

Procesos de IDDRS en el mundo: análisis de variables en el caso colombiano

Shery Katrinna Corrales López

Autor

Shery Katrinna Corrales López

Administradora pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

skatrinnac@gmail.com

Palabras clave

Conflicto armado, deficiencia estatal, DDR, exclusión social, grupos armados.

Keywords

Armed Conflicts, Fragile State, (DDR), Social Exclusion, Armed Groups.

Resumen

En una revisión de las condiciones políticas, institucionales y sociales de algunas tendencias históricas en Colombia y de diferentes procesos de paz en el mundo, se ha encontrado que el éxito del actual proceso en el país y la consolidación sostenible del Programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) estaría en entredicho, puesto que se ve afectado por la deficiencia estatal y la exclusión social. Este hallazgo se llevó a cabo a partir de una revisión de errores y aciertos en algunas experiencias históricas nacionales e internacionales en DDR con base en el análisis de dos conceptos clave: la *deficiencia estatal* y la *exclusión social*. Se concluye que estas dos variables afectarán significativamente el desarrollo del actual proceso de paz con la guerrilla de las FARC-EP, e incluso de futuros procesos, pues tales variables son fruto de la formación histórica del Estado colombiano y han permanecido en sus dinámicas hasta nuestros días.

IDDRS Processes in the World: Analisis of Variables in the Colombian Case

Abstract

A review of the political, institutional, social conditions behind certain historical trends in Colombia and several peace processes in the world led to the conclusion that the success of the current peace process and the sustainable consolidation of the Disarmament, Demobilization and Reintegration Program (DDR) would be threatened by a deficient State and social exclusion. This finding was observed during a review of the errors and lessons learned from certain national and international experiences in DDR, and within the analysis of two key concepts: a Deficient State and Social Exclusion. The conclusion is that these two variables will have the most impact on the development of the present peace process with the armed group FARC-EP and even on future peace processes, since these have been the result of the configuration of the Colombian State in the historical process and have remained in their dynamics until our days.

JEL: H75, H83, I38.

Fecha de recepción: 05-07-16

Fecha de aprobación: 15-06-17

Cómo citar este artículo

Corrales López, S.K. (2017). Procesos de IDDRS en el mundo: análisis de variables en el caso colombiano. *Administración y Desarrollo*, 47(1), 41-54.

Processo de IDDRS [Padrão Integrados de Desarme, Desmobilização e Reintegração, pela sua sigla no inglês] no mundo: Análise de variáveis no caso colombiano

Resumem:

Em uma revisão das condições políticas, institucionais, sociais, diante algumas tendências históricas na Colômbia e de diferentes processos de paz no mundo, tem se encontrado que, o sucesso do atual processo de paz e a consolidação sustentável do programa de DDR estaria em questão, tendo sido afetado pela ineficiência estatal e a exclusão social. Este encontro foi realizado a partir de uma revisão de erros e acertos de algumas experiências históricas nacionais e internacionais em DDR, diante a análise de dois conceitos chave: a ineficiência estatal e a exclusão social; concluindo que estas dois variáveis afetarão em maior medida o desenvolvimento do atual processo de paz com a guerrilha das FARC-EP [Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do povo, pela sua sigla no espanhol] e incluso de futuros processos, pois estas são fruto da formação histórica do Estado colombiano e tem permanecido nas suas dinâmicas até nossos dias.

Palavras chave:

Conflito armado, ineficiência estatal, DDR, exclusão social, grupo armado.

Processus d' « IDDRS » dans le monde: Analyse des variables dans le cas Colombien

Résumé :

Dans un examen des conditions politiques, institutionnelles, sociales, contre certaines tendances historiques en Colombie et divers processus de paix dans le monde, il a été constaté que le succès du processus de paix en cours et la consolidation durable du programme de « DDR » serait entre lesdits, en étant affecté par le déficit de l'État et l'exclusion sociale. Cette découverte a été effectuée à partir d'un examen des erreurs, et des réussites de certaines expériences historiques nationales et internationales en matière de « DDR », par rapport à l'analyse de deux concepts clés: Déficit de l'État et l'exclusion sociale. En concluant que ces deux variables affecteront plus le développement du processus de paix en cours avec les FARC-EP, et même les processus futurs, car ceux-ci sont le résultat de la formation historique de l'État colombien et sont restés dans leur dynamique jusqu'à aujourd'hui.

