



CEESEDEN

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONALES

► Desafíos y perspectivas del proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración: criterios para un programa de DDR

*Avance de investigación en DDR

***JOAQUÍN ROMERO,
ALEXANDRA BERNAL,
TC JEYSON VELANDIA,
TC (RA) CARLOS ARDILA**

**Doctor en Ingeniería de la
Universidad de los Andes. Director
Línea de Investigación.*

E-mail: joaquinromero36@hotmail.com

*Grupo de Investigación en Desarme,
Desmovilización y Reintegración -DDR-
del Centro de Estudios Estratégicos
sobre Seguridad y Defensa Nacionales
-CEESEDEN- de la Escuela Superior de
Guerra.*

Recibido: 12 de mayo de 2009.

*Evaluado: 15/30 de septiembre de
2009.*

Aprobado: 07 de octubre de 2009.

Palabras clave: Fiscalía,
Provisión de Justicia, Remisión,
Intervención, Consejo de
Seguridad, Investigación.



El gobierno de Álvaro Uribe Vélez emprendió desde el año 2003 negociaciones de desmovilización con los grupos de autodefensa bajo el esquema conceptual de la Política de Seguridad Democrática. Estas negociaciones condujeron a las desmovilizaciones colectivas de algunas de estas agrupaciones, y en la actualidad, con la suma de las individuales, se cuenta con aproximadamente 48.000 desmovilizados. Aunque las desmovilizaciones colectivas han sido importantes para mitigar la violencia, es importante llamar la atención sobre las dificultades que se han presentado en el desarrollo del proceso. El grupo de investigación sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración -DDR- de la Escuela Superior de Guerra ha enfocado su análisis en la identificación de las áreas críticas que el proceso actual presenta, en relación con los riesgos o amenazas contra la seguridad nacional. Para el objetivo de este documento, un área crítica ha sido definida como un aspecto de un proceso de DDR cuyos riesgos y/o amenazas para la seguridad nacional no han sido identificados en el desarrollo actual.

Con base en las entrevistas realizadas¹ para el desarrollo de la investigación, se identificaron como factores de riesgo del proceso de DDR en Colombia, entre otras, la pérdida de credibilidad de los desmovilizados frente al proyecto, el narcotráfico y el fortalecimiento gradual institucional en los antiguos territorios de influencia de autodefensas ilegales², el proceso inicial de conformación de políticas públicas conexas, la falta de seguridad y prestación de servicios públicos esenciales.

Para el Estado colombiano, estas áreas plantean el desafío de idear, concebir e implantar nuevos y ajustados programas de atención a los desmovilizados y a las comunidades afectadas por la violencia, las cuales en la mayoría de los casos, son receptoras de desmovilizados. Por lo tanto este documento está orientado a presentar, de manera previa, los principales criterios para un programa exitoso de DDR con énfasis en el área de la reintegración.

De acuerdo con lo anterior, la investigación permitió detectar dos subáreas críticas principales e interdependientes, sin perjuicio de tener en cuenta otras que también han incidido sobre las áreas identificadas, y que constituyen amenazas potenciales contra la seguridad nacional. Primero, como parte del área crítica institucional, se identifica como subárea los iniciales pasos para la construcción de presencia institucional en los territorios donde los desmovilizados han regresado. Y segundo, como parte del área crítica del proceso de DDR, se evidencia como subárea el reto del Estado para desmontar de forma definitiva el “trípode”³ de la estructura del poder de las autodefensas ilegales, donde llama la atención específicamente el rearme de algunos desmovilizados.

La primera área crítica denominada *Institucional* está constituida por cuatro factores fundamentales: primero, como consecuencia del cambio metodológico en la atención a los desmovilizados⁴, se presenta incertidumbre por parte de los beneficiarios en los entes que participan en DDR; segundo, se ha hecho más evidente el desafío en el control territorial del Estado a nivel regional; tercero, se observa una escasa participación de gobiernos locales en el proceso; y cuarto, se evidencia la necesidad de institucionalizar la aplicación de una política pública adecuada de DDR.

