo para la justicia transicional

Capacidad institucional y calidad de gobierno	El alcance y la capacidad institucional del estado
	La condición de las instituciones de justicia formal
	La participación amplia y equitativa en la política local
	Integridad burocrática y grado de corrupción
Condiciones económicas	Limitaciones logísticas, de infraestructura y de mercado
	Recursos naturales
	El estado de la economía, en particular el desempleo, la estabilidad monetaria y la integración de mercados regionales y nacionales
	La inversión del sector privado, doméstico e internacional
Contexto cultural	El compromiso político y financiero de los donantes
	“Identidades culturales” que incluyen raza, origen étnico, costumbres, normas y valores, lenguaje, roles de género, etc.

Además de estos factores, los programas de DDR deben ser concebidos, diseñados e implementados con base en los intereses y presiones regionales y geopolíticas. Conflictos vecinos, economías ilícitas altamente desarrolladas, redes criminales y entradas de armas regionales, pueden crear circuitos peligrosos de retroalimentación que hacen más difícil la implementación de programas de DDR, haciendo menos probable el éxito de los mismos.

Finalmente, los programas de DDR deben tener en cuenta los intereses y necesidades de los participantes, beneficiarios y la mayor parte de la comunidad. Los combatientes tienen una amplia variedad de necesidades y aspiraciones, y las comunidades receptoras pueden adoptar una gama de posiciones diferentes hacia las personas que intentan integrarse dentro de sus estructuras sociales. El diseño e implementación eficaz de los programas de DDR requiere que los profesionales tomen parte en un diálogo abierto con excombatientes y comunidades, tanto para obtener información vital para el diseño de la intervención, como para proveer información, ya que el alcance y los objetivos de los procesos de DDR pueden ser malinterpretados por las comunidades y

excombatientes. Las comunidades receptoras deben ser públicamente informadas de las metas, implementación y propósitos del proceso.

Por una parte esto puede aumentar la aceptación y por la otra, puede disminuir el resentimiento posible.

Aspectos críticos y temas transversales.

Existe un número de aspectos críticos y temas transversales, como son:

a. Pertenencia local

Para hacer un aporte a la paz sostenible, DDR debe enclavarse a nivel local. Para que la pertenencia local sea significativa, las comunidades deben apropiarse claramente de sus problemas y soluciones: las mejoras en el control local sobre las políticas y programas, pueden ser de poco valor en la ausencia de un diálogo político abierto. Además, atención especial debe ser puesta en los riesgos de la descentralización donde la gobernación local es débil. En tales casos, los beneficios de la pertenencia local pueden ser reducidos por la corrupción o por una gran penetración de influencias en el aspecto político. Donantes y gobiernos nacionales tienen una responsabilidad compartida en asegurar la transparencia y legitimidad de los procesos, principalmente donde el alcance y la capacidad del estado son limitados.

b. Claridad en metas y expectativas

Tanto comunidades como combatientes pueden malinterpretar los procesos de DDR, sus beneficios y limitaciones. Las interpretaciones erróneas pueden aumentar las expectativas, y generar ansiedades y preocupaciones que pueden ser mitigadas con campañas de información de dos vías, que den una explicación clara sobre los programas de DDR, y que también establezcan necesidades locales, expectativas y percepciones. Por ejemplo, los combatientes pueden pensar que el DDR está vinculado a medidas de castigo de tipo judicial, y por ello evitar ser registrados para recibir los beneficios; las comunidades receptoras también pueden temer que los excombatientes serán reubicados dentro de su espacio sin su aprobación, y por esto rechazar el reasentamiento de los desmovilizados.

c. Afrontar los diferentes déficits de capital de excombatientes

La reintegración económica no es simplemente proveer a los excombatientes con suficiente capital o ayudas en especie. Los excombatientes sufren comúnmente de una variedad de déficits de capital: bajos niveles de capital humano (educación formal, experiencia laboral, habili-

dades profesionales y destrezas útiles para la vida civil), insuficientes activos de producción, bajo capital social y una cohesión social deteriorada (lazos rotos entre la mayor parte de la comunidad y el estado). Los programas de reintegración económica deben ser dirigidos a cada uno de estos déficits de una manera integrada para proveer medios de subsistencia sostenibles y no deben ser separados de las iniciativas ni de los programas de reintegración social.

d. **Mayor enfoque en las necesidades de grupos de interés especial**

Expertos de DDR han reconocido la importancia de enfocarse en grupos de interés especial, y apuntar los recursos a aquellos con necesidades específicas elevadas. Sin

La paz es reclamada por muchos, mientras que la reintegración sigue huérfana.

Francisco Santos, Vicepresidente de la República de Colombia

embargo los grupos de interés especial permanecen marginados y desprotegidos en muchos contextos. Mujeres, niños, personas discapacitadas y desplazados internos, ya sean civiles o personas con vínculos con fuerzas militares, deberían recibir atención especial en el diseño e implementación de programas de DDR. Un mejor apoyo para estos grupos puede requerir de un esfuerzo adicional para mapear necesidades y oportunidades, ya que a menudo sus opiniones no son solicitadas o van siendo silenciadas activamente. De esta forma, los procesos de DDR pueden hacer visibles temas de discriminación y violencia contra mujeres y niños, y así usar las oportunidades para el cambio social, integradas en la fase de posconflicto, para desafiar las pautas de violencia y discriminación.

Las mujeres en particular pueden jugar múltiples papeles que van, desde ser combatientes a ser defensoras, de ser viudas a ser personas que se hacen cargo de otras, de activistas a aliadas, y de participantes pasivas a ser muy importantes en la toma de decisiones. Los niños también enfrentan la dualidad de moverse entre los papeles de víctimas y victimarios, especialmente cuando han sido forzados a portar armas. Estos dos grupos requerirán formas especiales de asistencia económica y sicosocial, pero no deben ser tratados como objetivos pasivos para la asistencia especializada, sino como agentes activos en la recuperación social.

e. **Justicia y reparación de víctimas**

Los derechos de las víctimas no son considerados comúnmente como

una dimensión de DDR. Sin embargo, la reintegración social de excombatientes puede ser imposible sin la sanación individual y comunitaria provista por la justicia y la reparación, sin importar que sea alcanzada por mecanismos tradicionales o formales. Al momento de considerar si los procesos de reconciliación deben ser incorporados en mecanismos formales o informales, se debe poner atención a la estigmatización del lenguaje tanto como a la eficiencia, efectividad y transparencia de los sistemas formales (legales y judiciales) del país, y también al grado de adhesión a los estándares internacionales de derechos humanos y sus formas de enfoque inherentes a los sistemas tradicionales de justicia.

No hay ganadores, no hay perdedores, ni víctimas ni perpetradores. Todos son participantes interesados.

Frank Rusagara, Director, Departamento de Información, Documentación e Historia Militar. Fuerzas de Defensa de Ruanda.

f. Capacidad del estado

Los programas de DDR, incluso aquellos diseñados e implementados por organizaciones internacionales, no pueden funcionar sin suficiente capacidad, participación y buena gobernabilidad estatal. Una débil capacidad estatal puede llevar a incrementos en los niveles de corrupción y fugas financieras en los programas de DDR, mientras que una gobernabilidad pobre y una participación débil pueden conducir al resentimiento y alienación, aumentando las probabilidades de reincidencia dentro del conflicto. Los actores externos deben buscar construir o fortalecer la capacidad del estado, donde sea posible.

g. Vínculos con medidas más amplias de promoción de la seguridad

Los programas de DDR están directamente ligados a las ISM (Medidas Provisionales de Estabilización) y a la SSR (Reforma del Sector de la Seguridad), por lo tanto, la planeación de estas y otras actividades relacionadas con la construcción de la paz deben ser unificadas. Las ISM, o patrones de participación a corto plazo, pueden tomar lugar en varias fases del mismo DDR. La SSR, o reestructuración, redimensionamiento y (a menudo) el reentrenamiento de fuerzas de seguridad, puede ofrecer oportunidades para integrar nuevamente participantes de los programas de DDR en el aparato de seguridad del estado, también puede generar nuevos “clientes” para los programas de DDR, a medida que miembros de las fuerzas armadas formales son dados de alta. Las coincidencias entre ISM, DDR y SSR pueden tener también un efecto positivo al proveer fle-

xibilidad adicional en el diseño, adecuación y adaptación en el mediano plazo de programas como respuesta a nuevos desafíos u oportunidades.

h. Coordinación, planificación y secuencia

DDR requiere del compromiso de un amplio y diverso rango de actores nacionales e internacionales. Aunque esta diversidad es necesaria, puede aumentar con frecuencia la ambigüedad programática. Los esfuerzos de coordinación pueden incrementar la ambigüedad de los objetivos del programa, y complicar así los planes de implementación. Los socios pueden fallar al expresar completamente sus necesidades e inquietudes, cuando se enfocan en puntos de acuerdo en vez de divergencias profundas. Coordinar es un verbo transitivo, del cual pocos desean ser el objeto. Un programa de integración funcional es más fácil de coordinar en el campo que a distancia. Una buena coordinación de los actores se encuentra en la necesidad de introducir poco a poco y de secuenciar las intervenciones, dentro del proceso de DDR y a un nivel más amplio, en la recuperación económica y social.

Midiendo el Impacto y el Éxito

A medida que el DDR ha ido evolucionando, también lo han hecho las medidas e indicadores usados para evaluar su impacto y efectividad. Sin embargo, a pesar del aumento de la atención a los programas de aprendizaje y esfuerzos para expandir y mejorar la evaluación, existen desacuerdos fundamentales sobre cuándo y cómo evaluar los impactos de los programas de DDR.

La evaluación es raramente una prioridad en los programas de DDR. Los procesos de DDR son comúnmente diseñados e implementados bajo condiciones de crisis: riesgo humanitario, volatilidad política, estancamiento económico, debilidad institucional, falta de fondos y de tiempo. Dadas estas condiciones exigentes, no es sorprendente que los profesionales establezcan para los programas un orden de prioridades para maximizar la velocidad de ejecución y el impacto, en vez de una evaluación rigurosa.

Se debe tener en cuenta el hecho de que los programas de DDR se desarrollan con el paso del tiempo y por lo tanto a medida que avanzan, se vuelven más difíciles de evaluar. Principalmente, los objetivos a mediano y largo plazo de intervenciones pueden cambiar como respuesta a los cambios del contexto. Mientras que las medidas para entender el impacto de los programas de desarme y desmovilización han sido relativamente refinadas, medir la efectividad de la reintegración es mucho más difícil. Existe una falta tanto de indicadores efectivos para la evalua-

ción cuantitativa, como de diseños apropiados de investigación para la captura de datos al nivel de los proyectos y para llegar a conclusiones más generalizables.

Cuándo y cómo evaluar programas de DDR es un asunto de continuo debate. Algunos argumentan que los programas de DDR tienen que ser diseñados junto con su evaluación y deben ser seleccionados, antes del comienzo de la programación, indicadores precisos y metodologías. Otros argumentan que es difícil o imposible saber cuáles preguntas deben ser respondidas, ni cómo se deben responder desde el inicio del programa. Cuando las evaluaciones son integradas en los diseños básicos de programa, se vuelven cada vez más comunes las evaluaciones (casi experimentales y completamente experimentales), pero su validez externa y su efectividad al proveer datos, para el refinamiento de programas en otros lugares, son poco claras.

Dilemas, Disyuntivas y Desafíos.

Aunque los programas de DDR varían ampliamente, el CIDDR ha identificado un número común de dilemas, disyuntivas y desafíos van más allá de las barreras del contexto.

a. Involucrando comunidades

Los profesionales de DDR deben aprender a escuchar mejor y encontrar nuevas vías para entender las necesidades locales, aspiraciones y miedos durante todo el ciclo de vida de los programas de DDR, que van desde el diseño, pasando por la implementación, hasta la evaluación. Escuchar, debe incluir a aquellos con necesidades especiales además de grupos, beneficiarios y sectores de la comunidad excluidos. Es crucial que las comunidades no sean vistas como grupos de apoyo para el DDR y los programas de construcción de paz, sino como participantes de sus propias historias. Las comunidades deben ser sensibilizadas, convencidas y apoyadas al momento de comprometerse en el diseño e implementación de los programas de paz y reconstrucción.

b. Doble focalización

Existe un debate sobre la eficacia de enfocarse en grupos sociales específicos (por ejemplo, excombatientes), o en comunidades receptoras en general, afectadas por el conflicto. Esta es una falsa dicotomía. Un acercamiento más práctico es muchas veces pasado por alto, como por ejemplo, el equilibrar las necesidades de la población general con aquellas de los grupos con necesidades específicas, y el potencial para introducir progresivamente o

limitar el alcance de las intervenciones focalizadas. Focalizar o no focalizar poblaciones específicas no es la cuestión. No es saber cuáles programas deben enfocar grupos sociales específicos, sino saber cuándo hacerlo, también es conocer el alcance que debe tener y cómo se deben equilibrar los recursos entre las necesidades específicas y generales e incluso, entre la misma población. Focalizar no debe ser visto como una decisión de todo o nada, por el contrario, debe ser otra herramienta para la administración del riesgo o mejora del impacto de los programas en grupos de especial interés. Una cuidadosa secuenciación y sincronización de la focalización puede ser una estrategia viable en muchas instancias, en donde los programas pueden inicialmente focalizar recursos en grupos de interés especial, y posteriormente cambiar a una distribución más equitativa de los mismos.

c. El cambio en los objetivos y la adaptación al cambio

Mientras que las metas de los programas de DDR pueden parecer inicialmente claras e inequívocas, frecuentemente cambian como respuesta a las oportunidades y retos emergentes. Además, el contenido político real y las implicaciones sociales de las operaciones de DDR, solo comenzaran a verse con el paso del tiempo. La coordinación efectiva con amplios esfuerzos de construcción de paz, puede requerir la adaptación flexible de los programas. Es difícil e importante lograr un equilibrio entre la necesidad de un trabajo flexible y mantener un programa coherente arraigado en el conocimiento local y de las metodologías de mejores prácticas adaptativas. Programas demasiado flexibles pueden ser vistos como arbitrarios, inconsistentes o blancos fáciles para la presión política, mientras que los programas no flexibles pueden simplemente fallar al no tomar en cuenta los cambios contextuales. Los profesionales en DDR deben intentar establecer mecanismos para pedir la opinión de las partes interesadas, sin importar la necesidad y la estrategia adecuada para adaptarse al cambio.

d. Rompiendo el mando y manteniendo el control

La sabiduría popular dice que el mando y el control por parte excombatientes deben ser rotos. Es así como DDR puede jugar un papel decisivo cuando se quiere alcanzar este objetivo. Además, una ventaja emerge cuando se tiene en cuenta la red de apoyo que mantiene la cohesión entre los combatientes que como grupo pueden tener, ayudando de esta forma a facilitar su transición hacia la vida civil. En Irlanda del Norte, principalmente porque ellos eran parte de la comunidad como tal (un factor contextual importante), los grupos armados no fueron disueltos y por el contrario funcionaron como grupos

para el mantenimiento de la paz y como agentes de empleo, convirtiéndose en un modelo de “auto ayuda” durante el proceso de paz. Los excombatientes no representan necesariamente una amenaza para la construcción de la paz y en vez de eso pueden ser constructores activos de la misma. La enseñanza aquí es: mientras que romper la estructura de mando puede ser necesario (especialmente si es de naturaleza vil), mantener la cohesión y el control social de los excombatientes puede ser una meta deseable, por lo menos durante el frágil periodo de estabilización durante la transición de la guerra a la paz.

e. **Excombatientes, ¿objetos pasivos de DDR o actores activos en la construcción de la paz?**

DDR está lejos de ser simplemente una medida técnica para aplicar a los excombatientes, es por el contrario, un proceso social y político. Por esta razón es más probable que tenga éxito si es “apropiado” y percibido como legítimo por las partes interesadas. Fallará si no cuenta con el apoyo de líderes políticos, demás agencias involucradas, excombatientes, donantes ni el de las comunidades.

En Mozambique los excombatientes fueron efectivos al encargarse personalmente del proceso de reintegración. A través de programas educativos y de la disciplina de los excombatientes, fueron capaces de crear un liderazgo dentro de la población desmovilizada y se convirtieron en una herramienta legítima para la reconstrucción del tejido social de las comunidades

Armando Fulane, Responsable de Programa, Propaz, Mozambique

Los excombatientes no son solamente una amenaza, riesgo u objetos pasivos que se benefician de entrenamiento, crédito u otros recursos. Por el contrario, deben ser considerados como agentes activos y como recurso fundamental, en el proceso de (re)construir una sociedad pacífica y conducir a la reconciliación social. Ellos pueden ser involucrados e incluso pueden servir de guías en los procesos de recuperación y reconstrucción. Además, los excombatientes pueden tener habilidades especializadas las cuales pueden ser empleadas en las fuerzas policiales o militares, como parte de la reforma al sistema de seguridad.

f. **La buena gobernanza de los programas de DDR**

Apuntar hacia la corrupción es vital. Mientras más altos los niveles de corrupción, tanto por parte de agentes nacionales como internacionales, más dramática es la reducción en su legitimidad política. Además, los mecanismos apropiados para el manejo de la corrupción aun siguen siendo poco claros, en parte porque la solución más simple, como por ejemplo, la supervisión por parte de un tercero (doméstico o internacio-

nal), confronta la necesidad de llamar la atención de los actores locales y de desarrollar capacidades tanto en el gobierno local como en las partes no gubernamentales. En los casos donde las instituciones locales son débiles, la planeación del presupuesto, la ejecución y la supervisión, pueden ser particularmente débiles y vulnerables a los errores y al abuso.

g. Mejorar la investigación, el aprendizaje y la planeación

Se necesita mayor investigación en todos los aspectos del DDR como también en los asuntos relacionados con la construcción de la paz y el desarrollo. Dada la continua y rápida evolución de los programas y prácticas de DDR, la investigación debe ser acelerada y aplicada de una forma que ayude a los profesionales y políticos a comprender mejor las ventajas comparativas de DDR y las herramientas de las que dispone, así como su impacto en las sociedades que pasan de la guerra a la paz.

h. Manejando conflictos entre justicia y paz

Justicia y paz son a menudo presentados en términos antagonistas, esto implica que para que los programas de DDR sean negociados e implementados, la justicia para las víctimas del conflicto debe ser retrasada o incluso algunas veces suprimida. Los conflictos entre justicia y paz deben ser tratados directamente mientras que ocurre la negociación de los acuerdos de paz y durante el diseño de transiciones de la guerra a la paz. En muchos contextos, el enfrentamiento entre justicia, paz y reconciliación puede ser evitado a través del uso de una variedad de herramientas de justicia transicionales, como por ejemplo, incluir el sector formal de la justicia (para la selección de fiscales), el uso de comisiones de la verdad (para proveer información y como fuente de tranquilidad para las víctimas) y si están disponibles, el uso de mecanismos tradicionales para sanación intracomunitaria. El uso de múltiples “camino” para la justicia posconflicto, reconoce el hecho de que varios actores del conflicto (ciudadanos, excombatientes y personas externas) pueden tener relatos diferentes de agravios e injusticias, y que cada uno de ellos puede tener un papel importante en el esfuerzo para llegar a la justicia, la verdad y la reconciliación.