Mots-clés:

Le Conflit Armé; Déficit de l'État; DDR; Exclusion Sociale; Groupes Armés.

Introducción

El desarrollo de este proceso de investigación tuvo como finalidad identificar variables que potencialmente pudieran afectar el desarrollo exitoso y sostenible del programa DDR en el actual proceso de paz en Colombia. Para lograr una mirada aterrizada a esta realidad, en un primer apartado se realiza una revisión sobre panorama internacional de las Normas Integradas para el Desarme, Desmovilización y Reintegración (IDDR)¹; a continuación, en un segundo apartado, se estudian algunos casos destacados de utilización de DDR en el mundo y en Colombia, ya sea por el éxito en el proceso o por el fracaso del mismo; por último, se realiza una problematización de la realidad social, política e institucional en Colombia desde a las variables *deficiencia estatal* y *exclusión social*, proyectadas hacia el futuro escenario de desmovilización de los integrantes de las FARC tras la consolidación de la firma del acuerdo en el actual proceso de paz.

Contexto internacional de los DDR

Desde una mirada transversal al panorama internacional de conflictos internos y los esfuerzos en su resolución, se identifica a la Organización de Naciones Unidas (ONU) como la organización insigne que, de acuerdo con

Conoir (2007), se ha dedicado en la última década a brindar apoyo con recursos y logística al desarrollo y a la consolidación de estos programas en diferentes países del mundo. La ONU también ha desarrollado las IDDRS entre los años 2004 y 2006 mediante el apoyo y representación de catorce departamentos, programas, agencias y fondos; esto con el objetivo de estructurar procesos de paz y orientar el término definitivo del conflicto en los países en donde los mismos se desarrollan.

Esta formalización fue necesaria ante la necesidad de organizar un camino a seguir para los diferentes países con conflictos internos y, de esta manera, asegurar el éxito de sus procesos de desmovilización. Según datos sobre conflicto armado de la Universidad de Uppsala, tan solo el 37% de los acuerdos de paz firmados entre 1975 y 2011 incluyeron disposiciones relativas a procesos de IDDRS (Hogbladh citado por FIP, 2014). Esto implica que el 63% de los acuerdos de paz no ha utilizado ninguna característica de IDDRS, lo cual provocó que los procesos hayan sido desordenados, prolongados y con alto nivel de incumplimiento de los

1 Siglas en inglés, Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards..

acuerdos; como consecuencia, los conflictos armados internos continuaron o empeoraron.

Solo hasta finales de los años ochenta se empezó a utilizar la connotación de IDDRS para referirse a lo que venía conociéndose como “procesos para la construcción de la paz”, “operaciones para el logro de la seguridad” u “operaciones para el logro del desarrollo político, económico y social en escenarios de posconflicto” —con el fin de ayudar a los países que, tras el fin de la guerra fría, padecieron de conflictos armados internos— (Palou y Méndez, 2012, citado por FIP, 2014). Esto no quiere decir que los estándares de IDDRS resultaran desde un principio resueltamente estructurados, más bien han sido el resultado del estudio que ha hecho, principalmente, la ONU sobre años de experiencias de diferentes países en guerra, a partir de lo que se han formado criterios para ser unificados como lineamientos generales de desarme, desmovilización y reintegración.

En cálculos posteriores a la creación de estos estándares se pudo determinar, que para el periodo 2006-2007 alrededor de 1 255 000 excombatientes participaron de alguna manera en las fases de los programas IDDRS. De estos, más de la mitad se concentra en siete países africanos, en donde se agrupan 16 de los 22 casos existentes para esta época, los restantes lo hicieron desde diferentes partes del mundo (Caramés y Sanz, 2007, p. 7).

Estas cifras demuestran la creciente necesidad de utilizar estos estándares y del apoyo internacional para lograr el éxito de los programas. En esta medida, no solo la ONU brinda apoyo, también lo hace el Banco Mundial, que históricamente tiene el mayor monto de recursos invertidos en doce programas de IDDRS —en fondos regionales o directamente concediendo ayudas a países concretos—. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es el segundo organismo con mayor financiación en estos programas con cerca de 75 millones de dólares, en tercer lugar están los aportes de la Unión Europea (UE) y, por último, el apoyo directo de países como Japón —que ha colaborado especialmente en Afganistán y Filipinas, y en menor medida en otros cinco países—, seguido de Estados Unidos (EEUU) —con particular incidencia en Filipinas (Caramés y Sanz, 2007, p. 7)—, Francia, Gran Bretaña, entre otros países que se han destacado por su aporte con recursos no solo económicos, sino también humanos, físicos, institucionales etc. Estas ayudas hacen que el manejo de IDDRS en los procesos de paz a nivel mundial adquieran mucha más relevancia, seriedad, reducción de la incertidumbre y, en últimas, llevan a la consolidación exitosa del término del conflicto.