El caso de Colombia, tiene características que lo apartan de la experiencia de otros países. En primer lugar, el proceso de DDR se ha adelantado sin que lo haya precedido un acuerdo de paz. En segundo lugar, este proceso ha dispuesto de mayores recursos, capacidad institucional y humana, que en otros procesos internacionales, y ha contado con una economía en crecimiento. Y en tercer lugar, se estima

1 Para la elaboración de este estudio, aún en desarrollo, se han entrevistado 21 actores relevantes distribuidos entre participantes en el diseño de la política, quienes la desarrollan, analistas políticos y 24 desmovilizados, en su mayor parte cabecillas-mandos medios.

2 Interpretado por los entrevistados como que a pesar de los esfuerzos del Gobierno actual en llevar las instituciones del Estado a todos los rincones del país donde se carecía de presencia estatal, los antiguos territorios de influencia paramilitar cuentan con un legado cultural de desconfianza en las instituciones del Estado, situación que impide el aprovechamiento de las instancias de justicia pública y por el contrario, perpetúa la utilización de mecanismos de justicia privada.

3 En este caso “trípode” relaciona los aspectos social, político y económico como soporte para la existencia de las autodefensas ilegales.

4 La creación de la ACR en 2006.

que un gran número de personas serán reinsertadas. Sin embargo, al comparar esta expectativa con los números obtenidos en otros procesos internacionales, resulta no ser tan alta. “Para dar un ejemplo reciente, en Liberia, cuando se inició el proceso, se estimaba que habrían cerca de 45.000 desmovilizados; sin embargo, se tuvo que terminar el programa cuando se llegó a los 110.000, sencillamente porque se agotaron los recursos. En Sierra Leona hubo 65.000, y 100.000 en Eritrea y Etiopía. En términos de la capacidad de Colombia, entonces, el volumen de desmovilizados parece relativamente manejable”.⁵

La segunda área crítica identificada se refiere al *desarrollo del proceso* en el mediano y largo plazo. Es importante considerar que el proceso ha estado enfocado tanto a la rehabilitación como a la reubicación laboral de los desmovilizados; sin embargo, se demanda compromiso por parte del sector empresarial. En este marco, el área de DDR considera como un factor crítico la dificultad de los reinsertados para acceder a las oportunidades tanto del programa como de las sociedades donde regresan. A continuación se explica cada una de las subáreas en el marco de las dos áreas críticas mencionadas.

a). Área Institucional: experiencias locales de desmovilización y reintegración

La investigación permitió detectar la necesidad de una aplicación efectiva de las políticas establecidas por el Gobierno Nacional a los desmovilizados. En esta tarea, el papel de las administraciones locales resulta fundamental. Según la investigación realizada por: Kimberly Theidon y Paola Betancourt,⁶ es necesario pensar en los excombatientes no sólo como centro de estudio, sino también en su entorno social. Por esta razón, “es posible pensar en cómo articular procesos y políticas nacionales con procesos y propuestas locales y regionales”.⁷ Los casos de Medellín, Bogotá, Buenaventura, Bucaramanga y Pasto evidencian la falta de homogeneidad en la presencia institucional y la relevancia que tiene lograr un trabajo mancomunado entre los gobiernos nacional y regional.

Al respecto, cabe resaltar que no se trata de crear dependencia del Estado, sino que se deben dirigir los esfuerzos al apoyo del potencial de las comunidades. Las labores adelantas en esta dirección no serán siempre suficientes. Además, es importante crear alianzas entre el sector privado, los gobiernos locales y Organizaciones no Gubernamentales, ya que éstas contribuyen a generar confianza tanto en el proceso como en las instituciones. Por ello, se hace indispensable la coordinación entre la etapa de desmovilización y la de reintegración por una parte, y el apoyo productivo a comunidades y regiones por otra, pero como procesos interdependientes o, preferiblemente, como etapas de un sólo proceso.⁸ En este sentido, hace falta implementar mecanismos de monitoreo, integrales, que faciliten la evaluación precisa de cada conjunto de actividades.