Mientras que el amplio rango de permutaciones posibles entre los mecanismos de justicia tradicional, internacional y formal provee una serie de opciones que se extiende más allá de la dicotomía, entre la justicia total y la amnistía total, los mecanismos de justicia transitoria demasiado complejos, pueden llevar a riesgos. En particular, los es-

quemas complejos de justicia transitoria, que se basan en una mezcla de coerciones e incentivos, pueden llevar a la confusión e instaurar la duda y el miedo entre los desmovilizados y las comunidades locales, comprometiendo así su entrada en el sistema de justicia transitoria. Más investigación sobre los sistemas de incentivos y las interacciones creadas por los sistemas de justicia transitoria complejos es necesaria.

Finalmente, el aumento de notoriedad de las jurisdicciones internacionales en las transiciones de la Guerra a la paz, puede reforzar la incertidumbre acerca de las negociaciones de paz y complicar la creación de los sistemas de justicia transitoria apropiados. La posibilidad de persecuciones por parte de las cortes internacionales, así como la posibilidad de judicialización por parte de juristas y cortes de terceros países, pueden debilitar las garantías y acuerdos legales vinculados a la amnistía o a la seguridad. La amenaza de una sanción legal internacional puede presionar a líderes a venir a la mesa de negociación o puede aumentar temores por su seguridad, una vez que concluya el conflicto, o endurecer su posición respecto a las intrusiones de la comunidad internacional. El impacto de la presión legal internacional, depende del instrumento legal utilizado, así como del contexto militar y político en el cual evoluciona. Sin importar el contexto el equilibrio entre la justicia indemnizatoria y reparadora, y la paz y la seguridad, representa un desafío real.

i. La reconciliación como un proceso social de largo plazo

El final del conflicto a menudo se logra con los llamados para la reconciliación, frecuentemente expresados por los actores internacionales. Mientras que los mecanismos de la justicia transicional pueden brindar alguna medida de catarsis y de reparación social, la cual puede ayudar en la sanación a corto plazo, la reconciliación es un proceso profundamente individual de largo plazo, el cual no puede ser ni apresurado, ni impuesto ni legislado. El enfoque frecuentemente estrecho sobre la reconciliación, debe ser expandido para incluir otros objetivos de corto plazo más realistas, tales como la búsqueda de la verdad y el cierre, manejo de la pérdida y el duelo.

El exceso de énfasis en la reconciliación es problemático en muchos niveles. Las comunidades no pueden buscar la reconciliación al ritmo de las expectativas de la comunidad internacional; no existen formas claras de medir la reconciliación al nivel de grupo, o para establecer cuando ha sido alcanzada. La inclusión de otros conceptos como cierre, puede abrir nuevas áreas para programación y apoyo sicosocial, destinado a, por

ejemplo, saciar el deseo de respuestas y el rechazo de ambigüedades.

Las comisiones de la verdad y los mecanismos de justicia restaurativa tradicional demuestran una alta efectividad y deben ser respaldados con un incremento de inversión en soporte sicosocial individual para las víctimas, comunidades afectadas por la guerra y excombatientes. Es importante que dichas comisiones de la verdad se muevan más allá de proveer un catálogo de pecados hechos por “empresarios de la memoria”. Los actos de violencia individual y colectiva deben ser puestos en contexto, a través de la construcción de una narrativa compartida de las causas, dinámicas e impactos del conflicto extraídos de las percepciones de todos. Dadas las divisiones engendradas por el conflicto, esto puede ser una tarea políticamente desafiante.

Finalmente, la reintegración y reconciliación social no son solamente procesos de largo plazo, desde la perspectiva de los civiles afectados por el conflicto. Las personas desmovilizadas pueden necesitar tiempo significativo para aclimatarse a la vida civil y tallar los roles e identidades dentro de la comunidad. Para tener éxito, las personas desmovilizadas necesitan paciencia tanto de DDR como de los profesionales y de la comunidad en general.

j. Tratando las causas del conflicto y la inseguridad

Hasta el día hoy, no se ha encontrado una alternativa para la reducción militar y la desmilitarización de la sociedad como medio para lograr estabilización y seguridad sostenible en las secuelas del conflicto. Sin embargo, no se puede obtener una seguridad sostenible sin tratar las causas del conflicto incrustadas en las sociedades posguerra. Los programas de DDR por sí solos no pueden tratar este tema, el cual tiene que estar en el centro de las negociaciones políticas y en los procesos más amplios de consolidación de la paz posconflicto. El DDR es parte de estos procesos y puede contribuir a lograr el objetivo general de consolidación de la paz y el desarrollo de programas, balanceando el enfoque a través del uso de medidas sociales, económicas, en materias políticas y programáticas específicas, entre los antiguos combatientes y otros grupos sociales (familias, comunidades receptoras, etc.). Sin embargo, en casos donde el DDR es llevado a cabo durante el conflicto (por ejemplo, Colombia, Irak, Afganistán y Filipinas), no sólo debe ser integrado dentro de las políticas y programas de desarrollo social y económico, que tratan las causas subyacentes del conflicto, sino también en las políticas de seguridad, las cuales priorizan con respecto a los derechos humanos y los valores democráticos.



Capítulo II: DDR y la Promoción de la Seguridad: Vínculos para la Reforma del Sistema de Seguridad y las Medidas de Estabilización Temporal

Posicionando DDR dentro de los Procesos más Amplios de Promoción de la Seguridad, Consolidación de la Paz y Desarrollo

DDR es uno de los mecanismos claves utilizado por los actores internacionales, regionales y nacionales para promover la seguridad en los contextos posconflicto y para reforzar la legitimidad y el monopolio del Estado sobre el uso de la fuerza. El objetivo general de los procesos DDR es contribuir al restablecimiento de la seguridad, la estabilidad y el imperio de la ley y ayudar a crear las bases para la paz sostenible. Los programas de DDR pueden, por lo tanto, ser ubicados dentro de un contexto más amplio de promoción de la seguridad y la consolidación de la paz y por ende, vincularse a los procesos de reconstrucción y desarrollo social y económico, usualmente implementados con posterioridad a conflictos violentos. Estos procesos y actividades de DDR, se han vuelto cada vez más entrelazados, complejos y ambiciosos con el tiempo.

La experiencia de conflictos recientes, indica que la línea entre la guerra y lo que sigue, a menudo es borrosa. La adopción de un cese al fuego o la firma de un acuerdo de paz, no pueden ser considerados puntos de inflexión definitivos, debido a que a menudo no marcan el final de la violencia armada. Adicionalmente, mientras se declara la paz formal, la violencia organizada y desorganiza-

da puede continuar y las estructuras de poder, beneficios y política que forman las causas subyacentes del conflicto permanecen intactos. Adicionalmente, la violencia puede ser alimentada por los inventarios de armas acumuladas durante el conflicto y por los flujos de armas y recursos, tales como drogas, productos básicos preciosos y tráfico humano, para financiar la compra de armas. Algunos países pos-conflicto experimentan niveles de violencia más altos en el período que sigue de la guerra que aquellos registrados durante el conflicto. En otros contextos, las condiciones para la paz son tan frágiles que el riesgo que el país recaiga en el conflicto puede ser considerable.

Las operaciones de DDR se desarrollan en forma creciente para manejar amenazas más bien malignas que malévolas, donde no existe un agente o grupo “enemigo” claro. En varios países, DDR ha sido empleado como una herramienta para reducir la creciente amenaza del crimen y la inseguridad pública. Debido que no hay un socio negociador, las intervenciones de DDR, deben ser diseñadas para atraer a los individuos a través de beneficios cuidadosamente calibrados. Las tareas dominantes, en tales casos, son el desarme/control de armas pequeñas, la creación de vidas alternas, lícitas y la reducción del potencial de reclutamiento en conjunto (típicamente hombres jóvenes).

Cuando los combatientes deponen sus armas, típicamente esperan algo a cambio, un paquete de reinserción que los pueda motivar a tomar parte del programa de desarme, así como apoyo social (como una red de seguridad transitoria) para ayudar en la delicada fase entre el desarme, desmovilización y el comienzo de la reintegración. Sin embargo, aún existe desacuerdo sobre cómo diseñar mejor los paquetes de reinserción o las redes de seguridad transitoria. La duración y las opciones varían desde el dinero en efectivo, en especie o paquetes mixtos. La alternativa entre estas opciones depende de un número de factores contextuales, especialmente en la manera en la cual el conflicto termine, la capacidad de absorción de los mercados de mano de obra y la posición de recursos y la capacidad institucional del estado para implementar tales programas de redes de seguridad, de una manera eficiente y transparente.

DDR no es sólo una intervención técnica para promover seguridad, ni un simple conjunto de actividades simbólicas, coronadas por una red de seguridad transitoria. Éste tiene un fuerte significado político. DDR no puede, de hecho, tener éxito sin el compromiso político de los actores sociales en el proceso de paz. Debe estar anclado tanto en la voluntad política como en la capacidad institucional, debido a que puede contribuir a alterar dramáticamente el equilibrio del

poder en la transición de la guerra a la paz. La promoción de la seguridad como tal, incluye un número de instrumentos que van desde las Medidas de Estabilización Temporal (ISM) hasta DDR y SSR. El tiempo y la secuencia específica de estas intervenciones durante la consolidación de la paz y la recuperación pos-conflicto, depende, en un alto grado, de los factores contextuales en un conflicto dado.

Clases de Programas de Desarme ⁸

Los procesos DDR explícitamente se orientan a fortalecer la seguridad del estado, de la comunidad y la individual, a través de la reducción de las fuerzas armadas y la desmilitarización de la sociedad. Muchos programas de DDR incorporan estrategias para abordar la amplia difusión de armas en los ambientes posconflicto, colocando las armas y las municiones fuera de uso, a través de su recolección, disposición y destrucción. La destrucción de armas y municiones puede tener un alto valor simbólico, dependiendo del contexto cultural y social específico en el cual tiene lugar. Por ejemplo, el desmantelamiento de armas en Irlanda del Norte y Nepal, puede de hecho, haber sido más simbólico que real, con muchas armas que aún permanecen en circulación.

El éxito de las actividades de desarme, depende de varios factores contextuales tales como: i) la percepción de seguridad tanto de los combatientes como de las comunidades; ii) el compromiso del liderazgo político y el apalancamiento del desarme en el proceso de negociaciones; iii) la presencia de una cultura de armas de fuego; iv) el uso de armas de fuego como medio de sustento (por ejemplo, para proteger ganado); v) la existencia de armas y municiones en mercados regionales (legales e ilícitas); iv) la seguridad de las existencias de armas y municiones, entre otros. ⁹

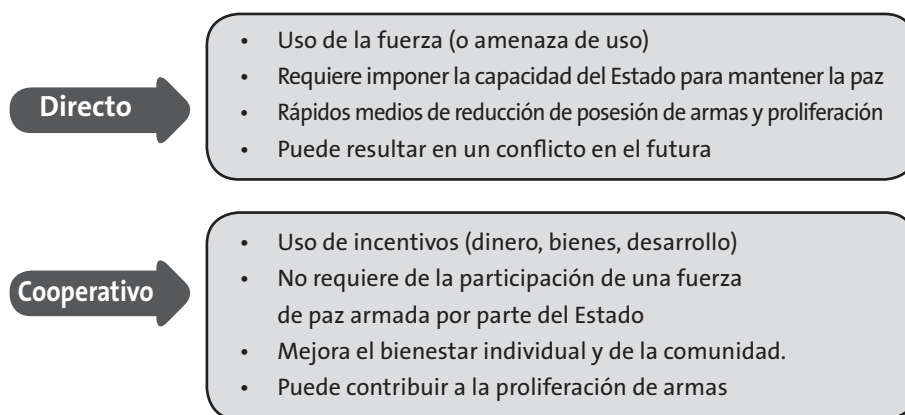
Los programas de desarme pueden ser dirigidos (obligatorios) o cooperativos. Los programas obligatorios utilizan instrumentos legales u oficiales, operaciones militares o medidas punitivas; éstas son llevadas a cabo generalmente por los gobiernos nacionales. Este enfoque ha atraído algunas críticas por los activistas de derechos humanos y en algunos casos, como Uganda y Sudán del Sur, estos programas han resultado en abusos, como asesinato, violación, desplazamiento de la comunidad y Saqueo. Los gobiernos nacionales también desarrollaron

8. Idem, p.14

9. Cfr. Lamb, G., Dye, D.; (2009) Security Promotion and DDR: Linkages between ISMs, DDR, and SSR within a Broader Peacebuilding Framework, CIDDR Background Paper, May 2009, p. 13.

otros mecanismos para promover el desarme de combatientes y sociedades tales como “amnistías de armas de fuego”. En dicha situación el desarme puede estar vinculado a la legislación de control de pequeñas armas. En África del Sur, en el 2005, la población podía entregar esas armas que se habían vuelto ilegales, bajo la legislación de control de armas de fuego. Un proceso similar, fue llevado a cabo en Angola, donde en el 2008, se entregaron armas como parte de la ‘Campana Nacional de Desarme de Personas en Posesión Ilegal de Armas de Fuego.’¹⁰

Los programas de desarme voluntario o cooperativo requieren incentivos con el fin de convencer a los antiguos combatientes a entregar sus armas. Los programas ‘armas a cambio de desarrollo’, los cuales han sido implementados en Bosnia, Albania, Malí y Nigeria son ejemplos de programas cooperativos. El uso del desarrollo como incentivo para el desarme, se entiende también para las comunidades receptoras y para impulsar la creación de un clima de cooperación entre los combatientes, comunidades y las agencias implementadoras. En Liberia, por ejemplo, cuando la comunidad es declarada ‘libre de armas’ por la Policía Nacional de Liberia, la comunidad escogerá, que clase de proyecto de desarrollo será implementado.¹¹



Las loterías de armas son otro ejemplo de programas cooperativos o de “segunda generación”. Éstas han sido llevadas a cabo en Haití, Mozambique, República del Congo y la Anterior República Yugoslava de Macedonia (FYRM), pero no

10. Idem., p. 12

11. Idem., p. 13.

han sido inmunes a la crítica. Algunos analistas afirmaron, de hecho, que estos programas pueden ser erradamente percibidos por las comunidades como un sistema de recompensas para criminales. Adicionalmente, parecen ser inefectivos en contextos donde existe una cultura generalizada de armas.

El dinero puede ser otro incentivo en los programas voluntarios. Sin embargo, los programas de “comprar” pueden producir varios efectos de mercado negativos. El dinero puede de hecho, motivar formas ilícitas de comercio en armas, éstas pueden ser robadas de los inventarios, con el fin de conseguir algunos beneficios y los combatientes puedan ser inducidos a moverse de un programa de DDR otro, para conseguir más beneficios dependiendo del monto de dinero a cambio de un arma.

Medidas de Estabilización Provisionales

Durante la década pasada, ha quedado claro que cada contexto posconflicto es único, inclusive si algunas dinámicas a menudo son muy similares. Con el fin de manejar las exigencias únicas planteadas por cada contexto posguerra, quienes implementan programas de DDR han desarrollado nuevas actividades de promoción de la seguridad, las cuales son diferentes (aunque complementarias) de las de los programas de DDR y SSR. Debido a que la desmovilización expone a los excombatientes y al proceso de paz a riesgos significativos particulares, en algunos contextos se ha dispuesto de Medidas Provisionales de Estabilización, con el fin de ganar tiempo y espacio político para que las negociaciones avancen, para que el dialogo social para la reconciliación se ponga en marcha y para mejorar la absorción laboral en la economía y la capacidad del estado, especialmente en el suministro de seguridad y otros bienes públicos (por ejemplo, educación y salud).

Las Medidas Provisionales de Estabilización, son medidas preparatorias de corto plazo, que complementan (más que sustituir) los programas de DDR y SSR. Estas medidas están destinadas a reducir las brechas de seguridad y los riesgos, a promover la seguridad humana, a construir confianza y reducir la incertidumbre entre las partes y las comunidades. Tal como se dedujo anteriormente, la implementación de las ISM depende de varios factores contextuales, tales como la naturaleza y duración del conflicto, la naturaleza de la paz; la capacidad institucional del estado; el estado de la economía; y el carácter de las comunidades

12. Idem.

y de los combatientes. Estos factores deben también ser tenidos en cuenta en el diseño de medidas más amplias de construcción de paz de SSR y DDR.

El sentido común sostiene que los grupos armados deben ser desmantelados lo más pronto posible en las transiciones de la guerra a la paz, de modo que no puedan volver a emerger como saboteadores, o para que puedan influenciar a su organización para exigir concesiones en puntos de inflexión críticos en los procesos de paz y recuperación. Sin embargo, la evidencia sugiere que en algunos contextos, ISM puede de hecho, desempeñar un papel importante manteniendo la cohesión y control dentro de los grupos armados. Las ISM adecuadamente diseñadas pueden romper o reconfigurar las estructuras de los comandos de los grupos armados, pero también pueden ayudar a mantener la cohesión y las redes de apoyo social de los excombatientes. Mantener la cohesión de los grupos armados puede facilitar la difícil transición de la vida militar a la vida civil, y puede adicionalmente ayudar a consolidar la seguridad, reduciendo el espacio disponible para los saboteadores y nuevos recrudecimientos.

