

Fundamentos Filosóficos y Operativos

Grupo de Trabajo en torno a los informes periódicos DDR

Los informes de DDR y las funciones de la CNRR

La ley 975 de 2005 le asignó en el artículo 52.3 como una de sus funciones a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) “llevar a cabo un seguimiento a los procesos de reincorporación de los excombatientes a la vida civil e igualmente de la política de desmovilización de los grupos armados al margen de la ley y del cabal funcionamiento de las instituciones en esos territorios (...)”. Es decir, la CNRR deberá llevar a cabo un esquema de seguimiento autónomo en relación con los procesos de desmovilización, desarme y reinserción (DDR), para lo cual podrá -según el decreto reglamentario 4760 de 2005 “(...) solicitar informes a las diferentes autoridades, los cuales serán tenidos en cuenta para la formulación de las recomendaciones que lleve a cabo. Igualmente, para tal fin, podrá solicitar información pertinente a las organizaciones internacionales con las cuales las diferentes entidades estatales hayan celebrado convenios de cooperación”.

Así mismo, la CNRR para el éxito de esta tarea de seguimiento a los procesos de DDR, según el mismo artículo 52.3 de la Ley de Justicia y Paz, “podrá invitar a participar a organismos o personalidades extranjeras”.

Un informe en torno a los procesos de DDR por parte de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación debe tener, al menos dos dimensiones: por una parte, una *dimensión hacia adentro* y, por otra, una *dimensión hacia afuera*.

La primera, la dimensión hacia adentro, hace relación con el impacto que puede tener una evaluación de los procesos de DDR, sus éxitos y fracasos, para el logro de los objetivos estratégicos de la CNRR en el terreno de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, las cuales constituyen los ejes centrales de una política de reparación integral. En efecto, un proceso de DDR exitoso puede incidir favorablemente en el terreno de la reparación, la restitución de bienes, la verdad judicial e histórica, la información sobre fosas comunes y, en última instancia, en la reconciliación que constituye una tarea central de la Comisión, según se desprende del artículo 52.8 de la Ley de Justicia y Paz, la cual señala que la Comisión debe “adelantar acciones nacionales de reconciliación que busquen impedir la reaparición de nuevos hechos de violencia que perturben la paz nacional”.

Por otra parte, una *dimensión hacia afuera* relacionada con el impacto que buscaría generar un informe producido por la CNRR tanto en relación con las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, involucradas en estos temas, como en la opinión pública nacional. La función de los informes, según el artículo 52.3 de la Ley 975 de 2005, contempla tres ítems: primero, llevar a cabo un seguimiento a los procesos de reincorporación; segundo, hacer un seguimiento a la labor de las autoridades en el campo de la desmovilización y, finalmente, velar por el cabal funcionamiento de las instituciones públicas en las regiones afectadas. Desde esta perspectiva, un informe de la CNRR no es propiamente un ejercicio académico, aún cuando requiere un gran rigor en este terreno. Se trata, ante todo, de evaluar el rigor con el cual se están adelantando las políticas de DDR y proponer la adopción de políticas públicas tendientes a superar los cuellos de botella que la CNRR detecte en estos complejos terrenos. Así mismo, la CNRR debe buscar sensibilizar a la opinión pública de la importancia de un proceso de DDR exitoso para poder alcanzar una paz sostenible a largo plazo en el país.

Marco conceptual

Todos los países que han sufrido conflictos armados internos entran, tras la firma de los acuerdos de paz o de cese al fuego, en una etapa de desmovilización de las estructuras armadas, de entrega de armas y de inserción en la vida civil¹. Este período se conoce en la literatura internacional como DDR, siglas a las cuales se la añade en algunos casos otras dos RR (repatriación y reintegración)².