En este orden de ideas, la respuesta institucional debe incluir tres temáticas: “la policiva o de persecución de esos delincuentes comunes, la de reintegración a la vida civil de los desmovilizados y la de reconstrucción local de las instituciones estatales en las regiones en donde las autodefensas lograron una influencia apreciable y hoy operan grupos ilegales de coerción y protección. Hasta el 2007, esta respuesta oficial se concentró en los dos primeros aspectos y el tema de la reconstrucción institucional no estuvo dentro de la agenda de prioridades del Gobierno.”⁹ Esta observación no ha perdido vigencia.

b). Área de desarrollo del proceso: reto del Estado para desmontar de forma definitiva el trípode de la estructura del poder de las autodefensas ilegales

El carácter cíclico de la violencia como consecuencia del reciclaje de recursos humanos y materiales de la guerra se expresa en la reincidencia de algunos desmovilizados y de grupos criminales cuyos miembros no se desmovilizaron, y constituye uno de los factores que dan sentido a la subárea crítica, el reto para desmontar de forma definitiva el trípode de la estructura del poder de las autodefensas ilegales.

5 Fundación Ideas para la Paz, (2006). Reconstrucción, Reinserción y Región. En: *Cuadernos del Conflicto*. Bogotá: Ideas para la Paz. Legis, Semana, Konrad Adenauer. Pág. 8.

6 Praxis: Instituto para la Justicia Social, Universidad de Harvard.

7 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2006), “La Justicia tiene la Palabra. En *Hechos del Callejón Número 14*. Bogotá. Pág. 5.

8 Fundación Seguridad y Democracia, (2007). Informe especial: El Rearme Paramilitar. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia. Pág. 13.

9 Romero, Mauricio. Disidentes, rearmados y emergentes: ¿Bandas criminales o tercera generación paramilitar? Informe N° 1. Bogotá: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Pág. 60. En: <http://www.cnrr.org.co>. Consultado el 20 de noviembre de 2007.

En principio, el fenómeno del rearme agrupa aquellas características y hechos relacionados con la existencia de estructuras armadas de carácter privado, diferentes a las guerrillas, que advierten sobre una persistencia de los grupos delincuenciales pese a la desmovilización de las autodefensas ilegales¹⁰. Este fenómeno surge como consecuencia de dos factores fundamentales. Uno, la dificultad en el proceso de DDR para responder a las expectativas de los desmovilizados, expectativas que el mismo Estado ha fomentado. Y dos, las limitaciones de carácter cultural, económico y político.

Culturales como las que enfrentan las comunidades al no querer recibir a quienes se están reinsertando. Económicas, expresadas en la ausencia de oportunidades laborales que permitan que los desmovilizados obtengan ingresos legales y estables. Políticas, como falta de voluntad por parte de las élites locales para apoyar el proceso, o la falta de un rol más activo de las administraciones locales en dicho proceso. En el rearme algunos desmovilizados migran a estructuras delincuenciales, otros pasan a hacer parte de estructuras de grupos armados también en proceso de transformación, en la medida que aún existen móviles económicos, en lo cual el narcotráfico se ha constituido en un incentivo poderoso.

En el escenario planteado, se han establecido cuatro razones que, en principio, explican el riesgo de expansión del poder de estas estructuras, y la reproducción de la violencia: las dificultades propias de los procesos de formación de un Estado-nación en imponer un orden social acorde a las normas y comportamientos propios del Estado de Derecho; la falta de dinamismo de los sectores productivos legales que restringen la oferta laboral a los desmovilizados y a la población joven que eventualmente puede ser reclutada por los nuevos grupos; la disponibilidad del conocimiento y los recursos humanos y físicos necesarios para rearmar estructuras delincuenciales; y la necesidad de protección de la industria del narcotráfico.