Algunas ISM vinculan cuidadosamente las estructuras organizacionales militares con las actividades civiles, por ejemplo, utilizando grupos armados para emprender acciones de policía cívica y de socorro en desastres, o para

ayudar en la reconstrucción de la infraestructura. Las ISM han sido aplicadas en un rango de contextos diferentes, desde África del Sur con los Cuerpos de Servicio de África del Sur (SASC) hasta Kosovo con el Cuerpo de Protección de Kosovo (KPC). En Irlanda del Norte, la estructura de los grupos armados continuó intacta a través de todo el proceso de paz. Más notoriamente, el Ejército Republicano Irlandés (IRA) mantuvo su cohesión y control, inclusive continuó reclutando nuevos miembros a medida que el proceso de paz avanzaba. La combinación de la cohesión organizacional del IRA y su compromiso con la paz, le permitió limitar la fragmentación política a través de su fuerte legitimidad y absorber los posibles reclutamientos para nuevos grupos armados, esencialmente negando la oportunidad para saboteadores emergentes.

Las ISMs pueden ser consideradas como el núcleo alrededor del cual los procesos DDR y SSR son desarrollados y consolidados

Jens Samuelsson, Socio Fundador,
Stockholm Policy Group

Los beneficios y riesgos de la cohesión continuada de los grupos armados, dependerá fuertemente del contexto. Sin embargo, las ISMs pueden ofrecer un mecanismo por medio del cual los grupos armados se reintegran o profundizan lazos con la comunidad, convirtiéndose en vehículos de auto-transformación

y desarrollo, en la medida en que emprenden trabajos de servicio para la comunidad en general. Aquí las ganas y la cohesión social, se vuelven elementos importantes para la transformación socio-sicológica desde una identidad de combatiente a una civil. La legitimidad y los medios de sustento redondean los elementos claves requeridos para una transición fácil de los excombatientes hacia una vida civil productiva.

Estas experiencias han mostrado la necesidad de involucrar a la comunidad y otras partes interesadas dentro del proceso de paz, con el fin de crear niveles de apropiación y mecanismos para una mejor integración de los excombatientes. Otra estrategia es la creación de ‘fuerzas de seguridad transicional’ dirigidas a temas de seguridad, que brindan oportunidades de empleo a los excombatientes, mientras que se alcanzan condiciones políticas más estables. Este mecanismo fue implementado en Afganistán con las Fuerzas de Milicia Afgana y en Irak con los Movimientos del Despertar Sunita.¹³

Los acuerdos de Integración Militar (MI), son otro ejemplo de las ISMs. Estos incluyen la integración de excombatientes dentro de la armada nacional como se implementó en DRC, Burundi y Angola. Estas medidas, son algunas veces escogidas como medios para

Los Excombatientes pueden ser agentes de transformación del conflicto, no solamente problemas pasivos de seguridad que deben ser manejados

Kieran McEvoy, Director, Instituto de Criminología Y justicia Criminal, Queen's University, Irlanda

compartir el poder y crear condiciones de seguridad básicas, cuando la capacidad del Estado es débil. Programas de dialogo y sensibilización con la comunidad y excombatientes, también han sido aplicados como ISMs. Un ejemplo de esta clase de medidas son los programas Ingando, un método de resolución de conflictos tradicional de Ruanda, que creó espacios donde algunos excombatientes, miembros de las FAR (Fuerzas Armadas de Ruanda), podían ser seleccionados, sensibilizados y consultados, y comprometidos al mismo tiempo en un diálogo constructivo con los miembros de la Armada Patriótica de Ruanda y la sociedad civil.¹⁴

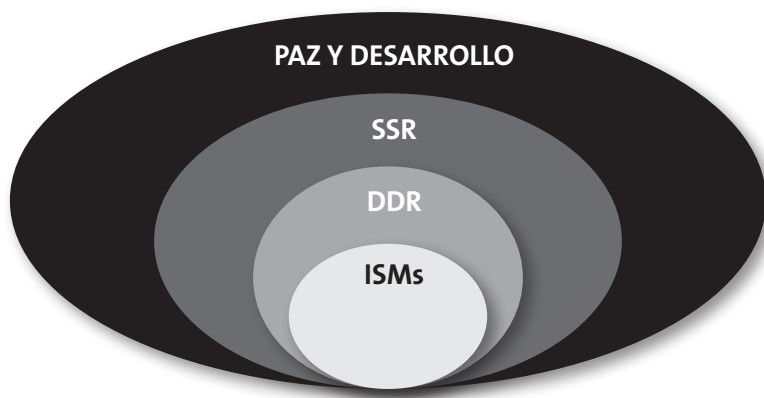
13. Cfr. Nat J. Colletta, Jens Samuelsson Schjorlien, Hannes, Berts, Interim Stabilization. Balancing Security and Development in Post-Conflict Peacebuilding, (2009) Sthlm Policy Group and Folke Bernadotte Academy, p. 29: Sweden.

14. Ibid. p. 30.

Vínculos entre ISM, DDR y SSR

Como se mencionó anteriormente, pueden existir razones para postergar la implementación de un programa DDR, dependiendo del contexto específico del país. En este caso, las medidas provisionales están destinadas a ganar tiempo y a alcanzar cierto grado de seguridad transicional. Sin embargo, las ISMs, son por definición, actividades temporales y necesitan estar vinculadas a procesos de promoción de la seguridad más amplios y más complejos, tales como DDR y SSR. El objetivo de la Reforma del Sector de Seguridad es remodelar el sistema de seguridad, justicia y penal nacional existente y adherirlo a los estándares internacionales de democracia, eficiencia y efectividad, restaurando la supervisión civil sobre el poder militar. SSR comprende un amplio rango de actividades y puede sentar las bases para la implementación de programas de DDR. Sin embargo, debe prestarse atención a la investigación transparente de candidatos para su incorporación a las fuerzas de seguridad y al gobierno, especialmente con relación a violaciones anteriores de derechos humanos o antecedentes criminales para incrementar la legitimidad y evitar la corrupción o la negligencia por parte del Estado.

ISM, DDR y SSR no pueden ser concebidos como instrumentos y procesos aislados de promoción de la seguridad. Estos interactúan uno con el otro y su diseño, planeación e implementación depende del contexto en el cual se llevan a cabo. Teniendo en cuenta la superposición significativa y la mezcla entre estas actividades, puede argumentarse que deben ser parte del mismo proceso de diseño y planeación. DDR y SSR pueden ser llevadas a cabo como procesos paralelos (dos caras de una misma moneda); en algunos casos SSR puede preceder a DDR, especialmente en el caso donde la reforma de la policía y la justicia son procesos integrales para tratar los abusos en los derechos humanos y el esta-



blecimiento de la seguridad civil; y aún en otras situaciones los programas DDR emprendidos antes de la planeación e implementación de SSR. La secuencia exacta de estos procesos depende de nuevo, de los factores contextuales citados anteriormente – así como de limitaciones de infraestructura y presupuesto y las circunstancias políticas específicas de cada situación o país en conflicto- ISMs, DDR y SSR, contribuyen a remodelar el equilibrio del poder en los ajustes pos-conflicto. Los intereses y necesidades de las partes interesadas relevantes y de las partes que negocian el poder, durante los diálogos relacionados, son factores que pueden influenciar estos procesos.

El discurso para DDR en general y la promoción de la seguridad en particular, también pueden ser únicos en cada situación. Por ejemplo, en el contexto de Mindanao, Filipinas, Los moros (Frente Moro de Liberación Islámica,

A causa de la globalización y las condiciones económicas de Haití, el crimen organizado y las actividades ilegales, representan una opción para la gente joven

General Mario Andresol, Director,
Policía Nacional de Haití

FMLI) rechazaban el lenguaje convencional de DDR. Para ellos, entregar sus armas equivale a rendirse. El porte de armas es parte de su herencia cultural y alcanzar la “seguridad compartida” es para ellos, una meta y un discurso más relevante. La desmovilización tampoco aplica a sus combatientes porque son ciudadanos soldados, viviendo y trabajando como pescadores y campesinos en sus comunidades y son movilizados para acciones de combate. Por lo tanto, la reintegración es un término engorroso debido a que ellos ya son parte de su comunidad y realmente requieren mejora económica y conectividad de mercados, más que asistencia en la reintegración. En este caso, negociar en términos de seguridad compartida e incorporación económica puede ser un discurso más significativo para ellos.

Además, las medidas de estabilización provisional, tales como la creación de zonas autónomas, pueden brindar alguna forma de control local y estabilidad, mientras que no haya un acuerdo con el MILF en una forma convencional de DDR. La situación es de algún modo similar para los Maoístas en Nepal, donde el lenguaje escogido es “el manejo de armas y ejércitos” y no DDR, lo que para ellos implica rendición e irrespeto.

Está claro que encontrar una forma coherente y efectiva de secuencia y de vínculo entre ISMs, DDR y SSR, aún es un desafío. Sensibilidad de contexto y cierto grado de flexibilidad, son esenciales. Además, todas estas actividades serán más probables dentro de un Estado funcional y legítimo acompañado de un sistema

legal que cumpla esas mismas condiciones. Por lo tanto, los vínculos entre estos procesos y las medidas de construcción de Estado además de una buena gestión pública no deben ser pasados por alto.

Los Riesgos de Fracasos en DDR, el Aumento del Crimen Organizado y la Delincuencia

Los países en posconflicto a menudo son ambientes ideales para el florecimiento del crimen. Instituciones de Estado frágiles, seguridad pública débil y la falta de oportunidades económicas viables, se combinan para crear incentivos poderosos, para que los civiles y excombatientes entren al crimen organizado, o caigan en la delincuencia. Además, algunos actores pueden intentar fomentar la violencia, particularmente si sus actividades criminales (tales como tráfico de bienes y personas) pueden beneficiarse de la inestabilidad en el período de posconflicto.¹⁵

El crimen organizado es a menudo acompañado por el surgimiento de violencia difusa y desorganizada. Los países en posconflicto, a menudo registran un incremento en la violencia doméstica y de género; muchos experimentan picos importantes en la violencia callejera, delitos menores y asesinato. Estas formas de violencia florecen cuando las instituciones de la policía y de justicia son débiles o están fragmentadas; donde la existencia de una cultura de armas valoriza y protege socialmente el porte de armas, y donde la presencia de excombatientes traumatizados, sin oportunidades económicas y conexiones sociales, pueden caer en las herramientas de la violencia.

Estados en situaciones de pos conflicto son objetivos potenciales para las redes internacionales de crimen organizado, debido a su débil capacidad, pobre regulación, escasez de bienes y servicios y la desigualdad en su distribución y acceso

William Gardner,
Jefe de la Unidad de Reducción de Violencia Comunal, DPKO, MINUSTAH, Haití

Tanto el crimen organizado y el desorganizado pueden minar los procesos de paz y los programas DDR. Las redes criminales pueden atraer excombatientes, especialmente si ha habido atrasos en el proceso de reinserción y reintegración, si los participantes se han desilusionado del programa y si los incentivos materiales y financieros, propuestos por las redes criminales, superan aquellos suministrados en los programas de reintegración.¹⁶

15. Rausch, C., ed. 2006. *Combating Serious Crimes in Post-Conflict Societies*. Washington DC: USIP.

16. Cfr. Lamb, G., Dye, D.; (2009) *Security Promotion and DDR: Linkages between ISMs, DDR, and SSR within a Broader Peacebuilding Framework*, CIDRR Background Paper, May 2009, p. 16.

Los combatientes jóvenes desmovilizados, están particularmente expuestos al riesgo de unirse a grupos criminales. A menudo ellos carecen de habilidades comerciales y pueden recurrir a actividades criminales como medios para ganarse la vida. Romper los ciclos de reclutamiento, se vuelve primordial para prevenir el aumento de la violencia, la criminalidad y el conflicto armado. El Gobierno Colombiano, se ha enfocado especialmente en tratar el reclutamiento a través del suministro de incentivos, del mercadeo social, brindando garantías de seguridad (personales y familiares) y reduciendo el estigma asociado con las personas desmovilizadas, esforzándose en frenar el problema desde su raíz.

Algunos de estos problemas se están siendo tratados actualmente por el programa DDR en Haití, En el 2006, el Consejo de Seguridad, reorientó los esfuerzos de DDR hacia un programa global de Reducción de Violencia de la Comunidad (CVR). Este programa incluía iniciativas para fortalecer la gestión pública local y la reglamentación de la ley y también para brindar oportunidades de empleo a antiguos miembros de bandas delictivas y a los jóvenes en riesgo. Sin embargo, en el 2006 y 2007, las actividades de las pandillas se incrementaron y tuvo que ser llevada a cabo una fuerte operación militar con el fin de restaurar los niveles de seguridad. En tales situaciones, los programas de reducción de violencia en la comunidad, los cuales mejoran la “seguridad ciudadana” e involucran tanto a los excombatientes como a las comunidades (El Salvador, Guatemala), pueden ser formas constructivas de enfocar el problema. Haití está actualmente, llevando a cabo una campaña denominada “Bel Air”. El objetivo principal de esta campaña es controlar la proliferación de armas y el incremento en el número de muertes perpetradas por los grupos armados. Hasta ahora, la campaña ha demostrado cierto éxito respecto a la reducción de la violencia de pandillas.

Los programas antes mencionados de reducción de violencia en la comunidad, están destinados a reducir los niveles de inseguridad a través de los procesos de desarrollo e inclusión social. Además, vale la pena destacar, que tratar el crimen organizado y la delincuencia en ambientes de posconflicto, significa también, fortalecer las actividades de las fuerzas de policía a través del desarrollo de capacidades y una mejor gestión pública. Una vez más, es por eso que las actividades de DDR y la Reforma del Sistema de Seguridad, son a menudo dos caras de la misma moneda. También debe mencionarse que los riesgos de actos de venganza o retaliación, contra los excombatientes que retornan o contra las comunidades que los aceptan, pueden ser temas policiales o de seguridad pública.

Finalmente, los programas de DDR deben ser concebidos, diseñados e implementados teniendo en cuenta los intereses geopolíticos y las presiones regionales. Los conflictos vecinos pueden representar un peligro, haciendo que los programas de DDR sean más difíciles de implementar y que tengan menores posibilidades de éxito.

Capítulo III: DDR y la Reintegración Social: De la Guerra Civil a la Sociedad Civil

Reconstruyendo la Legitimidad del Estado, Confianza Cívica y Cohesión Social

El conflicto armado, particularmente la guerra civil sostenida, puede ser altamente divisivo, conduciendo a la erosión de la confianza, profundas fisuras sociales y una alienación duradera. En el despertar de una guerra, la reintegración social surge como una herramienta esencial de construcción de justicia social, desarrollo económico y paz sostenible. Es un proceso comple-

jo anclado en la sanación psicológica individual, reconstitución de la confianza civil, identidad comunitaria y en la cohesión social dentro de una sociedad posconflicto. Esto refuerza la reconstrucción del pacto social entre el Estado y sus ciudadanos. Aunque la reintegración social está fuertemente ligada a otros aspectos de las transiciones de la guerra a la paz (en particular, el establecimiento de la seguridad básica y la reintegración económica de los antiguos combatientes dentro de la sociedad) es un proceso diferente y vital para la creación de una paz sostenible. En la ausencia de alguna medida de reintegración social, el temor persistente, la desconfianza, los traumas individuales y comunitarios sin resolver y los sentimientos de injusticia, pueden encender de nuevo la chispa de violencia. Por último, la reintegración social es el fundamento de todas las otras formas de reintegración (como la económica y política). Si es mal manejada o fracasa, todas las otras formas de reintegración estarán en peligro, ya que la legitimidad del estado, la confianza civil y la cohesión social, serán debilitadas.

Al igual que otros factores de DDR, la reintegración social está profundamente moldeada por el contexto socio-político, en el cual tiene lugar. Las barreras para la reintegración, los prospectos para una sanación tanto individual como comu-

Es importante que los esfuerzos de DDR sean enfocados desde un marco institucional del estado. Los potenciales de DDR están completamente ligados a la capacidad del estado para construir ciudadanía. Ciudadanía dentro de un contexto democrático que garantice la protección de los derechos de las minorías.

Jehan Perara, Director, Consejo Nacional de Paz, Sri Lanka

nitaria y las intervenciones de programas adecuados en cada transición de la guerra a la paz, dependen en un alto grado de la naturaleza del conflicto precedente y del acuerdo de paz, también del grado de cohesión social previo a la violencia y de la relación tanto de los grupos armados y del estado con la comunidad.

Equilibrando Seguridad, Justicia y Paz

Los procesos de DDR están estrechamente vinculados con la creación de seguridad, justicia y paz. Muy a menudo, la relación entre estos procesos se percibe como antagónica, bajo la presunción de que la paz requiere incluir la necesidad de seguridad y las exigencias de justicia, y que tal administración de la justicia, en sí misma, pueda posteriormente constituir un impedimento político para la negociación de paz. Como dice la sabiduría popular, justicia retrasada es justicia denegada.

Estas dicotomías percibidas (especialmente entre justicia y paz) son tan problemáticas como falsas. La justicia transicional ha surgido como un medio para restaurar la confianza civil y equilibrar las necesidades de algunas formas de justicia y también para lograr la paz y la seguridad. La justicia no necesita enfocarse solamente en el castigo a los perpetradores. En cambio de enfocarse en cómo se debe manejar a los perpetradores, la justicia transicional debe ser configurada para satisfacer las necesidades multifacéticas de las víctimas, promoviendo la clasificación histórica, la admisión de la culpa y el establecimiento de la verdad, con relación a la violencia y los crímenes que tuvieron lugar bajo el conflicto, también para la restitución o reparación de daños causados y para la reconciliación social. Estas tareas son muy diferentes de los temas relacionados con los militares y la seguridad, que tienden a dominar las discusiones de DDR, sin embargo, son de igual importancia para la reconstrucción de la confianza cívica, para la transformación de las relaciones sociales dentro y a lo largo de las comunidades afectadas por el conflicto, y para las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos, y para el logro de seguridad, paz y reconciliación sostenibles.

Los sistemas de justicia transicional pueden requerir el uso de mecanismos de justicia tradicional, que a menudo están bien configurados para promover la reconciliación y la coexistencia comunitaria. En contraste con los sistemas de justicia formal, los cuales tienden a enfocarse en investigación, sentencia y castigo por los crímenes, muchos sistemas tradicionales, están más orientados a la comunidad y son de naturaleza restaurativa, y se enfocan en volver a armar el tejido social, estableciendo la verdad, apertura y dialogo, para lograr reparación y perdón por los daños. Sin embargo, tanto los sistemas de justicia

tradicional y formal, conllevan riesgos. Los sistemas de justicia tradicional pueden privilegiar algunos intereses y actores, puede forzar a la reconciliación sancionada socialmente antes de que la sanación individual sea completa, o incluso enfrentarse con los derechos humanos fundamentales; Los sistemas de justicia formal, tienden fuertemente hacia el enfoque individual, la justicia retributiva puede inadvertidamente reforzar identidades binarias de víctima y perpetrador, dejando de lado identidades mucho más complejas, substituyendo la reconciliación por la venganza y fallando en resolver el conflicto.