El fracaso de muchos procesos de DDR en el mundo han tenido como consecuencia un postconflicto altamente traumático³. En algunos casos debido a que las tasas de homicidios se han mantenido iguales o, incluso, en muchos casos, han empeorado con respecto a las existentes durante el conflicto armado. Este es el caso, por ejemplo, de Guatemala. En otras experiencias internacionales, simple y llanamente los acuerdos de paz o de cese al fuego han sido sólo armisticios temporales que han dado lugar a nuevos ciclos de violencia. Este ha sido el caso de Sri Lanka.

¹ En algunos casos no muy comunes, se pueden dar procesos de reinsertión individual o colectiva en medio de la persistencia del conflicto armado. Este es el caso de Colombia y de España.

² Cf., Albert Caramés, Vicenc Fisas y Daniel Luz, “Análisis de los programas de desarme, desmovilización y reintegración DDR) existentes en el mundo durante 2005”, Escola de Cultura de Pau, Barcelona, 2006.

³ “El fin de las guerras no significa necesariamente el retorno de la seguridad. La firma de un cese al fuego, un acuerdo de paz e, incluso, una discreta intervención externa que busque el desarme de las facciones enfrentadas, no garantiza necesariamente logros tangibles en la seguridad ni de los civiles ni de los excombatientes. De hecho, en el año 2004, en muchos contextos de postconflicto, se presentan mayores amenazas directas e indirectas a los civiles que durante el conflicto armado anterior” sostiene el prestigioso *Small Arms Survey* (Graduate Institute of International Studies, *Small Arms Survey 2005*, Oxford, Oxford University Press, 2005), colocando como ejemplos a Guatemala, Afganistán, Sudán y los países en torno a los Grandes Lagos en África.

De ahí la importancia de alcanzar éxitos en los procesos de DDR para poder lograr un postconflicto benigno y una paz sostenible. En efecto, quienes “diseñan políticas internacionales piensan que un DDR formalmente acordado constituye uno de los pasos más importantes en todo proceso de paz. El Banco Mundial ha definido un programa exitoso de DDR como ‘el factor clave en una transición efectiva de la guerra a la paz’. Los donantes reconocen que un proceso de DDR que no tiene éxito puede poner en peligro la estabilidad de un acuerdo de paz y amenaza la posibilidad de una paz sostenible a largo plazo. La desintegración de las unidades de combate, el desarme y desmovilización de los ex combatientes, su regreso a sus familias y su reintegro a sus comunidades es algo que requiere tiempo, además de ser difícil y costoso”⁴.

Para los objetivos de este proyecto, podríamos definir los tres ejes del DDR con base en las definiciones ya clásicas del documento de las Naciones Unidas dedicadas a este estratégico tema, “Desarme, desmovilización y reinserción de excombatientes en un contexto de búsqueda de la paz. Principios y líneas de acción”⁵.

Según este documento, “en el contexto de procesos de paz, el *desarme* consiste en la recolección, control y eliminación de las armas pequeñas, municiones, explosivos y armas livianas y pesadas de los combatientes y, a menudo, también, de la población civil. Esto requiere el desarrollo de un serio programa sobre utilización de armas”.

La *desmovilización* “es un proceso mediante el cual estructuras armadas (gubernamentales y/o de oposición o simples facciones armadas) disminuyen su tamaño o se disuelven, como parte de una amplia transformación de la guerra hacia la paz. Generalmente la desmovilización envuelve la concentración, el acuartelamiento, el desarme, la gestión y el licenciamiento de los antiguos combatientes, quienes pueden recibir alguna forma de compensación u otra asistencia para estimular su transformación hacia la vida civil”.

Por último, los programas de *reinserción* “son medidas de asistencia dirigidos hacia antiguos combatientes con el fin de fortalecer el poder de estos y sus familiares para alcanzar una reintegración social y económica en la sociedad. Los programas de reinserción pueden incluir asistencia económica o compensación en especie, así como entrenamiento técnico- profesional o actividades productivas”.