En relación con el narcotráfico, su preponderancia puede explicarse a través de la idea de que “una organización narcotraficante tiene mayores posibilidades de éxito en el negocio si es capaz de construir un aparato armado superior y está en capacidad de expropiar a sus competidores o imponer condiciones desventajosas a otras organizaciones con las que realiza transacciones. Se necesita también influencia sobre el aparato estatal

para evitar la persecución de las autoridades contra los procesos de producción, distribución y lavado. Tarde o temprano los grupos emergentes¹¹ pasarán de estructuras armadas de “milicias prestadoras de servicios de protección a narcotraficantes”, a “verdaderos ejércitos privados que buscan el control local.”¹²

En efecto, ante la falta de opciones y como consecuencia de los fracasos productivos, la población reinsertada es “mano de obra calificada” para ser reclutada nuevamente por grupos armados ilegales, la delincuencia común o los carteles de la droga. Eso fue, precisamente, lo que ocurrió en países centroamericanos, si es cierto que la violencia política baja notablemente, la violencia común se generaliza y aumenta.¹³

> El fenómeno de rearme

Si bien el proceso se encuentra en una etapa de transición, donde no hay claridad sobre la forma actual de las organizaciones armadas que se desprenden de la dinámica de la desmovilización, ni sobre la organización definitiva que vayan a tomar,¹⁴ se ha comprobado que estas agrupaciones tienen en sus filas a personas desmovilizadas y no desmovilizadas de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)¹⁵ -entre mandos medios y combatientes rasos- y, a otro tipo de integrantes, que nunca pertenecieron a organizaciones insurgentes y que son consideradas el grueso del personal.

En la caracterización del fenómeno de rearme, se han identificado una serie de elementos fundamentales entre los que se encuentran: el alcance del poder económico, político y social de las nuevas organizaciones; algunas expresiones del fenómeno como por ejemplo el control de mercados de contrabando por parte de mafias, o la conformación de organizaciones similares a los antiguos bloques de autodefensas ilegales; y las condiciones del contexto donde sucede el rearme. Este punto ha sido explicado así: “no basta con la voluntad de actores como

10 Fundación Seguridad y Democracia Op.cit. Pág. 11.

11 La definición de “emergentes” se considerará más adelante en la sección sobre categorización del rearme.

12 Fundación Seguridad y Democracia. Op.cit. Pp. 25-27.

13 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2005). Los 10 temores del proceso de Desmovilización. En: Hechos del Callejón. Bogotá: No. 8. Pág. 3.

14 Fundación Seguridad y Democracia. Op.cit. Pág. 1.

15 De acuerdo con el informe de la DIJIN, de enero de 2009, el 18% de los capturados o dados de baja de las BACRIM eran desmovilizados. INFORME CONTROL Y MONITOREO, Ponal, (2009). En: www.verdadabierta.com/web3/archivo10-desmovilizacion-y-desarme?informe-sobre-control-y-monitoreo2009. Pp 1-12. Consultado el 30 de mayo 2009.

ex combatientes de las AUC para conformar un proyecto de aparato armado ilegal, en la región: se necesita también que las características de las sociedades locales sean propicias para la continuación o la aparición de hegemonías lideradas por grupos armados privados”.¹⁶

En este contexto, se han identificado tres categorías de grupos criminales: disidentes, rearmados y emergentes, que siguen reproduciendo el esquema del poder de las autodefensas ilegales. Los primeros; “reflejarían la persistencia del paramilitarismo de ‘segunda generación’ y su transformación en organizaciones criminales, pero con vocación de control social y político social”. Los segundos surgen de la fragmentación de organizaciones que perdieron su antigua estructura y la diáspora de personas desmovilizadas, pero mantienen sobre la sociedad las formas de coerción local. Y los emergentes: expresan, el copamiento territorial de los vacíos dejados por las AUC luego de su desmovilización y la constitución de grupos de diversa composición con los mismos objetivos, también como resultado de la fragmentación y los vacíos de poder dejados por este grupo.¹⁷

En síntesis, existen dos factores a los que debe prestarse especial atención en términos de amenazas y riesgos para la seguridad nacional: el efecto social en el mediano y largo plazo del incremento del control territorial permanente por parte del Estado y el surgimiento a las Bandas Criminales Emergentes (BCE). Cabe reiterar que en el contexto social y económico en el que estos fenómenos se presentan, el narcotráfico ha sido sin duda alguna, el incentivo más poderoso para el rearme y reincidencia de los desmovilizados.