2 Siglas en inglés, *Stockholm Initiative on Disarmament Demobilization and Reintegration*.

Tabla 1. Normatividad internacional de reinserción

Normatividad	Objeto
Programa Multipaís de Desmovilización y Reintegración (MDRP, siglas en inglés), 2002.	Facilitar el tránsito de la guerra a la paz sobre la base de un proceso efectivo de desmovilización y reintegración con el fin de restablecer la seguridad en los países, así como garantizar el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza a largo plazo.
Estándares IDDR, ONU, 2004.	Generar un conjunto de estándares que sirvan como un camino a seguir para países en procesos de reinserción y reintegración, creados a partir del análisis de procesos llevados a cabo con anterioridad.
Iniciativa de Estocolmo sobre IDDR (SIDDR ²): Suecia 2004-2006.	Identificar los errores y debilidades de los procesos de DDR y contribuir en la creación de un marco de referencia para la planeación e implementación efectiva de estos programas.
Contribución de Cartagena al DDR (CCDDR, 2009).	Fortalecer y ampliar lo hecho con la SIDDR y los IDDRS, especialmente en lo que tiene que ver con la adopción de un enfoque maximalista en los procesos del DDR.

Fuente: Elaboración propia a partir de pais-real.blogspot (2010), Fundación Ideas para la Paz (2014) y Scanteam, Analysts and Advisers (2010).

En este contexto, es de verdadero interés para esta investigación realizar una revisión trasversal del proceso normativo de los DDR como estándares internacionales. En la tabla 1 se expone la evolución de la normatividad a nivel mundial a partir del año de su creación, espacios en los cuales se han llevado a cabo grandes discusiones orientadas a lograr la consolidación de los DDR como normas internacionales.

Este proceso de normalización de los DDR como estándares inició en el 2002 con la creación de los programas Multipaís de Desmovilización y Reintegración, MDRP³, que buscaban reducir la pobreza a largo plazo mediante la orientación de la resolución del conflicto interno en países africanos (ver tabla 1).

A continuación, Suecia lideró la iniciativa en Estocolmo sobre IDDRS entre 2004 y 2006, “con el fin de identificar los errores y debilidades en el proceso de DDR y contribuir en la creación de un marco de referencia para la planeación e implementación efectiva de estos programas” (FIP, 2014, p. 3). Esta revisión tuvo como objetivo evitar la incertidumbre en futuros procesos de paz y responder al afán mundial de lograr mayor asertividad en ellos; adicionalmente, se buscaba que, con el fin de conflictos en su mayoría de países subdesarrollados o en vías de desarrollo, los recursos gastados en armamento y defensa fueran invertidos en programas que mejoraran el bienestar de la población.

En esta misma dirección, y ante la necesidad de fortalecer y ampliar las perspectivas de DDR, se organizó el primer congreso internacional de IDDRS en Cartagena (Colombia), de lo que resultó una publicación en donde se definieron los estándares del IDDRS “como procesos integrales que se articulan a metas ambiciosas de largo plazo de desarrollo social y económico, de gobernabilidad social, de reforma al sistema de seguridad, de fortalecimiento institucional, de justicia y reconciliación” (CC-DDR, 2009, citado por FIP, 2014 p. 3). Con esta definición nueva y más amplia se buscó globalizar el alcance de los IDDRS e involucrar más actores sociales e institucionales en el proceso de inserción de cada país.

Estas transformaciones han servido para el desarrollo de las perspectivas de IDDRS a nivel mundial, y hoy en día constituye una guía para que los Gobiernos diseñen sus programas en función de las características específicas del país, de las dinámicas de la confrontación de

los actores, de los intereses de los mismos y de las necesidades de la población.