Se debe prestar atención a la implementación tanto de los sistemas judiciales formales como de los tradicionales. La justicia nunca tiene valor neutro o es totalmente objetiva. El hecho de mantener el enfoque de justicia comunitaria y sanación, y reflejar las necesidades de los grupos dominantes (por ejemplo, el vencedor), forasteros, víctimas, ciudadanos ordinarios, excombatientes y todos los demás lados del conflicto (dado que pueden tener diferentes historias de quejas y búsqueda de justicia), debe ser reconocido por el sistema de justicia.

Justicia, amnistía e impunidad, son por lo general yuxtapuestos como opciones que compiten entre sí, un juego de suma cero. El enfoque de la justicia transicional busca navegar en los extremos de justicia total o amnistía total e impunidad. En cambio, el rango de alternativas se expande más allá de dichas opciones potencialmente divisorias, intentando restaurar la confianza cívica y la legitimidad del estado como elementos esenciales de la reintegración social dentro de un marco más amplio de construcción de paz. Uno de los impedimentos más comunes para un proceso efectivo de reintegración social, es el estigma atribuido por las comunidades receptoras hacia las personas desmovilizadas. Los mecanismos de justicia transicional pueden ayudar a reducir la estigmatización y el odio, promoviendo procesos que ayudan a aclarar la verdad y por lo tanto, a promover un sentido de justicia y aceptación (o de perdón) entre las comunidades receptoras. Sin embargo, esquemas de justicia más complejos que enfrentan a la justicia distributiva de la Corte Criminal Internacional en contra del sistema tradicional de justicia (por ejemplo, los pueblos Acholi en Uganda del Norte y/o el derecho sobe-

DDR no debe disminuir la posibilidad de justicia. Un programa DDR que se enfoca en la comunidad, puede realmente poner en desventaja a las comunidades, cuando las comunidades víctimas necesitan recursos y no pueden rehusar los beneficios ofrecidos por el programa. Es en efecto, una transferencia de recursos, la cual requiere que las víctimas sacrifiquen sus derechos individuales por las necesidades de la comunidad y de los excombatientes.

Pablo de Greiff, Director, Unidad de Investigación, Centro Internacional por Justicia Transicional

rano de una Corte Nacional especial de tratar a sus propios ciudadanos), crea una mezcla de coerción e inducción y puede generar confusión, duda y temor entre las personas potencialmente desmovilizadas y las comunidades locales por igual. Esto puede actuar como una barrera para la paz y la construcción de la misma. Alcanzar los estándares internacionales de derechos humanos y de justicia, aun habiendo logrado la estabilización, la paz y el desarrollo normal es algunas veces difícil.

En algunas circunstancias donde la justicia posconflicto es limitada por la capacidad carcelaria y capacidades humanas, institucionales y administrativas demasiado débiles, el resultado es la inhabilidad para brindar un proceso judicial justo, exacto y eficiente. Los sistemas de justicia tradicional o informal, tales como el de Gacaca en Ruanda, pueden ofrecer un imperfecto pero efectivo sustituto transicional, en espera de la restauración total de la capacidad judicial.

Por otra parte, el uso de instrumentos legales de la ley internacional para generar justicia y enjuiciamiento de los líderes de los grupos armados, puede ser útil en aquellos contextos, donde la capacidad del estado es débil. No obstante, la amenaza de sanción legal internacional puede presionar a los líderes a negociar o también puede crear temores sobre su seguridad, una vez que concluya el acuerdo. Por lo tanto, el impacto de la presión legal internacional, dependerá del instrumento legal empleado, del sistema judicial utilizado y los contextos políticos y militares, en los cuales es usado.

La Justicia y la Sanación de Heridas Sociales y Sicológicas

La sanación sicológica individual, está estrechamente ligada a la justicia, a la verdad y a la reconciliación social. Los estudios existentes, han mostrado que un pequeño porcentaje de las víctimas cree en la justicia como único medio para reparación, sugiriendo que es poco probable que los procedimientos judiciales formalizados, por sí solos, resuelvan las necesidades de las víctimas. La sanación sicológica individual requiere una combinación de factores: la búsqueda de justicia social más amplia; vueltas de página a través de la admisión pública de la verdad; y procesos personales y comunitarios de aflicción. En combinación, estos factores ayudan a la gente a aceptar su pérdida, ayudándoles a sanar y a formar relaciones constructivas significativas.

Se han diseñado varios enfoques, para intentar hacer frente a los desafíos sicológicos específicos que enfrentan los individuos desmovilizados, las víctimas de la violencia y la sociedad en general. Los enfoques sicosociales para la sanación, pueden centrarse en una variedad de temas, incluyendo disfun-

ciones y violencia dentro de las relaciones de familia, preparación para entrar al mercado laboral, ansiedad y desorden de estrés postraumático, adicciones



(alcohol y drogas) y la relación entre las víctimas y los perpetradores. Sin embargo, al final, un enfoque multi-nivel, parece ser los más deseable.¹⁷

Mientras que es vital atender las heridas psicológicas y ayudar a la salud mental de todos los grupos en los ambientes posconflicto, existe una falta de investigación empírica sólida sobre las necesidades psicológicas específicas de los perpetradores, las víctimas y los grupos sociales vulnerables, la magnitud de los retos psicosociales que enfrenta cada grupo, el rango de las posibles estrategias para la sanación psicológica y la mejora de los daños, y la eficiencia e impacto de las intervenciones psicológicas en los diferentes grupos y contextos sociales.

Puede ser deseable trascender el enfoque singular sobre el trastorno por estrés postraumático (TEPT). El TEPT, ha sido el modelo primario para entender el trauma surgido a causa de la guerra y es sufrido tanto por los individuos como por las sociedades. La presunción frecuente es que la mayoría de los antiguos combatientes están traumatizados por sus experiencias en el conflicto, pero aunque los excombatientes están en riesgo de depresión, abuso de sustancias, ansiedad y agresión elevada, únicamente una pequeña parte está traumatizada.

17. Ana Patel and Jeanie Anan (2009). *Critical Issues and Lessons in social Reintegration: Balancing Justice, Psychological Well Being, and Community Reconciliation*. CIDDR. Cartagena.

Las variadas necesidades de los antiguos combatientes hacen un llamado por un enfoque multinivel de apoyo sicosocial, con las diferentes formas de intervención brindadas, dependiendo del tipo y la intensidad del trauma psicológico. Más allá de adaptar las intervenciones psicológicas, existe una necesidad urgente para una mejor investigación sobre el trauma en los contextos no Occidentales y sus modalidades de curación. A la fecha, existe poca evidencia clara del éxito de las intervenciones postraumáticas y en saber si las intervenciones que tratan TEPT conllevan a mejoras en la calidad de vida. Parte del problema yace en los modelos de trauma psicológico y sanación centrados en Occidente. Sabemos muy poco acerca de la definición, significado y manifestaciones de trastornos psicológicos en las culturas no Occidentales y acerca de la conveniencia y efectividad de mecanismos de curación locales y tradicionales.

Finalmente, es importante recordar que el apoyo sicosocial, cualquiera sea su forma, no debe enfocarse únicamente en las víctimas y en los excombatientes. El conflicto de violencia extendido, particularmente la guerra civil, puede dejar profundas cicatrices sicosociales en las sociedades, a menudo el tiempo legítima o altera las normas del uso de la violencia. Revertir estos cambios requiere de la sanación individual y de un cambio de actitud, así como de cambios más amplios en las normas sociales.

Trascendiendo Identidades Estáticas: Yendo más allá de las Víctimas y los Perpetradores

Los modelos convencionales de justicia transicional y reintegración social, están contruidos sobre una clara dicotomía entre el perpetrador y la víctima: uno que hizo daño y uno que lo sufrió. Estas etiquetas intuitivas enmascaran lo que a menudo es una realidad mucho más compleja, y puede sesgar el progreso hacia una reconciliación social.

Particularmente en conflictos contemporáneos, los perpetradores de violencia frecuentemente son víctimas también, antes, durante y después del conflicto. Los niños soldados pueden haber sido secuestrados; los miembros de grupos armados pueden haber sufrido de desigualdad o discriminación previa al conflicto o de abuso durante la guerra. Mientras que el sufrimiento de los perpetradores no los excusa de sus actos, ocultar el hecho de ser víctima, niega sus propios derechos para exigir la verdad, otorgar perdón y buscar un punto final de cierre. La víctima, en contraste, puede de hecho

sentirse seducida en desplazar su responsabilidad a otros. Las víctimas no se consideran los autores de su propio dolor, no obstante, pueden compartir un rol en el conflicto, ya sea de forma directa o indirecta.

Es importante reconocer que tanto las víctimas como los victimarios por igual, están interesados en la paz. A pesar de que los perpetradores deben ser llamados a responder por sus actos y que las víctimas tienen derecho a exigir la verdad y a ser recompensadas, estas etiquetas no deben volverse permanentes, ni deben oscurecer el hecho de que reconstruir el tejido social, requiere de un propósito y de esfuerzos compartidos.

Atendiendo Grupos con Necesidades Especiales y Asistiendo a los más Vulnerables

Sin considerar el contexto, se deben tener en cuenta las necesidades específicas, capacidades y riesgos que enfrentan los grupos de interés especial, tales como mujeres, niños, discapacitados, desplazados internos y minorías étnicas.

Las mujeres enfrentan grandes riesgos de daños de diversas índoles, tanto durante y después del conflicto armado, como durante y después de la reintegración. Las mujeres excombatientes y los civiles por igual, pueden sufrir violencia, ser forzados a la servidumbre, al abuso sexual y al desplazamiento. Adicionalmente, las mujeres que han sufrido de abuso sexual o embarazos no planeados, pueden enfrentar serias dificultades al reintegrarse a sus comunidades a causa del estigma social. A pesar de estos desafíos, ellas pueden desempeñar un papel más activo en el programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración debido a su posición especial en la sociedad, sus habilidades y conocimiento de la situación y de las necesidades de la comunidad. Los riesgos y el potencial de la mujer deben conducir a los programas de DDR a ofrecer servicios especiales a las mujeres excombatientes, para tratar las consecuencias negativas psicológicas y físicas de violencia experimentada durante la guerra. La sanación puede requerir algo más que servicios psicológicos: las mujeres con elevada vulnerabilidad social, deben ser respaldadas para construir una nueva vida a través de apoyo financiero específico, programas educativos y entrenamiento vocacional. Finalmente, es importante involucrar a las mujeres en la planeación y en la toma de decisiones, a pesar del aspecto cultural y otros obstáculos que suelen estar involucrados. Asegurar la participación femenina puede requerir sólidos esfuerzos de alcance, tales como programas de consejería para mujeres líderes.

Los niños, especialmente los jóvenes combatientes, también requieren apoyo psicológico, educativo y vocacional. Los niños que cometieron actos de violencia deben ser tratados como víctimas al igual que como perpetradores y claramente requieren atención y asistencia en la solución de las emociones complejas generadas por sus experiencias relacionadas con el conflicto, esto se logra por medio de consejería especializada y de servicios psicológicos. Los jóvenes combatientes y niños desplazados pueden necesitar ayuda significativa dentro de sus comunidades, para recuperar los años de educación, trabajo e integración social perdidos. Comenzar de nuevo la educación es un paso clave. Mientras que debe hacerse cada esfuerzo para reintegrar los jóvenes a su grupo de edad, aquellos que han perdido periodos significativos de escuela, pueden requerir sistemas educativos alternos. Los niños que no pueden ser reintegrados a sus estructuras familiares, se les debe brindar ayuda financiera con bienestar social mejorado, o como mínimo, entrenamiento vocacional especializado, para prevenir que dejen la escuela y entren a la economía criminal.

Los ex-combatientes discapacitados y las víctimas civiles del conflicto pueden enfrentar dificultades adicionales en su reintegración económica y en la creación de una vida sostenible. Cuando las discapacidades derivadas de la violencia evitan que las personas desmovilizadas y las víctimas trabajen en su ocupación anterior, debe brindarse entrenamiento específico y esquemas de crédito. Tanto los ex-combatientes discapacitados como los civiles pueden requerir consejería y asistencia psicológica, debido a que pueden enfrentar dificultades adicionales en ajustarse a la vida civil y cumplir con sus roles sociales.

Mientras que las personas discapacitadas puedan requerir formas de asistencia específica, es importante que estos programas no los separen de los programas y procesos de reintegración económica y social de la comunidad en general. Las personas con discapacidades moderadas, deben ser incorporadas a programas de reintegración convencionales, aunque con apoyo adicional; cuando sea posible, las personas con discapacidades más severas deben ser remitidas a sistemas de apoyo nacionales.

Los grupos minoritarios (étnicos, religiosos y lingüísticos), también pueden requerir apoyo especial en el proceso de reintegración y recuperación. En los casos en que la violencia ha sido motivada por un conflicto basado en la identidad, los grupos minoritarios pueden haber sido impactados desproporcionadamente y por lo tanto, sufrir de grandes déficits de capital, pérdida de ingreso y activos embargados o destruidos. El gran impacto del conflicto puede ampliar aún más la desigualdad económica y social existente. Los grupos minoritarios pueden también enfrentar discriminación económica y política continuada durante la

fase del posconflicto. En tales casos, las minorías pueden requerir acceso adicional al crédito y a los recursos de entrenamiento vocacional, así como de inversión para incrementar el acceso a los activos y mercados productivos.

Finalmente, los desplazados internos pueden requerir de apoyo adicional tanto en la reintegración económica como en la recuperación, ya que el desplazamiento a gran escala puede complicar los esfuerzos al reinsertar excombatientes. El desplazado interno típicamente pierde acceso a los activos reales (tierra, herramientas y posesiones personales) y frecuentemente gastan los recursos financieros que poseen para asegurar alimento y vivienda durante su desplazamiento. Tras el cese del conflicto, pueden requerir respaldo financiero adicional para construir un hogar y para asegurar activos productivos. El desplazamiento a gran escala puede complicar tanto la reintegración social como la económica de los excombatientes, en la medida en que el desarraigo pueda romper las redes sociales, creando nuevas comunidades que carecen de los vínculos de una identidad y confianza compartida, necesarias para la creación de un nuevo tejido social. Cuando no existe una comunidad a la cual los excombatientes pueden reintegrarse, se debe prestar atención adicional en la creación de mecanismos de participación local, integración comunitaria y sanación.

En el corto plazo, estos grupos vulnerables pueden requerir recursos adicionales dentro de un gran espectro de necesidades que incluyen: apoyo psicosocial para el bienestar psicológico, “empleabilidad”, creación de empleos y educación vocacional. Aunque los programas de DDR, no pueden brindar soluciones a la discriminación o a la vulnerabilidad social de largo plazo, ellos deben ser sensibles a los factores de riesgo particulares que enfrentan las poblaciones vulnerables, y en donde sea posible, brindar oportunidades para su activa participación.

Reintegración y Reconciliación: Encontrando un Lugar en la Sociedad

La reconciliación no es un objetivo programático, pero sí un proceso complejo que se desarrolla con el tiempo a través de la provisión de justicia, de la sanación individual, de la remoción de etiquetas estigmatizadoras, la inserción de excombatientes y víctimas en la sociedad, del (re)establecimiento

Nuestro enfoque debe ser no sólo de unir a las personas después del conflicto, sino también ayudar a la gente a aceptar la pérdida. Si las personas van a formar relaciones constructivas significativas, deben tener la capacidad de aceptar lo que han perdido.

Andrew Rigby, Profesor de Estudios de Paz, Coventry University

de las redes sociales y de la reconstrucción de la confianza cívica y de la legitimidad del estado. Colectivamente, estos procesos se dirigen al restablecimiento de puentes de capital social de acercamiento, lazos de confianza, de la cohesión social y hacia la conectividad con el fin de unir grupos dispersos.

Los programas de reintegración social se enfocan en asistir a los combatientes desmovilizados en la creación de una nueva vida dentro de la sociedad legal civil. Las posibilidades para una reintegración exitosa dependerán, en gran medida, de la aceptación social del desmovilizado. Los excombatientes frecuentemente son vistos con miedo y sospecha por parte de las mismas comunidades a las que buscan unirse.

Las personas desmovilizadas, asumen tanto los derechos como las responsabilidades en el proceso de reintegración. Se les debe asegurar la oportunidad de encontrar un nuevo lugar en la vida en comunidad y el apoyo en la creación de medios de vida pacíficos. A cambio, deben comprometerse a no reincidir, a contar la verdad, a someterse a la justicia, y cuando sea relevante, a la reparación.

El establecimiento de la confianza cívica es el fundamento del éxito de la reintegración. En algunos contextos, los excombatientes son formalmente devueltos a la vida en comunidad a través de ceremonias tradicionales, las cuales brindan un mecanismo familiar e institucionalizado para la reconciliación, para reincorporar al excombatiente al tejido social y a las expectativas de la comunidad. Inclusive donde tales mecanismos existen, los excombatientes pueden construir confianza y tener un papel en la comunidad, tanto a través de medios tangibles como en la asistencia en la reconstrucción de la infraestructura pública, o por medios intangibles como el suministro de información.

¿Es la reconciliación una meta alcanzable inmediatamente después del conflicto? En muchos casos, es una meta demasiado ambiciosa. De hecho puede ser contraproducente presionar la reconciliación, cuando las heridas emocionales y psicológicas aún están frescas. El deseo de paz no necesariamente indica disposición, para el establecimiento de vínculos profundos entre comunidades alienadas. En tales casos, metas modestas pueden ser más apropiadas: trabajar hacia la coexistencia pacífica en el corto plazo y ayudar a las víctimas a aceptar la pérdida y el dolor. Esto especialmente cierto en casos donde la cohesión social previa al conflicto era débil o inexistente, en estos casos los lazos de confianza deben ser contruidos desde cero.

Trabajar para alcanzar una coexistencia “superficial” (por ejemplo, la ausencia de la violencia en el corto plazo), puede ser una meta apropiada, lo cual no excluye buscar la reconciliación en el largo plazo. Tras el cese de la violencia, la coexistencia puede profundizarse de manera constante, a medida que la paz sostenible ayuda a fomentar la confianza, mientras que la recuperación económica ayuda a desarrollar lazos a través de toda la sociedad. La reconciliación debe ser construida sobre la coexistencia pacífica: como mínimo, las víctimas y los perpetradores deben estar dispuestos a vivir juntos, sin miedo a nuevos ciclos de represalias.