Cualquiera que sea la caracterización de estos grupos -rearmados, disidentes o emergentes-, su objetivo principal es la búsqueda del control territorial en las regiones, que se traduce en el manejo de las ganancias derivadas del narcotráfico y otras economías legales e ilegales, que determina la organización de grupos, y que genera procesos derivados como el desalojo de campesinos y de relativización de grupos delincuenciales. El rearme o surgimiento de estos grupos depende de las características propias de cada región, concretamente, de la existencia de cultivos ilícitos. Adicionalmente, las presiones sobre las comunidades continúan “en el ejercicio de sus acciones delictivas estos grupos [...] implementan estrategias de control y amenazas contra la población civil, similares a las desplegadas por los antiguos grupos paramilitares”.¹⁸

Estos grupos, como se ha dicho, hacen parte del fenómeno de “reciclaje de la violencia”. Este punto es crucial puesto que uno de los mayores temores que se presenta en los procesos de DDR es la probabilidad de que los ex combatientes acudan a la ilegalidad como posibilidad de vida. Es aquí donde se hace aún más importante la eficiencia en la capacidad de respuesta del Estado frente a los desmovilizados y la necesidad de generar una mayor coordinación entre la etapa de abandono de las armas y la de reintegración.

La consulta a diversas fuentes sobre el fenómeno de rearme¹⁹ en las regiones, permite establecer que existe cierto consenso sobre las zonas en las que se presentan alteraciones al orden público relacionadas al rearme de ex combatientes. Al Suroccidente sobresalen Nariño, Chocó, Valle del Cauca, Putumayo, Urabá y el Suroccidente Antioqueño; En la Costa Caribe, Guajira, Magdalena, Bolívar, Atlántico, Córdoba, Cesar y Sucre; hacia los Llanos Orientales, Meta, Vichada, Arauca y Casanare; y en el Norte de Santander, las zonas del Magdalena Medio, Sierra Nevada y Catatumbo.²⁰

Mediante la delimitación territorial antes mencionada, a 2007 se había comprobado la existencia de por lo menos 34 grupos armados en 22 departamentos del país, con presencia en cerca de 200 municipios, el 20 por ciento de los municipios del país. Se estimó que los 34 grupos podrían agrupar en sus filas alrededor de 3.000 hombres armados.²¹ Sin embargo, no es posible determinar con precisión ni el número de hombres vinculados a estos grupos, ni la proporción de desmovilizados que hacen parte de ellos.

Dentro del factor territorial se identifica que los actuales grupos ilegales no cuentan con la misma capacidad ni influencia de sus antecesores sobre las áreas en las que hacen presencia. Sin embargo, en algunas zonas,

16 Fundación Seguridad y Democracia. Op.cit. Pág. 12.

17 Romero, Mauricio. Op.cit. Informe N° 1. Pág. 45.

18 Fundación Seguridad y Democracia Op.cit. Bogotá: Pág. 20.

19 Fenómeno conocido en Colombia y claramente establecido en la desmovilización del EPL al comienzo de la década de 1990 y la activación de las autodefensas ilegales bajo el mando de Carlos Castaño en 1994.

20 Fundación Seguridad y Democracia Op.cit. Pág. 19. Ésta es una división tomada de la fuente que no corresponde a la división geográfica del país.