Sin embargo, a pesar del trabajo llevado a cabo para la creación de estos estándares, no hay garantía en el éxito de los procesos de paz. Aunque se adopten los estándares internacionales, existe un amplio margen de fracaso porque la realidad social y política de los diferentes países inmersos en conflictos internos se caracteriza por ser diversa y sujeta a cambios. En este sentido, y a pesar de ser prematuro afirmar un fracaso en el proceso DDR en el actual proceso de paz de Colombia, se encuentran analistas como Nussio y Howe (2013) que se han atrevido a afirmar que, aunque el punto tres del documento del marco para las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC,

Aluda a un procedimiento técnico, el proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), como lo llaman los expertos internacionales, estará lleno de obstáculos, en el caso más optimista de que se dé un acuerdo entre las partes. Teniendo en cuenta la experiencia de procesos de DDR anteriores en Colombia y en otras partes del mundo, la desmovilización de las FARC-EP será incompleta, no entregarán todas las armas, habrá debates sobre quiénes se merecen los beneficios de un programa de reintegración, y no pocos de los desmovilizados se dedicarán a actividades ilegales después de desmovilizarse. (Nussio y Howe, 2012, citado por Nussio, 2013, p. 9)

Es por esto que en dichos estándares se hace énfasis en atender al contexto social, económico y político de cada país al adoptarlos; así como lo afirman Nussio y Howe, quienes presentan una perspectiva bastante negativa del futuro proceso de paz en Colombia y de la utilización de DDR. También desde la perspectiva de otros analistas se ha llegado a sostener que los estándares de DDR pueden tender a hacer los procesos más regidos como si fuesen pasos a seguir. Para estos escépticos, la ONU y los actores inmersos en su creación responden que el estudio específico de caso, el conocimiento de variables, el contexto histórico y la adopción de medidas flexibles son factores clave que determinarán el éxito de cada proceso.

Estudio de casos más destacados de procesos de paz en el mundo

El proceso de inserción y reintegración que se adelanta después de una etapa de negociación y desmovilización de grupos armados no es un proceso novedoso en el mundo. Se cuenta con cientos de experiencias tanto positivas como negativas que lo convierten en un objeto

3 Siglas en inglés, *The Multi-Country Demobilization and Reintegration Program*

de estudio a partir del cual es posible determinar los resultados y los recursos empleados en estas experiencias y así reducir el margen de fracaso de futuros procesos.

Entre los casos más destacados de desmovilización están los de Angola y el sur de Sudan, dado el número elevado de excombatientes que hicieron parte del proceso (105 000 para el caso de Angola y 80 000 en Sudan). Por otro lado, según la Escola de Cultura de Pau —ECP— (2011), entre los años 2008 y 2011 se han registrado programas de DDR en al menos 22 países⁴, lo que benefició a más de 413 000 excombatientes entre los años 2011 y 2012.

En el proceso de paz de Afganistán, llevado a cabo desde el año 2003 hasta el año 2006, se logró el desarme de 63 380 antiguos oficiales y soldados, la reintegración de 53 145 excombatientes, así como se recogieron 94 262 armas ligeras y medianas y 12 248 armas pesadas. A pesar de esto, de acuerdo con ECP (2011), el proceso contó con dificultades como presencia de narcotráfico, utilización de combatientes a través de compañías privadas de seguridad, negativa de mandos a someterse al proceso, participación forzada de excombatientes, “encaletamiento” de armas para sus propios intereses, continuación de negocios ilícitos, extorsión de mandos a combatientes rasos, desconocimiento o exageración del número de combatientes a desmovilizar, escasa atención para las mujeres excombatientes, retraso en el pago de los salarios para los desmovilizados y escasa recaudación del dinero comprometido.

Así mismo, el proceso de paz de Ruanda se llevó a cabo en el año 2009 con el apoyo del Banco Mundial, se logró la desmovilización y reintegración de 5660 excombatientes y se generaron problemáticas como la presencia de grupos armados en los países vecinos y la extorsión de mandos sobre combatientes rasos. El caso de República Centroafricana se considera un proceso fallido, debido a que hoy en día todavía existen 2000 menores combatiendo en milicias autodefensas locales (ECP, 2011). Este proceso realizó en el 2008 con el apoyo de la ONU, el Banco Mundial, la Comisión Europea y Francia; se presentaron problemáticas como recompra de armas, ausencia de asistencia psicosocial y baja formación vocacional.