Si el enfoque basado en la comunidad, es centralizado por el Estado y resulta en una imposición patrimonial, y especialmente si el Estado no reconoce su responsabilidad en el conflicto, obstaculizará la posibilidad de construir una percepción positiva de la iniciativa, la misma que el estado espera promover

Solomon Mugai, Cofundador, Propaz, Mozambique

Las comunidades pueden no buscar la reconciliación al mismo ritmo de las expectativas de la comunidad internacional. La reintegración y reconciliación son procesos de largo plazo. Cuando el apoyo externo para las sociedades posconflicto, está necesariamente limitado por la escasez de recursos, nuevas crisis y el cansancio por parte de los donantes, el restablecimiento de la confianza y los lazos sociales, toma tiempo. Algunos estiman que la reconciliación requiere por lo menos de 12 a 15 años de esfuerzo sostenido; otros sugieren que es un proyecto de varias generaciones. Cualquiera que sea la duración, el volver a tejer los lazos comunales tiene que durar más que la presencia de colaboradores externos, quienes, en el mejor de los casos, ayudan en el primero de los muchos pasos inciertos, hacia la sanación.

Cuando la reconciliación inmediata es insostenible, los esfuerzos de la justicia transicional pueden hacer bien en enfocarse en otros objetivos, tales como los cierres. Los eventos sin resolver (desapariciones sin explicación, crímenes con autores o motivos no identificados, violencia sin excusas) son profundamente inquietantes para los seres humanos. Sin tener en cuenta la cultura, las personas que han sufrido a través del conflicto, evidencian un fuerte deseo de tener respuestas y explicaciones para lo que han experimentado. Lograr el cierre de ninguna manera implica sanación psicológica o reconciliación, pero es un primer paso vital que debe ser apoyado a través de justicia transicional diseñada apropiadamente y de sistemas de apoyo psicosocial.

Reconstruyendo el Pacto Social entre el Estado y los Ciudadanos

En muchas instancias el modelo convencional de reintegración social (ese en el cual los excombatientes están luchando por encontrar un lugar en la sociedad posconflicto) puede no ser aplicable. En algunos contextos, los grupos armados son considerados como guerreros de la libertad en lugar de peligrosos proscritos, y como soldados ciudadanos ya están integrados en sus comunidades. En efecto, es el estado el que necesita ser vinculado nuevamente con los ciudadanos a través de la reformulación del pacto social para ligar al Estado con sus ciudadanos. En otros casos, donde las sociedades están divididas por etnias, clases sociales, ideologías y/o religión, son los vínculos transversales y los puentes sociales entre los mismos ciudadanos los que necesitan ser reparados y fortalecidos. Es la combinación única entre capital social transversal e instituciones efectivas de gobierno, la que asegura la cohesión social requerida para mediar pacíficamente, a través de mecanismos de diálogo, en el conflicto social y económico antes de que haga metástasis en un violento conflicto armado.

Mientras que la reconciliación se enfoca en el restablecimiento de los lazos de confianza dentro de la sociedad, en algunos casos la relación clave que requiere transformación es aquella entre el estado y la sociedad. Cuando el estado es visto como un depredador por naturaleza, sus métodos usados en la guerra, pueden conducir al miedo y la desconfianza de las instituciones del estado, e incluso pueden llevar a la falta de disposición de algunos ciudadanos y grupos para involucrarse en la participación política. Reconstruir el capital social vertical (vínculos de confianza, participación y de conformidad entre el estado y la sociedad) comúnmente requiere de una reforma política o institucional, la cual puede tomar la forma de democratización, desmilitarización, seguridad y justicia ciudadana, reforma burocrática, gestión pública transparente y responsable y mecanismos institucionalizados para asegurar el cumplimiento con las obligaciones de derechos humanos hacia los ciudadanos.

La expansión de DDR desde la estabilización posconflicto y las misiones de reconstrucción para conflictos “vivos”, plantean problemas especiales para los esfuerzos de reconstrucción del pacto social entre el Estado y sus

ciudadanos. En ausencia de un acuerdo de paz integral, aquellos que mantienen el poder político, a menudo son reacios a renegociar la estructura internacional del estado, o el balance del poder entre el estado y la sociedad. El apoyo externo para los programas de DDR puede tener un efecto disfuncional no intencionado en este proceso, al fortalecer aún más, el poder de los líderes políticos, a través del apoyo financiero y al atribuirles legitimidad internacional.

La tarea fundamental en la reconstrucción del pacto social es el fortalecimiento de la legitimidad del Estado. La legitimidad puede reconstruirse a través de cambios en la identidad del Estado por medio de una reforma institucional, la creación de nuevas estructuras de gestión pública, o disculpas públicas y cambios en las políticas por parte de líderes de Estado, o también a través de acciones concretas, tales como el cultivo de la participación pública en el gobierno, y la ampliación de los servicios sociales críticos y de infraestructura pública (atención médica, sistemas educativos y programas contra la pobreza), que se extiendan a todos los estratos y grupos dentro de la sociedad. Las iniciativas basadas en la comunidad no deben estar controladas por el Estado. Otras organizaciones civiles deben promover tales actividades.

La democratización por sí sola puede no ser suficiente. Mientras que las transiciones de la guerra a la paz, tienen lugar bajo el auspicio de las Naciones Unidas, a menudo ofrecen esfuerzos para reconstruir o construir instituciones democráticas. Aunque son importantes para la inclusión política y la buena gestión pública a largo plazo, las influencias de la competencia electoral, desencadenadas por la pronta democratización, pueden crear presiones sociales peligrosas. Lo que importa es que los ciudadanos ordinarios sean liberados, tanto a través de la gestión pública democrática en el centro político, como por los mecanismos locales para que tengan una participación y compromisos significativos. El objetivo fundamental de tales esfuerzos, es fomentar una identidad compartida y activa como ciudadanos, dentro de las estructuras democráticas que promueven participación y aseguran la protección de los derechos de las minorías.

La reconciliación será frágil si no se abordan las causas del conflicto. La reconciliación social será delgada y frágil, en el mejor de los casos, si los factores que condujeron a la violencia no son abordados en primer lugar. Los elementos que desencadenan un conflicto varían ampliamente, pero

pueden incluir: desigualdad de acceso a los activos productivos y servicios básicos, participación política limitada, desigualdad social, y negación de derechos culturales y lingüísticos. Mientras que los esfuerzos de reconciliación, se enfoquen en los daños infligidos por el conflicto (más que en sus causas), los resentimientos políticos, sociales o económicos que impulsan la violencia, simplemente resurgirán si no son manejados, resultando en un riesgo para la reiniciación del conflicto. Los ciclos casi generacionales de violencia de largo plazo, en muchos conflictos de larga data, deben servir como un poderoso recordatorio de que la construcción de paz sostenible puede requerir de un cambio político profundo.

Capítulo IV: DDR y Reintegración Económica: Cerrando el Déficit de Capital y Manejando el Riesgo de Conflictos Recurrentes.

De la Economía de Guerra a la Economía de Paz

Las actividades económicas ilegales, ya sean las desarrolladas o las profundizadas durante el conflicto con el fin de sostenerlo, pueden seguir siendo unas de las oportunidades de generación de ingreso más viables durante tiempos de paz. En algunos casos, la economía ilícita puede inclusive convertirse en la base de un estado de posguerra más débil. De este modo, si no se crean suficientes oportunidades, o si persisten las economías ilícitas después de la guerra, los excombatientes (especialmente los jóvenes) tendrán un mayor riesgo de ser reclutados por los empresarios de la guerra, y pueden volver a unirse a antiguas o recientes redes criminales o grupos armados, o incluso volver a las habilidades coercitivas que hubiesen podido adquirir o desarrollar durante los tiempos de guerra (tráfico de drogas y armas, robo de armas, prostitución). Como tal, la transformación de una economía de guerra a una economía de paz, representa el más grande desafío en el proceso de construcción de paz.

La migración inducida por el conflicto y la despoblación pueden hacer más difícil la reconstrucción económica. Inclusive antes del conflicto, las áreas rurales en países pobres se caracterizan a menudo por el aislamiento de los mercados y la falta de una oportunidad económica. Cuando el conflicto golpea tales regiones, las poblaciones se van y aquellos que permanecen, tienen mayores posibilidades de unirse a la economía ilícita. Por lo tanto, es de gran importancia en situaciones de conflicto, tanto en el corto como en el largo plazo, que la reintegración económica y la recuperación tengan lugar dentro de un mercado suficientemente dimensionado. Se debe prestar atención para reparar la infraestructura de transporte, con el fin de integrar mercados locales con los mercados regionales y nacionales. Si esa integración no ocurre, el crecimiento puede estancarse

y sí hay presencia de economías ilícitas orientadas a la exportación, su poder puede ser magnificado. Involucrar al sector privado para una reintegración exitosa de los excombatientes en la economía de paz también es fundamental, sin embargo, los empresarios legales enfrentan restricciones debido a las deficiencias de los mercados legítimos (por ejemplo, trabajo, crédito, tierra, conocimiento, tecnología e información), así como por la poca demanda de bienes y servicios (y la capacidad para comprarlos), la ausencia de infraestructura física y la falta de factores productivos para lograr que prevalezca el desarrollo de economías locales. Por lo tanto, es necesario restablecer el acceso a factores productivos y el funcionamiento eficiente de mercados laborales, de bienes y servicios.

En el contexto anterior, los programas DDR pueden crear perdedores tanto como ganadores. Si aquellos que pierden tienen poder económico, pueden volverse saboteadores del proceso de reintegración económica. También es importante tener en consideración que en algunos contextos, la economía de guerra ha sido más significativa y económicamente más viable que la economía de paz. Por lo tanto, puede ser necesario generar incentivos competitivos ya sean tangibles (por ejemplo, seguridad, ingresos, etc.) o intangibles (por ejemplo, legitimidad, apoyo social y de organismos) para los excombatientes y civiles desempleados, quienes tienden a encontrar las actividades ilegales más atractivas económicamente que los programas de entrenamiento vocacional. Muy a menudo las actividades ilegales son más lucrativas que las oportunidades de subempleo. Sin embargo, a pesar de que los programas de DDR, deben ofrecer beneficios e incentivos económicos más grandes para atraer el interés de los excombatientes a participar en el proceso de reintegración, también deben enfocar mayor atención en las metas modestas de consumo de la población afectada en el posconflicto, como por ejemplo, la satisfacción de sus necesidades básicas. De lo contrario, si se falla en la inclusión de tales necesidades, se termina creando una población civil cuyos miembros pueden emerger como participantes potenciales en la economía ilícita.

Cerrando los Déficits de Capital y Manejando los Riesgos de Conflictos de Violencia Recurrente

La reintegración económica exitosa de los excombatientes, se ha vuelto crucial para mejorar la seguridad y la estabilidad, para asegurar la paz y promover el desarrollo sostenible en los contextos de posguerra. El proceso de reintegración económica sigue siendo uno de los aspectos más complejos y desafiantes de los programas de DDR a nivel mundial. La falta de creación de oportunidades económicas para los excombatientes, eleva el riesgo de los países que están emergiendo de un conflicto, a caer de nuevo en la violencia, ya que los resentimientos (marginalización, pobreza y desigualdad) que condujeron inicialmente al conflicto, pueden quedarse sin ser tratados. Por lo tanto, existe una mayor necesidad de investigación más rigurosa, sobre los factores que controlan el éxito o el fracaso de un proceso de reintegración económica. Además, la falta de oport-

tunidades económicas y una fallida reintegración, pueden llevar, no sólo a los excombatientes sino también a los civiles, a participar en el crimen organizado y en actividades ilegales. Como consecuencia, las oportunidades de empleo y las habilidades técnicas y para la vida, son ingredientes claves en la reintegración económica en el posconflicto.

Frecuentemente, los programas DDR, tienden a pasar por alto la naturaleza del conflicto y sus causas. El problema, sin embargo, no es la desigualdad severa y la falta de acceso a los recursos productivos en general, pero es la desigualdad entre los grupos sociales particulares la que puede alimentar los conflictos. Las oportunidades de trabajo para mucha gente (además de ser discriminatorias por naturaleza), a lo largo de grandes zonas de un país desgarrado por la guerra, son inexistentes o mínimas, en tales contextos, los grupos armados pueden proveer contra-incentivos económicos y oportunidades de vida. Además, en el pasado, los programas de DDR, tendían a ignorar, hasta cierto grado, las realidades del mercado laboral local y las preferencias específicas de los ex combatientes. De ahí se destaca la importancia de no enfocarse simplemente en brindar oportunidades para la subsistencia durante la transición en el corto plazo, sino también tener en cuenta aspiraciones individuales a más largo plazo; con el fin de identificar y diseñar programas adecuados de empleo y formación correspondientes a las oportunidades reales de empleo, por medio de mejores accesos a la información, servicios de orientación y de referencia.

A raíz de un conflicto, los excombatientes pueden sufrir varios tipos de déficits de capital, los cuales deben ser tratados. Estos pueden incluir: poco acceso al capital; pérdida de redes sociales; capital humano insuficiente (educación y habilidades de comercialización). Las sociedades también pueden sufrir de varios tipos de déficits de capital: destrucción de infraestructura; fuga de capitales; daño a los sectores orientados a la exportación; y capital social erosionado. Por lo tanto, cuando se promueven, a través de la implementación de programas de DDR, el crecimiento económico y las oportunidades de empleo, se debe recordar que en comparación con los civiles, los excombatientes enfrentan diferentes desafíos económicos después de la guerra, que incluyen: capital humano, activos productivos y capital social. Primero, capital humano: “una vez que la guerra ha terminado, las habilidades que ayudaron al excombatiente a sobrevivir en época de guerra, pueden no ayudarlo a prosperar económicamente en tiempos de paz.” Segundo, activos productivos: “después que la guerra ha llegado a su fin, en la medida en que sus posesiones y familias hayan sido un objetivo, los excombatientes pueden tener menos activos a los cuales recurrir, si sus posesiones han sido dañadas o destruidas mucho más gravemente que aquellas de los civiles”. Y tercero, capital social: “en algunos casos, las guerras pueden debilitar lazos y redes sociales y en otros, fortalecerlos”.¹⁸

18. Yuhki Tajima, Background Paper on Economic Reintegration, 2009. CIDDR

Los fondos de reintegración deben ser de flujo rápido y flexibles, para apoyar el consumo y estimular una respuesta de suministros, esto puede ayudar a superar la falta de capacidad de absorción en la economía local y revitalizar la productividad local. Por otra parte, a los excombatientes que han entrado al proceso de DDR, se les deben aplicar servicios individualizados, junto con el menú tradicional de programas de entrenamiento y desarrollo de habilidades, ya que esto puede garantizar una toma de decisiones bien informada y ayuda a crear expectativas realistas sobre sus métodos de sustento, ingresos y riesgos.

Para que un proceso de reintegración sea exitoso, es importante que esté respaldado por un amplio plan estratégico nacional para la reconciliación, reconstrucción y desarrollo. Este plan debe incluir el establecimiento de contactos con el sector privado, gobiernos nacionales y actores a nivel local

Alfredo Lazarte Hoyle, Director, Crisis Response Reconstruction Program, ILO

El proceso de planeación para la reintegración económica debe ser sensible a los conductores, a la duración e intensidad del conflicto. Debemos distinguir entre por lo menos, dos grandes tipos de situación de conflicto. Primero, los contextos de conflictos de corto plazo, en estos casos, las instituciones privadas aún pueden crear oportunidades para desarrollo, y por lo tanto, contribuir al proceso de reintegración económica. Segundo, los contextos de conflicto de largo plazo, los cuales debilitan las instituciones del sector privado, destruyen la infraestructura y degradan la economía local, en tales casos, la reintegración económica es más desafiante, porque las oportunidades de desarrollo son escasas y los niveles de pobreza pueden ser extremos. En ambos casos, los conflictos y los daños al sector privado pueden ser irregulares a lo largo del territorio, por lo tanto podrían seguir en pie zonas de productividad.

Independientemente del tipo de conflicto, la creación de oportunidades de trabajo a corto y mediano plazo, debe estar ligado (en lo posible), a entrenamiento u oportunidades económicas a largo plazo, de modo que los excombatientes tengan incentivos y oportunidades reales, para involucrarse completamente en la economía civil local. Adicionalmente, la generación de ingresos puede ayudar a los excombatientes a sentir que están aportando a la recuperación y el desarrollo de la economía local, de este modo, construyen un mayor sentimiento de valor y de legitimidad dentro de sus comunidades. La importancia de desarrollar las bases para el empleo y la sostenibilidad de los medios de sustento en los contextos posconflicto, es el hecho de que la guerra genera sus propias dinámicas de economía, y esto representa una oportunidad para crear mercados particulares, en especial de aquellos basados en el consumo de bienes. Estas dinámicas usualmente se basan en actividades ilegales, tales como tráfico de drogas y el comercio de armas, y representan una oportunidad económica atractiva para los excombatientes desempleados quienes están “generando rentas a punta de pistola.”