21 Escuela Superior de Guerra. *Módulo Conocimiento de la Amenaza*. Curso de Estado Mayor, (2007). Para 2008, la Fundación Arco Iris habló de diez mil doscientos hombres. Fundación Nuevo Arco Iris. “Ex paras son hoy bandas armadas al servicio del narcotráfico”. (2008), En: <http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/?q=node/238>. Consultado en marzo de 2009. Informes de la Presidencia para 2009 declaran que mientras en 2007 había cerca de 4.000 hombres, para 2009 solo cuentan con 2.544. Presidencia de la República Bandas criminales del narcotráfico se han reducido 57% en dos años”. En <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/marzo/09/06092009.html>. Consultado en marzo de 2009.

especialmente aquellas de cultivos ilícitos, se facilita el control territorial en la medida en que mandos medios de grupos desmovilizados tienen participación en los nuevos grupos y aprovechan las ventajas que les ofrece conocer las zonas de cultivo, los corredores del narcotráfico y ser conocidos en estas áreas.

Conclusiones

Considerando las complejas circunstancias (entre otros, narcotráfico, confrontación armada, procesos integrativos en la formación de un Estado-nación), en las cuales se ha desarrollado el proceso de desmovilización, se han derivado áreas críticas que plantean riesgos y amenazas a la seguridad nacional. Esto, sumado a la existencia del triángulo del poder de las autodefensas ilegales, sugiere que la situación en Colombia, puede dar lugar a una nueva ola de violencia, salvo que se tomen las medidas políticas, económicas y sociales necesarias para evitar un mayor escalonamiento de la confrontación, previsible ante los hechos del rearme, los nuevos grupos armados vinculados de forma predominante con la lógica del narcotráfico. Este fenómeno permite advertir que la sociedad colombiana podría estar asistiendo a otra fase de la violencia, lo que conduce a repetir el círculo que ha degradado la confrontación armada en Colombia. Por ello, es fundamental que la identificación de los factores mencionados dé lugar a establecer una serie de criterios para llevar a cabo un programa exitoso de DDR que considere la creación de una estructura a nivel de ministerio caracterizada por los siguientes elementos:

1. Debe partir de las expectativas e ideales de los desmovilizados y no acogerse a diseños preexistentes.
2. Debe ser un sólo proceso y no funciones separadas dependiendo de las áreas funcionales del Ministerio de Defensa o de la Presidencia de la República.
3. La operación básica del DDR debe basarse en procesos descentralizados a nivel regional, coordinados a nivel nacional.
4. El rol a nivel central será el de establecer políticas y recursos, coordinar esfuerzos y, establecer con las regiones los mecanismos requeridos de creación de sinergias y monitoría.
5. Los encargados del programa a nivel regional deben estar revestidos de autoridad legal y recursos para estar en capacidad de ejecutar adecuadamente las políticas, planes y programas definidos, enmarcados dentro de la política nacional de DDR.
6. Debe haber constante retroalimentación de los comportamientos y actividades de los desmovilizados dentro del proceso de DDR en su conjunto, para cada una de las actividades y partes del proceso. Las nuevas tecnologías informáticas lo posibilitan.
7. Debe existir una monitoría permanente del proceso de integración de los desmovilizados a las comunidades. Monitoría basada en el cumplimiento de programas regionales y comunales.
8. La solución de problemas operativos no debe considerarse en términos coyunturales como respuesta a situaciones específicas, sino que deben remitirse a los criterios de diseño del programa y ser ventilados a nivel de la coordinación nacional. 🇨🇴

Bibliografía

1. Fundación Ideas para la Paz, (2006). Reconstrucción, Reinserción y Región. En Cuadernos del Conflicto. Bogotá: Ideas para la Paz. Legis, Semana, Konrad Adenauer.
2. Fundación Seguridad y Democracia, (2007). Informe especial: el Rearme Paramilitar. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
3. Escuela Superior de Guerra, (2007). Módulo Conocimiento de la Amenaza. Curso de Estado Mayor.
4. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, (2006). Informe ejecutivo. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Bogotá.
5. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (2006). La Justicia tiene la Palabra. En: PNUD. Hechos del Callejón Número 14. Bogotá.
6. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). Los 10 temores del proceso de Desmovilización. En: hechos del Callejón. Bogotá.
7. Romero, Mauricio. Disidentes, rearmados y emergentes: ¿Bandas criminales o tercera generación paramilitar? Informe N° 1. Bogotá: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.