También está el caso de Costa De Marfil, llevado a cabo en el 2010, que contó con la desmovilización de 1200

combatientes de las Forces Nouvelles, y en donde se presentó una paralización del plan DDR por elecciones y guerra civil. En este proceso se pretendía la desmovilización de 17 000 insurgentes, de los cuales al final solo se desmovilizaron 5000, otros 5000 se integraron en las fuerzas legales y los 7000 restantes siguieron la vida de insurgentes (ECP, 2011). Estos resultados negativos obedecen al desconocimiento o exageración del número de combatientes a desmovilizar, al retraso que provocó la exigencia del gobierno de desmovilizar primero a las milicias paramilitares, a la escasa recaudación del dinero comprometido y al desacuerdo entre el gobierno y los donantes sobre el importe del programa.

Por otro lado, el caso particular de Irlanda del Norte posee ciertas condiciones que hacen destacar su proceso, entre ellas cabe mencionar a los actores que hicieron parte de la negociación, los obstáculos durante el desarrollo del proceso, el tiempo empleado para llegar al acuerdo y los resultados finales. Irlanda del norte contó con la conformación de grupos guerrilleros desde 1905, entre los que se cuenta el Ejército Republicano Irlandés (IRA) y otros grupos militares. En contexto general, el conflicto inició aproximadamente en 1921, año en el que IRA inició una campaña independentista que llevó a la conformación de la República de Irlanda, lo que desató sectores más radicales de los republicanos y, en respuesta, IRA inició una serie de ataques terroristas para reivindicar la unificación que se extendieron hasta mediados de los años sesenta (FIP, 2014).

En 1993 se emitió la declaración de Downing Street, por la cual el gobierno de Gran Bretaña aceptó el derecho a la autodeterminación de Irlanda del Norte y se comprometió a incluir en el diálogo político a Sinn Féin, líder de la guerrilla con filiación católico-republicana IRA, lo que propició la declaración de cese al fuego por parte de este grupo en 1994. Dos años después, se acordó la conformación de un cuerpo internacional independiente con el fin de identificar un método eficaz que permitiera eliminar todas las armas del escenario político (FIP, 2014).

Es así como en 1997 se establece la comisión internacional independentista de desarme apoyada por el presidente Bill Clinton, esta tenía el propósito de que tanto las guerrillas —en especial IRA— como los grupos paramilitares dejaran las armas definitivamente. En abril de 1998 se firmó el Acuerdo de Belfast o Acuerdo de Viernes Santo, con el que se puso fin al conflicto. “La labor de desarme de IRA se extendió durante siete años desde la firma del acuerdo” (Fisas citado por FIP, 2014, p. 19); este último dato permite ver que la firma de un acuerdo de paz no garantiza la terminación definitiva del conflicto (FIP, 2014).

4 Afganistán, Iraq, Somalia, Sur de Sudán, R. Congo, R.D. Congo, Comoras, Darfur (Sudán), Ruanda, Guinea-Bissau, Liberia, Colombia, Chad, Uganda, Nigeria, Sri Lanka, R. Centroafricana, Burundi, Costa de Marfil, Nepal y Este del Sudán.

Durante este proceso se debatió en torno a la dejación definitiva de las armas por parte del grupo armado, la participación de altos mandos del grupo en la política, el ataque constante de los actores armados a la sociedad y a militares a pesar de estar adelantándose el proceso de paz, y la reincidencia en el delito por un tiempo prolongado tras haber firmado los acuerdos. Estos aspectos también han afectado otros procesos, lo que atenta contra la credibilidad y seriedad de los mismos y la obtención de apoyo de actores internacionales.

Otro caso que vale la pena traer a colación es el de Angola, dado que en él se utilizaron los IDDRS para establecer el proceso de desmovilización y que puede considerarse exitoso debido al número de desmovilizados que hicieron parte de la reintegración. En este proceso se implementó el “Programa General de Desmovilización y Reintegración (PGDR), la desmovilización bilateral de fuerzas armadas y GAOS para la reforma del sector de seguridad en un contexto posbélico” (Caramés y Sanz, 2009, p. 22). En este caso se pretendía la desmovilización de 105 000 combatientes de UNITA y 33 000 efectivos de las Fuerzas Armadas; así mismo, contó con un presupuesto de 246,3 millones de dólares y un tiempo de 6 años, desde agosto de 2002 hasta diciembre de 2008. Al finalizar, “[...] se habían desmovilizado 97 390 excombatientes, que en porcentaje representan un 92.7% de lo esperado, se reinsertaron 52 612 insurgentes, que representan el 83.8%, se reintegraron 84 409, que representan un 65.9%” (Caramés y Sanz, 2009, p. 22), y los combatientes y excombatientes que no hicieron parte de estos procesos reincidieron retomando las armas (aproximadamente el 34.1%).