El proceso de DDR en Colombia hoy

⁴ Sanam Naraghi Anderlini y Camille Pampell Conaway, “Disarmament, Demobilization, and Reintegration”, http://www.international-alert.org/pdfs/TK8_DDR.pdf

⁵ “Disarmament, Demobilization, and Reintegration of Ex-combatants in a Peacekeeping Environment. Principles and Guidelines”, United Nations, Department of Peacekeeping Operations, 1999.

Si, en general, todos los postconflictos dejan hondas secuelas en la sociedad, es importante señalar -tal como plantean los especialistas en estos temas-, que los procesos de DDR en contextos de persistencia de los conflictos armados (como ocurre en Colombia) son particularmente complejos. De ahí la enorme seriedad con la cual en experiencias como la nuestra se debe adelantar el proceso de DDR.

Tal como habíamos señalado con anterioridad, en algunos casos excepcionales la desmovilización de los grupos armados no estatales se produce de manera escalonada en el tiempo, mediante la reintegración parcial a la vida civil, ya sea de uno o más movimientos armados (desmovilización colectiva) o de individuos (desmovilización individual). Este fue el caso, por ejemplo, de España⁶ y es, sin duda, el caso de Colombia. Durante los años noventa tuvo lugar el proceso de reinserción de cuatro de los seis componentes de la antigua Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (el M-19, el Quintín Lame, el Ejército Popular de Liberación y la Partido Revolucionario de los Trabajadores), de facciones disidentes de los grupos guerrilleros (tales como, la Corriente de Renovación Socialistas), así como de milicias urbanas. En los últimos dos años estamos enfrentando el proceso de reinserción de los grupos paramilitares tanto los integrados a las Autodefensas Unidas de Colombia como los movimientos autónomos⁷.

El proceso de DDR actual en Colombia es, al menos desde una perspectiva cuantitativa, de mayor envergadura que el de los años noventa. La desmovilización colectiva de los grupos paramilitares ha cobijado a 31.689 personas en 38 actos de desmovilización. El número de armas entregadas ha sido de 17.564 de las cuales 13.554 largas y 2.780 cortas. En términos de desmovilizaciones individuales, según el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado del Ministerio de Defensa Nacional, se habrían acogido 10.492 ocho mil miembros de grupos armados ilegales (5.372 de las FARC, 3.442 de las AUC y 1.401 del ELN y 277 de otros grupos)⁸.

Es decir, Colombia enfrenta uno de procesos de desmovilización más grandes de América Latina, ya que se trataría de alrededor de 40 mil combatientes⁹. La mayoría de éstos, que no aparecen como responsables de crímenes de guerra o de lesa humanidad y que se acogieron a la Ley 782 de 2002 (complementada

⁶ Véase, el respecto, el reciente libro de Ángeles Escrivá, ETA. El camino de vuelta (Barcelona, Editorial Seix Barral, 2006), en el cual reconstruye el proceso de reinserción colectiva (por ejemplo, de la facción conocida como ETA político-militar y de su brazo político, el Partido Socialista del Pueblo, ERAS) e individual, que ha vivido España desde la restauración de la democracia en 1975.

⁷ Para una evolución integral del proceso de DDR en Colombia sería importante incorporar un análisis de la reinsersión de los años noventa, sus éxitos y fracasos, para poder obtener lecciones para hoy. Véase al respecto la obra de Álvaro Villarraga (ed.), La reinsersión en Colombia. Experiencias, crisis humanitaria y política pública, Bogotá, Fundación Cultura Democrática, 2006.

⁸ Ministerio de Defensa Nacional. Fecha corte cifras: agosto 29-06

⁹ Los procesos de desmovilización no sólo toman en consideración a los miembros de los grupos armados no estatales, sino, igualmente, a los miembros de las Fuerzas Militares que son licenciados tras el fin de la confrontación armada. Dada la persistencia del conflicto en Colombia, este otro universo de la desmovilización no se halla todavía en la agenda pública.

con el Decreto 128 de 2003), se hallan bajo los parámetros de las políticas estatales de reinserción a la vida civil. Por el contrario, quienes han sido responsables en ese tipo de crímenes, más de 2.600 personas según informes oficiales, de los cuales 24 que hicieron parte de la mesa de diálogo entre el gobierno y las AUC, deberán enfrentar los procesos judiciales contemplados en la Ley 975 de 2005¹⁰.