Estabilización, Recuperación y Desarrollo: Creando Empleos y Reconstruyendo Medios de Sustento

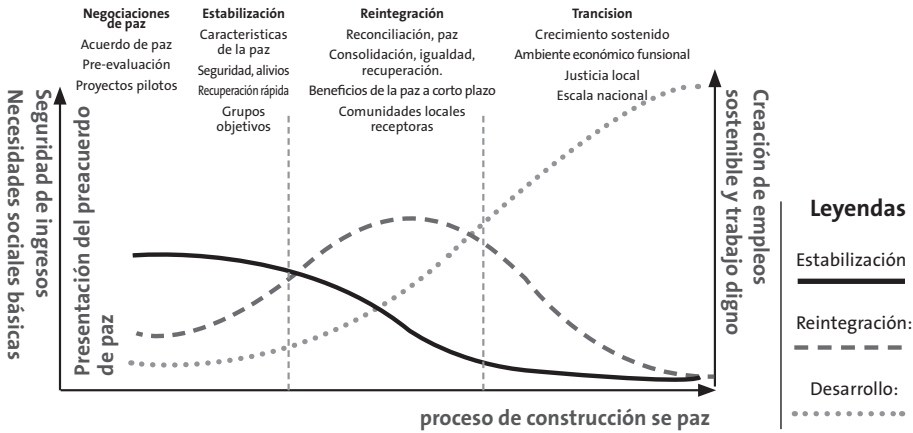
La creación de empleo es de importancia vital para asegurar la paz y consolidar la seguridad y la estabilidad. La generación de empleo juega un papel importante en la reintegración exitosa de excombatientes y en la recuperación y desarrollo de la economía local. Es importante recordar que las personas desmovilizadas tienen un elevado riesgo de involucrarse en actividades criminales, ya que muy pocos tienen habilidades comercializables (aparte de la coerción) y por lo tanto, pueden sufrir de ansiedad severa sobre su capacidad para ganarse la vida y sobrevivir en el ambiente de la vida civil. Estas ansiedades frecuentemente se profundizan por los desafíos que los combatientes desmovilizados enfrentan al asegurar empleo sostenible, y por la discriminación y la negación de oportunidades económicas debido a su identidad anterior. Durante la fase inicial de estabilización, es particularmente importante que los combatientes desmovilizados, tengan suficientes oportunidades para generar ingresos y para encontrar un empleo decente. Estas oportunidades iniciales, a menudo de corto plazo, realizan varias funciones. Brindan a los combatientes desmovilizados, ingreso suficiente a través de la fase transicional y proveen evidencia de que ellos pueden sobrevivir dentro de la economía civil; ellas pueden estimular el desarrollo de nuevas habilidades y reducen el riesgo de que personas desmovilizadas recaigan dentro de los grupos armados o que utilicen sus habilidades para generar ingresos a través del crimen o del involucramiento en la economía ilícita.

Al momento de la reconstrucción, el sector privado se convierte en un actor clave en el proceso de reintegración económica, contribuyendo con nuevas inversiones y generación de empleo para el desarrollo de las comunidades afectadas

Juan Jose Daboub,
Director Banco Mundial

Dada la escasez de oportunidades de empleo en la mayoría de los países afectados por conflictos, también es necesario que las oportunidades de empleo para los excombatientes no sean vistas como una recompensa a la violencia, sino más bien, como una herramienta para la construcción de la paz, de medios de sustento sostenibles y de un desarrollo económico más amplio. En resumen, los programas de reintegración económica no sólo deben evitar hacer daño, sino beneficiar a la población en general y evitar la apariencia de favoritismo. Este es un equilibrio difícil de alcanzar, y hacerlo requiere que los programas sean construidos en un firme entendimiento de las raíces del conflicto original; una visión coherente e integral del papel del sector privado en el desarrollo y estado de los mercados privados y públicos; y el tono de las relaciones entre excombatientes y la comunidad en general.

La política de las Naciones Unidas en la Creación de Empleo Posconflicto, ha establecido un rango de principios de orientación que deben ser reflexionados, como una precondition para la creación efectiva de empleos, generación de ingresos y reintegración en los contextos de posconflicto, estos incluyen: coherencia y comprensión; “no hacer daño;” sensibilidad al conflicto; aspirar a la sostenibilidad; y promover la igualdad de género. Además, como parte de los esfuerzos de la política de las UN para promover la creación de puestos de trabajo, el empleo ha sido ubicado en el centro de su política, con el fin de apoyar a la gente afectada por el conflicto, de asegurar la reintegración sostenible, de traer dividendos de paz a las comunidades afectadas por el conflicto y para preparar el terreno para el desarrollo; las condiciones de empleo se han tratado con el fin de abordar la disparidad social, la cual es parte de las causas de fondo de los conflictos violentos; y se ha promovido el dialogo social, con el propósito de contribuir a la reconciliación nacional.¹⁹



Política por fases de la Estabilización, a la Reintegración, al Desarrollo²⁰

La reintegración, la reconciliación y la recuperación a largo plazo, deben también estar respaldadas durante la transición inicial del conflicto a la paz, creando y promoviendo oportunidades a nivel local para el empleo asalariado y para el trabajo por cuenta propia, y a través de la reconstrucción de las comunidades y de la reactivación de la economía local. Cuando las comunidades están involucradas en el proceso de reintegración eco-

19. United Nations Policy for Post-Conflict Employment Creation, Income Generation and Reintegration, May 2008

20. Adapted from the U.N. Policy on Post-Conflict Employment Creation, Income Generation, and Reintegration, 2009

nómica, las raíces del conflicto y la reconciliación a largo plazo, también son tratadas.²¹ Antes de moverse a un enfoque más desarrollado, es necesario asegurar que el proceso de paz y la reintegración han sido consolidados. Sin embargo, es importante prestar atención a las relaciones de poder local. Las experiencias en programas de desarrollo basados en la comunidad, han demostrado que los líderes de la comunidad y los miembros de sus familias, pueden beneficiarse desproporcionadamente de las intervenciones a través de la manipulación piramidal de las estructuras de gobierno de pueblos, las cuales pueden administrando o modelando los proyectos de desarrollo y de reconstrucción.

Una vez que la fase de estabilización ha concluido y que la recuperación económica está en movimiento, es vital un ambiente nacional que posibilite oportunidades de trabajo, para sostener tanto el empleo como el proceso de reintegración económica. La planeación de las soluciones no necesariamente debe ser centralizada y se deben hacer esfuerzos para involucrar a las comunidades locales en el proceso de planeación. Aunque los excombatientes pueden tener menos activos que los civiles, a los cuales recurrir después de la guerra, es de gran importancia que las comunidades receptoras estén también incluidas en el proceso de reintegración económica, y que también estén provistas de un rango similar de activos productivos. Muchas intervenciones (particularmente la renovación de infraestructura local) son sobre bienes públicos, los cuales benefician significativamente a comunidades, fracasar al hacerlas puede causar resentimiento e incrementar el riesgo de un futuro conflicto. Ayudar a las comunidades receptoras, particularmente donde estas fueron severamente perjudicadas por el conflicto, puede incrementar su capacidad para absorber y asistir a excombatientes.

Tanto el empleo sostenible y efectivo como el crecimiento económico a través del suministro de activos productivos, pueden requerir una variedad de intervenciones a nivel nacional, estas pueden incluir: capital natural (tierras), capital financiero (créditos), mercados de capacitación y de tecnologías además de acceso a los mercados.

a. Capital natural (tierras)

La desigualdad en la posesión de tierras y el acceso a las mismas, sigue siendo una de las causas más comunes de conflicto a nivel mundial. Además, los conflictos tienden a alterar drásticamente la propiedad y el acceso a las tierras, por causa del desplazamiento inducido por el conflicto, del embargo de tierras por individuos y grupos armados, de la siembra de minas o del pastoreo intenso de propiedades agrícolas vacantes. De este modo, enfocarse en el acceso a la tierra y en crear un ambiente propicio para el desarrollo rural, es de gran prioridad. Las intervenciones relevantes pueden incluir el suministro de insumos agrícolas y la ampliación de los servicios (infraestructura de transporte, acceso a los mercados, al crédito y servicios financieros).

21. Idem.

Los excombatientes pueden beneficiarse de kits de semillas de “arranque”, fertilizantes y herramientas, junto con una capacitación adecuada. Es importante enfocar los esfuerzos de recuperación rural en el restablecimiento de granjas y otras actividades, como una oportunidad para integrar a los excombatientes a sus comunidades.

b. Capital financiero (créditos) ²²

En los marcos del posconflicto, los excombatientes, los desplazados internos (DI), refugiados y la población en general, carecen a menudo de acceso al capital. Las limitaciones de capital incrementan la dificultad de comenzar o de mantener un negocio; por lo tanto, es importante que los programas de microfinanzas sean implementados en los planes y programas de reintegración económica de largo plazo. En el mediano plazo, esquemas de ahorro y crédito, servicios de transferencia de dinero y programas de micro-seguros, pueden también proveer de un importante respaldo a aquellos que carecen de acceso a mercados financieros formales.

Los programas de microfinanzas no pueden ser implementados efectivamente en todas las circunstancias. La guerra puede degradar y destruir la confianza en algunas comunidades, en tanto que en otras puede incrementar la solidaridad comunitaria, produciendo respectivamente, más o menos condiciones favorables para las microfinanzas. La eficiencia e impacto de las instituciones microfinancieras, pueden ser muy reducidos por la ausencia de estabilidad macroeconómica de los bancos comerciales en funcionamiento. Finalmente, es importante recordar que las microfinanzas no son la panacea. Muchos pequeños empresarios requieren de entrenamiento y de vínculos de mercado, tanto como el acceso al crédito. Además, no todos los miembros de la sociedad son empresarios con aspiraciones y ambiciones que pueden ser atendidas con acceso al crédito. Las microfinanzas deben ser un componente entre una amplia gama de actividades de creación de empleo y reconstrucción económica.

c. Mercados de formación

La enseñanza profesional de participación voluntaria en la reconstrucción y recuperación posconflicto, también puede estar disponible como una forma de reintegración socio-económica, no solamente de excombatientes, sino también de civiles, quienes han sido marginados en un contexto de pre-conflicto por igual. La formación de habilidades técnicas, debe ofrecerse en diferentes programas y respaldada por el sector privado, con el fin de crear oportunidades económicas (por ejemplo, con empleo para aquellos que estén calificados). Sin embargo, es importante recordar que aunque el entrenamiento de excombatientes en diferentes áreas, debe tener en cuenta los deseos de la población, la libertad de escoger no debe aplicar de forma romántica, ya que sus deseos no necesariamente se ajustan en el contexto real del

22. Idem.

mercado de trabajo (necesidades, infraestructura, etc.). También, al final, la formación no resulta automáticamente en empleos. La creación de puestos de trabajo, requiere inversión en los sectores productivos y la conectividad con mercados de consumo doméstico e internacional.

d. Impulsar la tecnología para un mayor crecimiento

La diseminación de tecnología mejorada y la diversificación de industrias, puede representar, dentro de los marcos del posconflicto, la fuerza motora detrás de un desarrollo económico exitoso de largo plazo, y de la creación de empleos decentes. La oportuna información, la tecnología y sus técnicas (por ejemplo, a través de entrenamientos), representan hoy en día, una poderosa herramienta para el (re)encendido de un fuerte motor económico. A nivel nacional, el mercado tecnológico crea y sostiene el empleo, capacita trabajadores, promueve la integración y sostenibilidad, y respalda los ingresos internos generados, entre otros. A nivel internacional promueve la integración a la economía mundial, y por lo tanto, atrae inversión internacional.

e. Acceso a los mercados de consumo

El acceso limitado a los mercados es un problema mayor en los marcos del posconflicto. Los excombatientes y civiles, ya sean que se encuentren empleados o desempleados, quienes se involucran en pequeños negocios, podrían sufrir por la incapacidad de obtener precios justos para sus productos y servicios. Por lo tanto, es importante que los procesos de reintegración económica también brinden información sobre precios, incrementen el acceso al crédito formal y a los programas de préstamos.

Los temas claves en la planeación de la reintegración económica, giran alrededor de (i) cómo mejorar la empleabilidad; (ii) cómo incrementar la capacidad económica de absorción de personas y dinero; (iii) cómo movilizar el sector privado; (iv) cómo movilizar, cómo trabajar con, y cómo construir dicha capacidad; y (v) cómo garantizar la transparencia y responsabilidad en todas las transacciones

Roberto Pizarro, Director Ejecutivo ,
Fundación Carvajal, Colombia

Un programa de aprendizaje efectivo, depende de examinar y considerar cuidadosamente tanto los éxitos como los fracasos. Cualquier ambiente de negocios sano deberá incluir frustraciones, por lo tanto el fracaso de negocios individuales e incluso de proyectos completos, en los marcos del posconflicto, es normal. Sin embargo, como se abordó en la Política de la ONU para la Creación de Empleo Posconflicto, los marcos de posconflicto deben ser vistos como ventanas de oportunidades para el establecimiento de nuevas actividades económicas y como generador de ingresos de va-

lor agregado, tales como son los cultivos de alto valor, los agro-negocios, el procesamiento de alimentos, las tecnologías de energía renovable, las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs), las empresas público-privadas, los fondos de respaldo para el trabajo independiente basado en habilidades, el turismo y las exportaciones.²³

Entrenamiento y Creación de Empleos: Conectando las Habilidades Técnicas, las Habilidades para la Vida, la Inversión y las Oportunidades de Mercado

Uno de los mayores obstáculos cuando se trata de encontrar empleo productivo y decente para los excombatientes, es su bajo nivel educativo y la falta de habilidades profesionales. En muchos conflictos, los excombatientes están desproporcionadamente extraídos de orígenes socio-económicos pobres. Muchos también son jóvenes, que a menudo, se unen a grupos armados antes de llegar a los dieciocho años; en muchos contextos, la gran mayoría de excombatientes han perdido muchos años de educación formal y muchos otros son analfabetos funcionales. Aunque la capacidad de los excombatientes para competir en el mercado laboral puede ser incrementada promoviendo su educación, dependiendo de la edad a la cual se unen, al igual que a la edad en que se retiran del conflicto, pueden ser adecuados diferentes tipos de educación. Los grupos más jóvenes pueden beneficiarse aún de la escuela formal, mientras que los grupos mayores pueden beneficiarse más del entrenamiento profesional específico que demanda el mercado laboral. Los programas de emergencia de empleo y la formación profesional a corto plazo, son herramientas útiles en el corto término, pero es imperativo diseñar oportunidades de empleo sostenible de largo plazo y trabajo decente que garantice la reintegración económica sostenible de largo plazo de los excombatientes.

La formación y el desarrollo de habilidades, deben enfatizar el desarrollo individual y la adquisición de habilidades. A menudo, los excombatientes reciben un certificado o diploma técnico, pero realmente no salen con las habilidades necesarias para prosperar en el mercado. Esto puede ser un llamado para una supervisión más cercana y programas de entrenamiento más largos. Elaborar un perfil de los excombatientes, en términos de habilidades y experiencia de trabajo, puede facilitar el diseño de esquemas de empleo y generación de ingresos. El entrenamiento también debe enfatizar tanto las habilidades técnicas como las habilidades para la “vida” y negocios, la formación debe

23. Idem.

apoyar a los excombatientes en la navegación de la vida civil y de las estructuras de empleo, a las cuales ellos pueden tener poca o ninguna exposición. La educación profesional y la adquisición de habilidades técnicas, debe ser respaldada por el desarrollo de habilidades tácitas y de apoyo: planeación de negocios, análisis de mercado y precios, redes, etc. Los programas de aprendizaje pueden satisfacer muchas de estas necesidades. Los programas de entrenamiento académico y profesional, también deben ser ofrecidos por igual, tanto a los excombatientes como a la comunidad, ya que si la reintegración económica y social están entrelazadas, tienen más posibilidades de éxito.

La reintegración social es un componente vital del empleo. Las redes sociales (los vínculos con contactos obtenidos a través de referencias de amigos y familia) son esenciales para encontrar trabajo. Los programas de reintegración deben hacer énfasis en la construcción de redes sociales y en vincular a los participantes. Finalmente, la preparación para entrar al mercado laboral, la información laboral, la asesoría y los servicios de referencias y de microfinanzas, son la clave para ofrecer al desmovilizado las habilidades necesarias para encontrar trabajo por sí mismo y garantizar, de esa forma, una reintegración económica sostenible.

Más allá de la Reintegración: Pasos hacia la Estabilidad, el Crecimiento y el Desarrollo Sostenible de la Comunidad

“La reintegración es el proceso por el cual los excombatientes adquieren el estatus de civiles y obtienen vidas sostenibles”²⁴ Es esencialmente un proceso que enfoca aspectos sociales y económicos de esta fase transicional. Sin embargo, durante la pasada década, el elemento de reintegración económica de los programas de DDR, se ha desarrollado hacia un proceso más amplio y complejo, involucrando, no sólo aquellos que han combatido en guerras y conflictos, sino también a las comunidades a nivel local. En su propósito de creación de empleo y generación de ingresos, el proceso de reintegración económica es transformado en una herramienta estratégica para asegurar la paz y consolidar la seguridad y la estabilidad. Junto a la reintegración social, la reintegración económica es un hito para programas de DDR exitosos y consecuentemente, un puente necesario para la sostenibilidad de la estabilidad, crecimiento y desarrollo de la comunidad.

Se volvió claro que el contexto importa, y que entender los factores con-

24. *Idem*, p.50..

textuales y la singularidad de cada conflicto es necesario para tratar correctamente el crecimiento y el desarrollo. Al proveer apoyo para la estabilización, al recuperar y desarrollar economías locales, los procesos de reintegración también contribuyen a rehacer el tejido social de la comunidad promoviendo el desarrollo humano, garantizando justicia y reparación para tratar los resentimientos, y mejorando la seguridad disuadiendo la violencia futura. Es necesario hacer énfasis en que los aspectos económicos, sociales y políticos del proceso de reintegración están indisolublemente ligados, por lo tanto, es un proceso de largo plazo que requiere el respaldo de varios sistemas para tratar temas críticos.

Se volvió claro que el contexto importa, y que entender los factores contextuales y la singularidad de cada conflicto, es necesario para tratar correctamente el crecimiento y el desarrollo. Al proveer apoyo para la estabilización, al recuperar y desarrollar economías locales, los procesos de reintegración también contribuyen a rehacer el tejido social de la comunidad promoviendo el desarrollo humano, garantizando justicia y reparación para tratar los resentimientos, y mejorando la seguridad disuadiendo la violencia futura. Es necesario hacer énfasis en que los aspectos económicos, sociales y políticos del proceso de reintegración están indisolublemente ligados, por lo tanto, es un proceso de largo plazo que requiere el respaldo de varios sistemas para tratar temas críticos.

Todavía, los programas de DDR, son parte de una práctica más amplia y no pueden ser considerados como un proceso aislado. DDR debe estar acompañado por procesos paralelos, tales como las Medidas de Estabilización Temporal (ISM) y la Reforma del Sistema de Seguridad (RSS), así como políticas de desarrollo socio-económico y político, con el fin de garantizar su efectividad y eficiencia, ya que todo lo que involucra el cambio del equilibrio del poder dentro de un país debe ser visto como un desafío político, más que uno estrictamente técnico. Sin embargo, como existen superposiciones sustanciales y complementarias entre estas actividades, su implementación debe ser cuidadosamente coordinada. Las superposiciones entre DDR, ISM y SSR, también pueden permitir una mayor flexibilidad en la adaptación de intervenciones del programa, alterando los vínculos regulares o discretos entre cada programa.