A pesar del porcentaje de reincidencia, se puede decir que estas cifras representan un caso de buena utilización de IDDRS, aunque el porcentaje de los reincidentes implica, de acuerdo con ECP (2011), que hubo fallas en el proceso, como haber hecho demasiado énfasis en el desarme y prestado poca atención a la reintegración, así como la entrega de pocas armas, la escasa atención a las mujeres excombatientes, la deficiencia de coordinación entre las ONG, el retraso en el financiamiento del Banco Mundial, la llegada de muchos familiares a los centros de acantonamiento, la falta de planificación, entre otros problemas que forman parte de las discusiones más relevantes sobre este tema para el desarrollo y consolidación de la reintegración de excombatientes a la vida civil.

Estas fallas revelan, en definitiva, que una presencia estatal fuerte y una capacidad institucional eficiente favorecen la articulación institucional eficaz en torno a la implementación de los procesos DDR. Además, se confirma que en cada país los procesos deben formularse

de acuerdo a su realidad y, por tanto, que los IDDRS solo representan estándares generales para ser adaptados, no obstante, la atención a casos y situaciones pasadas específicas puede determinar una anticipación a muchas fallas estructurales de procesos en desarrollo.

Entre los procesos de DDR adelantados en Colombia se puede resaltar el que se realizó entre las AUC y en gobierno de la época, en donde se hizo evidente la desinformación de la sociedad y la nula participación de la población en la consolidación del programa de reinsertación y reintegración. Además, este programa se caracterizó por la falta de una red institucional suficiente para la consolidación del proceso de reintegración, la ausencia de coordinación institucional entre el gobierno central y las regiones en las que iban a regresar los desmovilizados, el asesinato de miembros del Partido Unión Patriótica Nacional (UP) (Cepeda Castro, 2006), la pérdida de los recursos invertidos, la desarticulación y dispersión del grupo y la retoma de las armas por la mayoría de integrantes. Todas estas acciones llevaron al fracaso del proceso.

En esta misma dirección, y debido a que en Colombia el conflicto interno ha estado latente durante los últimos sesenta años, se han dado varios procesos de reinsertación incluso sin existir un acuerdo de paz previo. En la conferencia “Reconstrucción, Reinsertación y región” de la fundación ideas para la paz (FIP) —organizada en Medellín en noviembre de 2005— se identificaron tres factores que los complicaron. En primera medida, el proceso de reinsertación en Colombia —para la época— fue sui géneris, pues tuvo una desmovilización masiva sin la existencia de un acuerdo de paz firmado y sin que el conflicto hubiese terminado. Dadas estas condiciones, el proceso se vio afectado por la falta de apoyo económico internacional de parte de la ONU, por falta de claridad en las reglas y por la continuidad del conflicto (FIP, 2005).

Un segundo factor fue el efecto que pudieron generar los resultados del proceso de DDR, debido a que la experiencia demuestra que el éxito del proceso que se esté llevando a cabo y las condiciones que se generen para los excombatientes repercuten directamente en el desarrollo de procesos futuros, esto en la confianza y el interés de los actores armados con los que aún no han iniciado un acuerdo de paz.

Un tercer factor es el reciclaje de la violencia, que consiste en hechos como el que un desmovilizado salte de un bando a otro y se someta a varios procesos en épocas diferentes, así como la formación de estructuras delincuenciales por parte de desmovilizados —el caso de las Bandas Criminales Emergentes (Bacrim), las águilas

negras, los rastros etc— y, además, la notoria transformación en las estructuras de los grupos al margen de la ley, en donde su ideología política beligerante ha cambiado por el lucro económico a través del incremento creciente y a escala de actividades ilícitas como el narcotráfico, la extorsión, la minería ilegal, etc.