Estas cifras muestran la envergadura del desafío que enfrenta el país. Sin duda, un fracaso del proceso de DDR no sólo tendría altos costos para la seguridad pública y ciudadana en el futuro, sino que pondría en grave riesgo el éxito de la CNRR. De ahí, el valor estratégico que reviste para ésta una evaluación rigurosa de las políticas de DDR que se están implementado.

Informes periódicos

De acuerdo con el texto legal, la CNRR debe presentar informes periódicos dirigidos a la opinión pública nacional y a los organismos del Estado. Estos informes pueden ser generales (es decir, tomando en consideración la totalidad del proceso de DDR), parciales (tomando en consideración sólo una dimensión del fenómeno, por ejemplo, el tema de las armas y su destino) o sectoriales (por ejemplo, el tema de las mujeres o los niños excombatientes)¹¹.

Los informes deben, en todos los casos y sin excepción, contar con la aprobación de la Plenaria de la CNRR.

Actividades

Para llevar a cabo los informes sobre los procesos de DDR es indispensable trabajar con fuentes primarias y secundarias¹², consultar bases de datos e, igualmente, llevar a cabo reuniones con las entidades del públicas y privadas que trabajan en estos campos (tales como la MAPP-OEA, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la recién creada Oficina del Alto Comisionado para la Reinserción, etc.).

¹⁰ Oficina del Alto Comisionado para la Paz

¹¹ El equipo responsable de los informes de DDR debe definir unas herramientas especiales de seguimiento a los procesos de DDR de las mujeres, niños y niñas excombatientes. De la misma manera, es necesario incluir un acápite específico en torno al impacto del DDR con respecto a las minorías étnicas.

¹² En especial, es importante consultar los estudios siguientes: Procuraduría General de la Nacional, Seguimiento a políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción, Bogotá, 2006; Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia y Seguridad, “Política de desmovilización y reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la ley 2002-2006: diagnóstico y retos para el futuro”, Bogotá, 2006; Fabio Puentes, “Diagnóstico organizacional del programa de Reinserción a la vida civil”, Bogotá, Ideas para la Paz, 2004; Ideas para la Paz, “Participación del sector empresarial en la reinserción: percepciones y oportunidades”, Informes FIP, No.2, Bogotá, 2006; International Crisis Group, “Desmovilizar a los paramilitares en Colombia. ¿Una meta viable?”, Informe sobre América Latina, No. 8, 2004.

Además, para no depender exclusivamente de fuentes externas, la Comisión deberá llevar a cabo sus propias visitas de campo. Estas visitas buscarán recoger testimonios de los actores locales (Iglesia, organizaciones populares, asociaciones de víctimas, autoridades), así como de los organismos internacionales responsables de esta política (en particular, las oficinas de la MAPP - OEA).

Convocatoria pública

La CNRR abrirá una convocatoria pública para la designación del responsable de los informes periódicos de DDR. Este deberá llenar tres requisitos básicos. En primer término, deberá acreditar un título de licenciatura en alguna de las ramas de las Ciencias Sociales y, al menos, un título de magíster en este mismo campo. En segundo término, debe ser un académico con amplio reconocimiento en los estudios de la violencia, en particular en el área de desarme, desmovilización y reinserción, lo cual deberá acreditar con artículos y ensayos sobre este tema. Finalmente, el candidato deberá acreditar experiencia de trabajo en equipo.

El responsable de los informes periódicos de DDFR deberá presentarle a la CNRR su propuesta de trabajo en un lapso no superior a dos meses contabilizados a partir de su designación. Esta propuesta deberá ser discutida y aprobada en una plenaria de la CNRR.