Capítulo V: Resumen y Conclusiones

Evolucionando el Ámbito y la Naturaleza Social y Política de DDR

El Desarme, la Desmovilización y la Reintegración (DDR), se ha expandido más allá de sus objetivos originales orientados a metas de estabilización y de enfoque técnico. Ahora abarca de forma más amplia el desarrollo socio-económico, la gestión pública, la justicia y la reconciliación, la reforma al sistema de seguridad y el desarrollo de capacidades. Como tal, ha pasado de tener un enfoque cerrado en el apoyo de las transiciones de excombatientes hacia una vida normal civil, en la promoción de la seguridad (reforma militar y política) y la desmilitarización (reduciendo el gasto militar y liberando recursos para la recuperación), a un énfasis más amplio en la mejora de la gobernabilidad y los principios de derecho, equilibrando las necesidades sociales y económicas, y las aspiraciones de los individuos, con aquellas de la comunidad en particular y más generalmente, facilitando la construcción de paz y de desarrollo social y económico sostenible.

El cambio en este Congreso hacia temas sociales y un enfoque basado en la comunidad, es definitivamente un progreso.

Marion Kappenye Van de Copelo,
Embajadora de Holanda para
Colombia

Esta tendencia es conducida, tanto como por los vínculos entre estas actividades y los fondos significativos de donantes. En el 2007, fueron gastados 1.6 billones de dólares, y más de un millón de excombatientes participaron en 20 programas formales de DDR, donde el 90% de los ellos fueron realizados en África (Muggah and Kingma, 2009).

DDR es un instrumento crucial en la construcción de la paz, el cual es ahora ampliamente considerado como un conjunto de actividades emprendidas para

promover e institucionalizar una paz, la cual no pretende ser entendida simplemente como la ausencia de la guerra. La construcción de paz, abarca elementos de mejoras políticas y de gobierno; recuperación socio-económica, y reformas al sistema de seguridad. Al mismo tiempo, DDR, ha sido vinculado a programas de reconstrucción y desarrollo a mediano y largo plazo, comenzando con el supuesto de que no es posible alcanzar desarrollo sostenible sin seguridad y viceversa. DDR es por lo tanto una herramienta propuesta para promover un ambiente favorable para la implementación de actividades complejas de construcción de estado, construcción de paz y reconstrucción social y económica no sólo respondiendo a la precipitación del conflicto violento, sino también reduciendo las amenazas latentes y los riesgos de resurgimiento del conflicto.

DDR no sigue siendo confinado únicamente a las fases de transición y de posconflicto, sino que asume cada vez más compromisos “durante” los conflictos. En tales contextos, DDR puede servir tanto de plataforma para procesos de construcción de paz a largo plazo, como un componente implícito de campañas contra la insurgencia y antiterrorismo. Con la globalización como telón de fondo, DDR también ha tomado la forma de una “segunda generación” en la lucha contra el crimen global.

Combatiendo Amenazas Ocultas. La infraestructura destruida, el estancamiento económico y estructuras estatales frágiles, pueden brindar un ambiente favorable para la creciente amenaza del crimen transnacional. En estos contextos, es posible que el crimen tome dos formas: o de depredador (robo, asalto) o en forma de redes criminales más complejas y extendidas, enfocadas en, por ejemplo, el tráfico de drogas o de seres humanos. Mientras que algunos crímenes siempre resultarán del “factor de atracción” (pull factor) ejercido por las oportunidades de riqueza ilícita, en los marcos del posconflicto, el “factor de repulsión” (push factor) creado por la falta de oportunidades económicas legítimas, es de gran preocupación.

Aunque de forma inherente, un proceso político a menudo involucra acuerdos compartidos de distribución de poder especialmente, en el sector de seguridad, DDR no es un sustituto para la construcción de paz y desarrollo en general. Necesitamos ser humildes en nuestros objetivos. No debemos esperar que DDR haga o que sea todo para todos. Nuestro alcance no debe exceder nuestro dominio. Cuando intentamos asignar escasos recursos entre sus funciones relacionadas con la seguridad (desarme), el bienestar social (desmovilización) y el desarrollo (reintegración), la priorización estratégica, coordinación, secuencia y la integración coordinada de la intervención, son esenciales.

En muchas situaciones de posconflicto, DDR, y los programas relacionados de Medidas de Estabilización Temporal (ISM) y la Reforma del Sistema de Seguridad (RSS) pueden estar estrechamente conectados con la reconstrucción de las instituciones del Estado. Como tales, estos programas pueden resultar en el realineamiento del poder político dentro del Estado y de los procesos relacionados de reconstrucción del pacto social entre el Estado y sus ciudadanos. Por lo tanto, DDR debe ser anclado en la voluntad política, la pertenencia local y la capacidad institucional. Deberá estar óptimamente establecido como parte de un proceso de construcción de paz más amplio, sirviendo de puente para el desarrollo y que sea legitimado por los miembros de la comunidad y encerrado dentro de un marco legal.

Contexto

Los conductores y el carácter de la guerra determinan la naturaleza y sostenibilidad de la paz. Su duración y resultado serán determinados dependiendo si el conflicto está guiado por la codicia, el resentimiento o una mezcla de las dos, o si es inter / intra estados. Si éste termina en una clara victoria de una parte, a través de un acuerdo negociado o a través de la mediación de un tercero, también puede moldear la naturaleza de la distribución del poder, tanto como las posibilidades de transformación y el subsecuente diseño e implementación de programas de asistencia para la paz y para el desarrollo. Por lo tanto, es de especial importancia entender y tener en cuenta la historia y el contexto local y regional del conflicto en el diseño de cualquier programa de DDR. Esto es especialmente cierto, si la sociedad está dividida y el tejido social está desgarrado; si la economía está estancada con una absorción laboral débil; y si el alcance y la capacidad del estado es frágil, lo que crea un vacío potencial en la seguridad. Mientras se presta atención a los mejores métodos de prácticas, fracasos y lecciones aprendidas; los viejos modelos de DDR, la sabiduría popular y supuestos deben ser suspendidos. Buscar comprometer a los actores, escuchar, entender y evaluar el contexto local de una manera sin prejuicios es el primer paso. Sería útil emplear grupos focales de la comunidad, entrevistas con líderes políticos y sociales, y encuestas aplicadas a una muestra representativa de la población, como medios de consulta y para entender mejor los factores que le dan forma al conflicto y como potencial para la paz y el desarrollo. Los diseñadores de programas deben prestar atención a los temas transfronterizos, que incluyen el crimen, los flujos de migración y el tráfico de seres humanos y siempre tener en cuenta la situación cultural, histórica, política, regional y local, las cuales deben formar las bases para la planeación y el diseño, y eventualmente para la supervisión y la evaluación del cualquier programa de DDR.

También es importante no olvidar, que no todos los soldados desmovilizados son criminales, y no todos los grupos rebeldes son indeseables o no cuentan con respaldo. Algunos son considerados como guerreros de la libertad y son considerados como héroes, los cuales son aceptados fácilmente dentro de la sociedad, basados en la circunscripción electoral. En otros contextos, la población puede ver a los excombatientes con una compleja mezcla de respeto, aceptación, miedo o total rechazo.

De lejos es claro que DDR involucra al cambio social. El desarme, la desmovilización y la reintegración de los grupos armados, marca una transición a una sociedad diferente, pero el cambio social profundo, abordando las causas del conflicto, puede ir más allá, y en la mayoría de los casos, va más allá del alcance de los programas de DDR.

Usted debe luchar contra cosas invisibles... es necesario hacer parte del proceso de establecer políticas. No podemos estar relegados al olvido. Necesitamos propiedad.

Sisneri Sanchez, excombatientes,
Colombia

Asegurando la Pertenencia Local a través de Dialogo Inclusivo

El contexto local y regional debe ser cuidadosamente evaluado, con el fin de identificar las prioridades estratégicas que conducen la planeación, diseño e implementación de DDR. Debemos aprender a escuchar mejor. Entender los factores contextuales únicos para cada ambiente (incluyendo las características únicas, necesidades y aspiraciones de la comunidad) requiere de un dialogo con los participantes locales.

La pertenencia local es crítica si DDR va a hacer una contribución significativa y sostenible a la paz. Sin embargo, tener un marco legal puede mejorar la transparencia y responsabilidad de todos los actores. Los donantes nacionales e internacionales y agencias implementadoras, deben también compartir la responsabilidad para asegurar que la pertenencia local es real y significativa, es decir, caracterizada por una buena gestión pública y participación democrática. Los programas de DDR diseñados cuidadosamente, buscan entender los miedos, las necesidades y las aspiraciones locales, buscan también, no diseñar intervenciones rígidas, mantener la flexibilidad, mantenerse abiertos al conocimiento y aportar a la capacidad y conocimiento local a través de procesos de adición y no de sustitución.

Con el fin de alcanzar una reintegración exitosa, es necesario crear oportunidades reales de empleo, una interacción social activa y compromisos. Una posibilidad

que no debe pasarse por alto, es considerar las diversas virtudes y experiencias que los excombatientes tienen de su “vida pasada”. Por ejemplo, algunos excombatientes deben ser incluidos en la reforma del sistema de seguridad, considerando que muchos de ellos vivieron fuera de la ley y la sociedad por un período significativamente largo, y para ellos un proceso de desmovilización es en efecto, renunciar a sus habilidades comercializables primarias y estrategia de supervivencia. Idealmente, una fracción de los excombatientes, deberían ser llevados al sector de seguridad, especialmente donde se pueda recurrir a sus experiencias. Con esta pertenencia sobre sus procesos, estos también pueden ser mejorados. Los programas de DDR, posiblemente son más efectivos si los excombatientes sienten que tienen tanto una participación como de algún control sobre el proceso. La pertenencia participativa, también puede servir para legitimar el proceso. La pertenencia es una meta que debe ser buscada por todos los actores involucrados en el proceso de DDR en dos dimensiones: política y programática. La primera se refiere a la participación en la determinación de política del proceso. La segunda se refiere a la participación activa en el diseño e implementación del programa.

Promoviendo la Seguridad, el Desarrollo y la Gobernabilidad Democrática

La relación entre seguridad, desarrollo y gobernabilidad democrática, es interactiva, formando los pilares claves de un marco “holístico” para alcanzar paz y desarrollo sostenibles. El DDR debe ser visto en relación a esta más amplia consuetudine. Tales pilares de construcción de paz y desarrollo deben ser concebidos e implementados de una manera integrada

y cohesiva. Cuando se trata el componente de seguridad, los instrumentos de DDR, ISM y RSS son actividades estrechamente vinculadas. La mezcla, coordinación y secuencia de ISM, DDR y RSS, debe ser hecha a la medida de cada situación de conflicto única. Dependiendo del contexto, algunos de estos instrumentos y actividades relacionadas, pueden sobreponerse, ser ordenadas de forma diferente o incluso ser innecesarias. Las Medidas de Estabilización Temporal, pueden ser especialmente útiles para ganar tiempo y espacio en los procesos de paz en curso, para que las partes construyan lazos de confianza, o donde la capacidad absorbente de la economía es baja (arriesgándose al retorno de desmovilizados que buscan renta a punta de pistola) o donde el riesgo de un vacío en la seguridad, es evidente.

Acertando en el equilibrio correcto entre el respaldo a la propiedad nacional y fortaleciendo las capacidades nacionales con la presión para garantizar la implementación rápida de los programas de DDR, sigue siendo un desafío

Jordan Ryan, Director, Oficina para la Prevención de Crisis y Recuperación, UNDP

El desarme puede ser particularmente difícil y un proceso incierto, dependiendo del contexto. En algunos casos retener armas es la única ventaja que un grupo posee en el proceso de negociación. En otros, una cultura de porte de armas (inclusive legalmente sancionada en algunas sociedades), sugiere que la posesión de armas no es un tema real, pero su registro, vigilancia y uso es lo que más importa. Seguramente, el contexto moldeará la gestión y el resultado del desarme. Debe anotarse que el discurso utilizado para discutir asuntos tales como desarme, desmovilización y reintegración, también puede ser contextualmente específico. La preferencia de hablar en términos de manejo de armas y ejércitos; el “desmantelamiento” de armas; o la seguridad compartida y economía dominante, puede ser más aceptable para aquellos que piensan que el desarme equivale a rendirse, y la desmovilización es un término irrelevante donde los combatientes son soldados ciudadanos, granjeros y pescadores, movilizadas para luchar según se requiera. Finalmente, la reintegración puede ser nebulosa para aquellos que ya están viviendo y trabajando en sus comunidades. Sin embargo, si esas comunidades o individuos están económicamente marginados, entonces la incorporación y la mejora de sus condiciones económicas, puede ser un discurso más apropiado.

Los programas de DDR deben ser concebidos, diseñados e implementados con base en los intereses y presiones regionales y geopolíticas. Conflictos vecinos, economías ilícitas altamente desarrolladas, redes criminales y entradas de armas regionales, pueden crear circuitos peligrosos de retroalimentación que hacen más difícil la implementación de programas de DDR, haciendo menos probable el éxito de los mismos. Con la aceleración de la globalización expandida por la revolución de la tecnología de información, el DDR y las actividades relacionadas de promoción de la seguridad, cada vez son más llevadas a cabo para manejar amenazas más malignas que malévolas. En varios países, el DDR es empleado como una herramienta de “segunda generación” para reducir el surgimiento de la amenaza de crimen doméstico e internacional y la inseguridad pública. Debido a que a menudo puede no haber un socio negociador como tal, las intervenciones de DDR deben estar diseñadas para atraer a los individuos (por ejemplo, miembros de pandillas), a través de incentivos y sanciones cuidadosamente calibrados. La tarea dominante en tales casos, es el desarme (control de armas cortas), la creación de vidas lícitas alternas y la reducción del reclutamiento potencial en grupo (por ejemplo, hombres jóvenes desempleados).

El CIDDR ha traído al frente enfoques nuevos y creativos a lo largo de los procesos de DDR, tales como “Medidas de Estabilización Temporal” y de “Segunda Generación”. Debido a que el acto de secuestrar armas tiene un enorme impacto en la sociedad y en

la percepción de los combatientes de su propia seguridad, así como en el significado de las armas dentro de la sociedad (por ejemplo, la presencia de una cultura de “porte de armas”) y al nivel de proliferación de armas cortas, la capacidad del Estado para brindar seguridad es crítica para el proceso de DDR. Un ejemplo de estas herramientas de segunda generación pueden ser los programas de desarme, los cuales recogen armas para su destrucción a través de armas a cambio de dinero, armas a cambio de medios de desarrollo y otros incentivos. Estas nuevas estrategias superan los limitados resultados obtenidos a través del DDR convencional, el cual se concentraba en medidas obligatorias para lograr el desarme. De hecho, como se mencionó anteriormente, sería preferible reconfigurar el proceso de DDR para comenzar con incentivos económicos de reintegración y sólo terminar con alguna forma de desarme o control de armas, dependiendo del contexto (por ejemplo, de DDR a RDD a R2D2).

Reintegración Económica como un Puente para el Desarrollo Sostenible

La reintegración requiere tratar varias formas de pérdida de capital y de acceso en una forma integrada, así como la distribución transparente y equitativa de tales beneficios (dividendos de paz). Al diseñar programas de reintegración social y económica, debemos tratar los siguientes déficits de capital, que enfrentan los excombatientes: bajos niveles de capital humano (educación, habilidades, experiencia laboral) activos productivos insuficientes (acceso a capital, a la tierra, la tecnología y mercados) y capital social erosionado y cohesión (vínculos cortados entre excombatientes y la comunidad en general). Debido a que este es un proceso a largo plazo, que requiere del desarrollo de capacidades institucionales y de la movilización de recursos, la Reinserción (algunas veces llamada reintegración temprana) o el suministro de una red de seguridad transicional de bienes y servicios básicos por un período fijo de tiempo, pueden ser requeridas para facilitar la transición de excombatientes a la vida civil productiva. Los debates se clasifican sobre el contenido, mezcla, coordinación y uso de la asistencia de reinserción, ya sea en especie, dinero o la mezcla de los dos. Sin embargo, existe un acuerdo general, para que cierta forma de asistencia de transicional, durante este crítico e inmediato período de ajuste, sea requerida.

Orientando los beneficios de la reinserción y reintegración a los combatientes individuales y a sus familias, puede también inadvertidamente, crear resen-

Si, hicimos mal, no necesitamos construir infraestructura o puentes; necesitamos construir tejido social. A pesar de nuestros errores, nos gustaría ayudar a construir un nuevo país

Sisneri Sanchez, excombatiente,
Colombia

timiento entre otros miembros de la comunidad receptora, quienes se sienten víctimas y fuera de la ecuación. Sin embargo, esto tiende a ser una falsa dicotomía como en la realidad; es posible enfocar los programas a los dos grupos, a través de la planeación cuidadosa, la coordinación, y la secuencia. Las campañas de información y sensibilización, buscando entender las necesidades de la comunidad, así como informarles de los diferentes programas de reintegración y recuperación disponibles para todos, esto es importante para manejar el resentimiento, el miedo y las expectativas en general.

Existen limitaciones inherentes de un incentivo económico a otro. Debemos reconocer que en tanto que son necesarios los incentivos monetarios y materiales, pueden no ser suficientes para atraer participantes potenciales hacia los programas de DDR. Los participantes potenciales deben creer que el proceso de DDR es legítimo y justo. También es vital que los incentivos económicos no envíen mensajes equivocados y logren un resultado opuesto, creando dependencia y no motivando a la autosuficiencia. En muchos casos, DDR es inherentemente un proceso injusto, porque no puede ofrecer el mismo nivel de respaldo a toda la comunidad. Incluso los enfoques basados en la comunidad o en el área, no pueden ofrecer beneficios idénticos a todos los grupos o personas que necesitan apoyo. Un amplio entendimiento de la razón a largo plazo, para los beneficios desiguales, no se puede dar por sentado. Debe discutirse la injusticia real o percibida, explicarse y en lo posible mitigarse.

La Reintegración Social como la Base de las Otras Formas de Reintegración

La reintegración social es un elemento fundamental de cualquier proceso de paz, sobre el cual se construyen otras formas de reintegración (económica y política). Si la reintegración social está mal manejada o fracasa, no puede esperarse que se fijen otras formas de reintegración. Los beneficios económicos son necesarios pero no suficientes para los participantes potenciales en los programas de DDR. DDR debe también ser percibido como justo y legítimo.