Por último, de acuerdo con Bannon, (2005), otro punto que es pertinente mencionar es la estabilidad de la economía colombiana, pues juega en favor de la consolidación de procesos de DDR exitosos. Caso contrario a la economía de Haití o Liberia que, si bien contaban con un acuerdo de paz, su economía era más limitada que la colombiana. En el caso de Colombia, actualmente se cuenta con una buena capacidad institucional y humana y con cálculos aparentemente estables de la población que posiblemente se desmovilice. En el caso de Liberia, cuando se inició el proceso se estimaban cerca de 45 000 desmovilizados, sin embargo, se tuvo que terminar el programa cuando la cifra llegó a 110 000 debido a que se agotaron los recursos (Bannon, 2005). Por tanto, en términos de capacidad institucional, de acuerdo con lo planteado por Bannon (2005), en Colombia el número de desmovilizados parece relativamente manejable, esto se presenta como un punto más a favor del futuro proceso de DDR con la guerrilla de las FARC.

El tiempo de desmovilización también es un elemento relevante. El caso de Mozambique es el de mayor tiempo registrado y duro veinticuatro meses, esto en contraste con el promedio que está entre seis meses y un año. El pago directo a los desmovilizados de un país al otro es muy irregular; el más alto registrado, ya sea pago en especie o en dinero, es de US\$2000, mientras que en Etiopia solo fue de US\$100 (Bannon, 2005). Estos dos aspectos son de los más relevantes y llaman la atención de diferentes actores debido a que, por un lado, se tiende a pensar que entre más largo sea el proceso de desmovilización hay más posibilidades de fracaso por miedo al incumplimiento, pues experiencias pasadas lo demuestran así; por otro, al limitarse el factor económico no se cumplen con los acuerdos y los actores armados tenderían a reagruparse y volver a delinquir.

Los anteriores aspectos se resumen en cuestionamientos que giran en torno a la forma en que debería organizarse la reinserción y reintegración, estos son: ¿cómo debe ser el diseño de las políticas de reintegración de acuerdo a las condiciones regionales?, ¿cuál es la estructura y articulación institucional adecuada para la reinserción en el nivel local y nacional?, ¿cómo justificar que los desmovilizados reciban una atención preferencial en un país de recursos limitados?

Así las cosas, se puede ver que los estándares, al ser generales, están orientados a que cada país los adopte para orientar su plan de desarme, reinserción y reintegración, teniendo en cuenta que la realidad de cada país es diferente y que las dinámicas del conflicto interno están muy ligadas a la política y a la forma de gestión de cada gobierno. Sin embargo, como ya se ha dicho, la adopción de estas normas o estándares generales no garantiza a ciencia cierta el éxito del proceso y, por tanto, también es necesaria la buena administración del mismo desde el gobierno central y local, de este modo se propicia una articulación institucional eficaz.

En síntesis, en el anterior recuento se leen transversalmente dos variables que han afectado el desarrollo de los diferentes procesos de paz descritos anteriormente, por un lado, está la función estatal manifiesta negativamente en deficiencia estatal. Esto se refleja en la desarticulación institucional; la falta de recursos por fallas en recolección o retrasos en el apoyo internacional; la corrupción en el desvío de recursos y, por tanto, el incumplimiento de acuerdos por parte de los gobiernos; la pobreza —que además, en la mayoría de los casos, es el detonante del mismo conflicto armado creciente debido a la falta de oportunidades—; el bajo nivel de formación de los desmovilizados para que puedan hacer parte del mercado laboral, lo que genera la reincidencia delictiva de los excombatientes; la mala planificación y la desatención de las mujeres excombatientes; la desatención psicosocial de los desmovilizados, etc.

La otra cara de la función estatal que afecta positivamente el desarrollo de los procesos de paz es la coordinación institucional, así como la estabilidad económica del país, el cumplimiento pertinente de acuerdos pactados y la creación de planes de contingencia en contra de posibles riesgos de reincidencia o desatención de acuerdos por parte de los actores armados, como se puede leer en el caso del proceso de paz de Irlanda del Norte.

La otra variable que se trae a colación por su incidencia en los procesos descritos es la variable social vista desde la exclusión y evidenciada en algunos procesos anteriormente estudiados. Esto se refleja en el bajo porcentaje de población desmovilizada por desacuerdo de mandos en lo pactado; además de la tendencia a reincidir por parte de los actores armados a falta de oportunidades laborales y el rechazo de la población civil; la inexistencia de espacios de participación para aportar al desarrollo de proceso de desarme, desmovilización y, sobre todo, reintegración de la población desmovilizada; la desinformación acerca del avance del proceso, entre otros asuntos que podrían surgir. Estos puntos serán abordados de forma más profunda en el siguiente apartado.