En primer lugar, debemos ir más allá de la estigmatización y el lenguaje divisivo. Cuando hablamos acerca de los saboteadores, ganadores y perdedores, probablemente ya comenzamos con el pie izquierdo. A cambio, debemos estar hablando de interesados y cómo pueden ellos satisfacer sus necesidades colectivas. Como un principio general, debemos evitar ser atrapados en falsas dicotomías, yendo más allá de los términos de estereotipos, tales como perpetradores y víctimas, debemos evitar reforzar dichas etiquetas dobles, cuando la realidad puede ser mucho más compleja. Justicia y paz no necesariamente son alternativas. Sin alguna forma de justicia transicio-

nal, no podemos alcanzar la paz sostenible. Debemos ser inclusivos, reconociendo y abordando mejor los complejos riesgos que enfrentan los grupos con necesidades especiales, incluyendo mujeres, niños y discapacitados. Entre otras cosas, debemos prestar más atención a los desafíos económicos y sicosociales que ellos enfrentan.

La reconciliación es un proceso a largo plazo. Puede ser una meta exageradamente ambiciosa en el período inmediatamente posterior al conflicto. De hecho, puede ser contraproducente presionar la reconciliación cuando las heridas emocionales y psicológicas aún están frescas. En tales casos, varias metas más modestas pueden ser adecuadas: trabajar hacia una coexistencia pacífica en el corto plazo y ayudar a las víctimas a aceptar la pérdida y el dolor. Los excombatientes a menudo son tratados como riesgo, más que como recurso, cuando tienen el potencial para desempeñar un papel vital en la reconstrucción del estado y la sociedad. Los excombatientes necesitan oportunidades para reparar su imagen a los ojos de su comunidad. Ellos pueden convertirse en “fabricantes” de paz efectivos. Típicamente, ellos son los primeros en reconciliarse y pueden tener un importante efecto de demostración para otros miembros de la comunidad. Combatientes desmovilizados de diferentes contextos, han recibido entrenamiento de transformación de conflicto, encontrando roles útiles en negociaciones, facilitando el diálogo y la resolución de conflictos en sus comunidades de retorno.

La Transición de la Guerra a la Paz incluye la transformación de la identidad. El proceso de DDR en general, y el proceso de reintegración social en particular, esencialmente involucran la transformación de la identidad. Los excombatientes necesitan oportunidades para interiorizar sus cambios de rol y reparar su imagen a los ojos de su comunidad, ya que muchos sufren de estigmatización e aislamiento a su retorno a casa. Debe brindarse mecanismos para limpiar su imagen públicamente. La justicia tradicional y los mecanismos de reconciliación pueden ofrecer tales oportunidades. Las personas desmovilizadas pueden emprender también tareas concretas para mejorar el bienestar de la comunidad. Con ese fin, el período de transición de la guerra a la paz, puede crear oportunidades para unir iniciativas entre las comunidades receptoras y los excombatientes que retornan, hacia una reintegración social y económica. Las actividades de construcción de paz ambiental, tales como remoción de minas, reforestación, limpieza de la comunidad, etc., pueden construir cohesión social entre los soldados desmovilizados y los miembros de la comunidad en varios niveles. Ellos pueden promover un sentido de responsabilidad compartida para la comunidad y el medio ambiente, crear confianza y reconstruir identidades, en tanto que brindan oportunidades económicas para excombatientes y la comunidad como un todo. Adicionalmente es significativo tratar las inquietudes de poblaciones especiales,

como niños, mujeres y discapacitados y saber que ellos no son tampoco un grupo homogéneo. La reintegración y reconciliación social es una meta de muy largo plazo, que requiere muchos años de esfuerzo sostenido, e incluso generaciones en algunos casos. Esto contrasta desfavorablemente con los horizontes de tiempo típicos de los donantes. Es crucial obtener consenso entre las personas desmovilizadas y otros grupos clave y la sociedad en general, sobre las metas y el modelo para los programas de reintegración y garantizar la paciencia y el respaldo de largo plazo de los actores externos durante toda la duración del proceso.

Excombatientes como constructores de paz. Una vez comprometidos con la paz, los grupos armados podrían desempeñar un papel vital, previniendo nuevos conflictos, ellos pueden ser los vehículos de prevención y transformación. Ellos tienen más credibilidad, debido a que han pasado por procesos similares. Por ejemplo, a través del proceso de paz, el Ira en Irlanda, mantuvo su estructura organizacional y continua reclutando y entrenando nuevos miembros, con la meta de “absorber” nuevos reclutamientos, que podrían de lo contrario, unirse a otros grupos disidentes hostiles a la paz. Adicionalmente, los combatientes desmovilizados pueden desempeñar un rol poderoso y simbólico, en el manejo de la reconciliación social, si los excombatientes anteriormente opositores tienen la capacidad de construir confianza y cooperar, la comunidad en general podría tener menos pretextos y reclamos para continuar estigmatizando antiguos enemigos.

Abordar las Causas del Conflicto es una Condición Necesaria para la Paz Sostenible

La reconciliación será frágil si las causas del conflicto no son abordadas. La reconciliación social será delgada y en el mejor de los casos, quebradiza, si los factores que condujeron a la violencia en primer lugar, no son abordados. Los conductores del conflicto, varían ampliamente, pero pueden incluir desigualdad de acceso a los activos productivos y a los servicios básicos, participación política limitada, desigualdad social, y la negación de derechos culturales o lingüísticos. Aunque los esfuerzos de reconciliación típicamente se enfocan en los daños infligidos por el conflicto mismo, más que en las causas, los resentimientos sociales, políticos o económicos que impulsaron la violencia, simplemente resurgirán, si no son manejados, arriesgando la reiniciación del conflicto. Los ciclos de violencia casi generacionales de largo término, en muchos conflictos de lar-

No puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin seguridad, ni seguridad sin justicia

Francis Musoni, Comisión DDR,
Rwanda

go plazo, deben servir de poderoso recordatorio de que la construcción de paz sostenible, puede requerir profundos cambios sociales y políticos.

Planeando, Definiendo y Midiendo el Éxito

La planeación y evaluación son fundamentales. Con el fin de alcanzar objetivos de corto y largo plazo, la planeación es crucial, una buena planeación se basa en el análisis preciso del conflicto, el cual debe trazar cuidadosamente las inquietudes, intereses y miedos, que estructuran la lógica, los incentivos y la interacción entre varios actores locales. Las voces de las víctimas y las comunidades locales deben ser oídas, pero también es importante tomar en cuenta las experiencias de los excombatientes. La participación efectiva requiere escuchar activamente a todos los actores, con el fin de incorporar y abordar sus necesidades a lo largo de todas las etapas del ciclo de DDR. La planeación también implica una evaluación cuidadosa de la coordinación, secuencia e integración de las intervenciones dadas en un contexto único.

En el análisis final, debemos siempre hacer preguntas fundamentales: ¿DDR ayudará a reducir el miedo, fomentará la confianza y brindará las bases para la esperanza?

Andrew Rigby, Profesor de Estudios de Paz, Coventry University

Definiendo y Midiendo el éxito bajo Circunstancias Cambiantes. Mientras que existe una clara necesidad de vigilar y evaluar mejor los programas de DDR, es inherentemente difícil medir las metas y logros, debido a que tienden a cambiar durante el ciclo de vida de DDR. Quizás, lo que se requiere es de indicadores más amplios y medidas que permitan no solamente, la medición de metas tácticas de corto plazo, (por ejemplo, número de armas o combatientes desarticulados), sino también metas estratégicas a más largo plazo, tales como progreso socioeconómico de la población afectada por el conflicto, incluyendo el desmovilizado mismo. Debemos siempre recordar que mientras que es fundamental para la construcción de la paz y el desarrollo, el DDR, no es un sustituto para abordar las causas implícitas o estructurales del conflicto, las cuales pueden incluir desigualdad de acceso a los activos productivos y servicios básicos, participación política limitada y desigualdad social. Abordar tales causas, es vital para que la paz sea sostenible. Por lo menos, este Congreso ha consolidado el cambio en objetivo y discurso del DDR como elemento esencial en la construcción de un mundo más seguro, per se, a una meta más amplia de alcanzar la seguridad democrática, Justicia y desarrollo para todos.



Epílogo: Un llamado a la Acción del Congreso Internacional para la Red Global Sur-Sur

Redes para la Paz – facilitando el dialogo Sur-Sur.

Las memorias audiovisuales y escritas del CIDDR, serán publicadas, acompañadas por la Contribución de Cartagena al DDR. Este documento busca contribuir al conocimiento del cuerpo existente del DDR y complementar documentos existentes sobre seguridad, construcción de paz y desarrollo de DDR. Todas estas publicaciones y material, estarán disponible para referencia en www.cartagenaddr.org. La página web, servirá como un foro global, centro de referencia y comunidad virtual de DDR para los constructores de paz, políticos y académicos de todo el mundo. Se hizo un llamado para el intercambio directo Sur-Sur, entre aquellos que experimentan el proceso DDR y de construcción de paz de primera mano – gobiernos, comunidades, víctimas y combatientes por igual.

El congreso logró una meta importante de facilitar y profundizar la colaboración Sur-Sur, donde los diferentes contextos y perspectivas, moldearon y generaron nuevo conocimiento

Juan Jose Daboub, Director, Banco Mundial

Como el CIDDR lo ha demostrado, el trabajo nunca está concluido; sin embargo el congreso ciertamente ha empujado los límites del conocimiento

Karel Kovanda, Director General, Relaciones Exteriores, la comisión Europea

Prioridades para la Comunidad Internacional.

Surgieron cuatro prioridades fundamentales para la Comunidad Internacional: (i) mejorar las oportunidades de empleo y programas de desarrollo en general; (ii) incrementar la asistencia financiera a través de fuentes externas y locales; (iii) involucrar mujeres en todo el proceso, especialmente desarrollando programas para satisfacer sus necesidades y aspiraciones; y (iv) reforzar y vigilar los procesos de fortalecimiento y evaluación– a través del incremento de financiación y énfasis, cuando sea posible, a través de la articulación explícita de un programa de metas concretas y medibles– para saber si estamos logrando lo que establecimos alcanzar.

Agenda Incompleta: Desafíos Claves para Los Gobiernos Nacionales.

Surgieron tres desafíos fundamentales para los gobiernos nacionales: (i) tener un papel importante en la articulación de las necesidades, percepciones y capacidades locales para la comunidad internacional; (ii) tener pertenencia local, no solamente afirmando la soberanía o la prioridad doméstica, pero teniendo un papel activo en la información de políticas, basándose en la participación democrática local y buena gobernabilidad; y (iii) apropiándose de los problemas así como de las soluciones y enfocando la construcción de paz y la recuperación con un deseo de abordar significativamente las causas del conflicto y prevenir el flagelo del conflicto para siempre.

Organizadores y Colaboradores

Comité Ejecutivo

Frank Pearl, Alto Comisionado para la Paz y Alto Consejero Presidencial para la Reintegración de la República de Colombia, Presidente del Comité Ejecutivo

Adriana Mejía Hernández, Viceministra de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, Vicepresidente del Comité Ejecutivo

Sandra Alzate, Directora de Cooperación Internacional, Agencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional de la República de Colombia

Eduardo Pizarro, Presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación de Colombia

Alejandro Eder, Coordinador

Margarita Orozco, Coordinadora

Gloria Gómez, Asesora

Carlos Otálora, Asesor

Andrea Salazar, Asesora

Comité Coordinador

Alejandro Eder, Director del Comité Coordinador

Maria Clara Isaza, Vicedirectora del Comité Coordinador

Andrea Salazar, Coordinadora del Comité Coordinador

Gloria Gómez

Joshua Mitrotti

Maria Margarita Orozco

Carlos Otálora

Raúl Sánchez

Claudia Jimena Torres

Grupo Asesor de Contenido y Método (GACM)

Nat Colletta, Director del GACM

Alejandro Eder, Vicedirector del GACM

Andrea Salazar, Coordinadora del GACM

Frank Pearl González, Alto Comisionado para la Paz y Alto Consejero Presidencial para la Reintegración de la República de Colombia

Marcelo Álvarez, Jefe Oficina, Misión de Acompañamiento al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos (MAPP-OEA)

Jairo Arboleda, Consultor, Banco Mundial

Ana Arjona, Candidata Doctorado, Yale University

Ignacio Burrull, Consejero de Cooperación, Delegación de la Comisión Europea en Colombia

Fernando Calado, Director de Programas, Organización Internacional para las Migraciones, Colombia

Maria Clemencia Castro, Directora Observatorio DDR de la Universidad Nacional de Colombia

Tomás Concha, Coordinador Área de Políticas y Coordinación Interinstitucional, Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Vicepresidencia de la República de Colombia

Sophie da Câmara, Asesora Senior en DDR, Buró para la Prevención y Recuperación de Crisis (BCPR) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

José Luis de Francisco, Agregado, Delegación de la Comisión Europea en Colombia

Estanislao Gacitúa-Marió, Especialista Líder en Desarrollo Social, Banco Mundial

Michael Gilligan, Profesor Asociado, Universidad de Nueva York (NYU)
Camilo González, Director Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz)
Macartan Humphrey, Investigador, Centro para la Globalización y Desarrollo Sostenible en el Earth Institute, Universidad de Columbia
Hester Jonkman, Segunda Secretaria Asuntos Políticos, Embajada del Reino de los Países Bajos en Colombia
Beatriz Linares, Asesora de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento de Niños, Programa de Prevención al Reclutamiento de Menores de la Vicepresidencia de la República de Colombia
María Victoria Llorente, Directora, Fundación Ideas para La Paz
Joshua Mitrotti, Gerente Unidad de Trabajo con las Comunidades, Alta Conserjería para la Reintegración de la República de Colombia
Ana Patel, Directora Adjunta, Centro Internacional para la Justicia Transicional
Carmen Salguero, Directora de Programa para Latinoamérica y el Caribe, BCPR/PNUD
Darío Villamizar, Asesor en Reintegración, PNUD Colombia
Álvaro Villarraga, Coordinador Área DDR, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) de Colombia

Equipo Administrativo

María Claudia Carrasquilla, Directora General
Natalia Valencia, Directora de Prensa y Comunicaciones
Lucía Vallejo, Directora de Logística
José Guillermo Téllez, Consejero Auxiliar de la ACR
Karen Aparicio, Coordinadora de Seguridad
Danka Bolívar, Coordinadora CS-ACR Cartagena
Sandra Castañeda, Coordinadora de Visas
María Isabel Cerón, Coordinadora Sector Privado
Ramiro Cortés, Coordinador Feria Artesanal
Alejandro Eder, Coordinador General
Alberto Gómez, Coordinador de Transporte
Carlos Molina, Coordinador de Protocolo
Hugo Muñoz, Coordinador Aeropuertos
Alejandra Robledo, Coordinadora ACR
Andrea Salazar, Coordinadora de Eventos Especiales
Natalia Salazar, Coordinadora de Attachés
Raúl Sánchez, Coordinador Diplomático
Valerio Tedesco, Coordinador de Diseño e Imagen
Ana Margarita Trigos, Coordinadora Contratación
Claudia Jimena Torres, Coordinadora Acreditaciones
Panagiotta Voidonikolas, Coordinadora Reuniones Bilaterales
Andrés Ángel, Asesor
Andrea Arango, Asesora
Armando Fonseca, Asesor
Catalina Benavides, Asesora
Juliana del Castillo, Asesora
Juan Francisco Díaz, Asesor
Catalina Gil, Asesora
Mauricio Mora, Asesor

Natalia Oviedo, Asesora
Juanita Parra Martínez, Asesora
Francisco Rodríguez Caicedo, Asesor
Juliana Rodríguez
María del Pilar Ruíz, Asesora
Margarita Sáenz, Asesora
Nelson Valdés, Asesor
Juliana Villareal, Asesora
Mariana Zárate, Asesora
Soraya Zoque, Asesora
Gloria Lucía Gutiérrez, Asistente Ejecutiva
Blanca Lilia Muñoz, Asistente Ejecutiva

Secretaría Técnica de Contenido y Método (STCM)

Nat Colletta, Director de Contenido y Método
Juan Carlos Palou, Director de la STCM
Mariana Díaz, Coordinadora de Relatores
Ben Oppenheim, Coordinador de la STCM
Manuela Torre, Asesora
Johana Calvo, Relatora Senior
Isabela Leão, Relatora Senior
Jimena Samper, Relatora Senior
Maria Stella Zanabria, Relatora Senior
Daniela Botero, Relatora
Andrés Forero, Relator
Denise Ganistky, Relatora
Ana Milena Giraldo, Relatora
Gabriela Manrique, Relatora
Laura Mazuera, Relatora
Maria Cecilia Ramos, Relatora
David Rampf, Relator
Mariana Rivera, Relatora

Comité De Comunicaciones

Alejandro Eder, Director del Comité de Comunicaciones
Cristina Callejas, Vicedirectora del Comité de Comunicaciones
Andrea Salazar, Coordinadora del Comité de Comunicaciones
Maria Claudia Carrasquilla
José Carlos Álvarez
Ximena Botero
Andrea Cher
Germán Espejo
Camilo Granada
Catalina Jimenez
Marta Martínez
Carlos Otálora
Liliana Parra
Ricardo Santamaría
Natalia Valencia
Gigliola Valero

This edition of the CCDDR was financed by the WORLD BANK,
under the care of PlásticoLab ltda



cartagenaddr.org

Co-organizadores:

Presidencia de la República de Colombia • Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia • Alta Consejería para la Reintegración
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional • Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
World Bank • United Nations Development Programme (UNDP) • Kingdom of the Netherlands • Ministry of Foreign Affairs Sweden
European Commission • United States Agency for International Development (USAID) • Misión de Apoyo al Proceso de Paz en
Colombia/Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA) • Fundación Ideas para la Paz • International Organization for Migrations (IOM) • The Institute for Inclusive Security • Programa Promoción de la Convivencia – Colombia

Socios:

United Nations Information Center (UNIC) • Colombia es Pasión • Bonn International Center for Conversion (BICC) • Ambassade de France en Colombie • Agence Française de Développement • Confederación Suiza

Apoyo del Sector Privado:

Federación Nacional de Cafeteros de Colombia • Cámara de Comercio Colombo Americana • Fundación Pacific Rubiales • Nestlé
Coca-Cola Colombia (FEMSA) • Compañía Colombiana de Tabaco (Coltabaco) • Aviator • Semana • ProExport • Asocolflores