Por último, otros riesgos identificados que podrían resultar del actual proceso de paz con las FARC, y que dependen de la voluntad del grupo guerrillero, son el “encaletamiento” de municiones, el rompimiento del cese al fuego, los problemas entre mandos —como ocurrió en el proceso de Afganistán debido a que los altos mandos y los rasos recibían los mismos beneficios—, la manipulación de las cifras desmovilizados, el patrullaje de otros grupos al margen de la ley en las zonas de concentración, así como el establecimiento de actividades delictivas en las zonas de concentración.

A continuación, se tendrá en cuenta la deficiencia estatal y la exclusión social como dos variables a revisar en el caso colombiano ante un posible escenario de postconflicto, pues, como se identificó anteriormente, la función estatal y el componente social han afectado tanto positiva como negativamente el desarrollo de los diferentes procesos de paz descritos hasta el momento.

La deficiencia estatal y la exclusión social en un escenario futuro de postconflicto

En este último apartado se identificará, analizará y cuestionará cómo se manifiesta de forma determinante la deficiencia estatal y la exclusión social en Colombia, tanto históricamente como en el actual proceso de paz. Esto con miras a resolver la pregunta, ¿cómo y por qué se vería afectado el proceso de DDR por la deficiencia estatal y la exclusión social tras un acuerdo de paz en el actual proceso de negociaciones que adelanta el gobierno del presidente Juan Manuel Santos? Esta pregunta se resolverá a partir del análisis de la relación entre los términos deficiencia estatal y exclusión social, el estudio de la forma como se manifiesta la deficiencia estatal en el postconflicto y, por último, la forma como se da la exclusión social en Colombia, variables que afectarían el proceso de DDR.

Análisis relacional entre deficiencia estatal y exclusión social

Esta reflexión se inicia con una revisión del concepto actual de Estado desde la teoría administrativa y se analiza la forma en que se manifiesta la deficiencia estatal y la exclusión social para determinar, de esta manera, el peso y la influencia de estas variables en el futuro proceso de paz.

Para hablar del Estado es pertinente tomar el concepto discutido por Cabrero (2004) y la transformación del papel del mismo en la sociedad. Esta categoría comien-

za siendo una figura que garantizaba la seguridad y la unidad del territorio en el Estado gendarme, pasó a ser una figura que ofertaba bienes públicos básicos en el Estado benefactor, hasta su actual papel, en el cual se configura como articulador de la voluntad ciudadana y de la ciudadanía con un papel activo que reclama lo público como propio. El problema de esta última configuración del Estado moderno o regulador es que tiene como determinante central el desplazamiento de su accionar a la articulación de los esfuerzos de un conjunto de actores privados y públicos, lo que deja de lado la atención directa sobre el conjunto de asuntos públicos, característico del Estado de bienestar.

De esta discusión se toma como punto más importante que “lo público deja de ser un monopolio del Estado, y así recobra su esencia original, un espacio del conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro de las cuales las agencias gubernamentales son uno de los componentes y solo eso” (Cabrero, 2004 p. 11), lo que permite dilucidar nuevas dinámicas diversas y conflictivas entre los individuos agencias y agentes, públicos y privados, en la lógica gubernamental.

En esta reconfiguración de relaciones se identifica que el Estado descuida la prestación de los servicios brindados a la sociedad, dado que muchas de estas acciones han sido entregadas al sector privado. Es en este último punto en donde surge la deficiencia estatal como un hijo no reconocido de lo que se conoce como consenso de Washington y de la violencia política vivida décadas atrás, problema que evidentemente no emerge de golpe en el proceso de paz y menos en el proceso de reinserción, sino que hace parte de las dinámicas de organización que han caracterizado la historia de Colombia. Por esta misma ineficiencia es que han surgido y se han consolidado los grupos armados que existen hoy en día a la par de otras formas de violencia interna local, regional y nacional.

En este orden de ideas, se debe tener claro que existe deficiencia estatal cuando el Estado es incapaz de proporcionar a los ciudadanos un conjunto de mínimos vitales de bienes públicos y tiene una baja capacidad de protección de los derechos, así como mecanismos débiles de rendición de cuentas del gobierno y gobernabilidad democrática precaria. Además, hay deficiencia estatal cuando el Estado no puede proteger a los ciudadanos ni garantizar elecciones libres y justas y cuenta con un sistema de partidos inestable o rudimentario (Mainwaring y R. Scully, 2008).

Se entiende que el concepto de deficiencia estatal trae implícita la exclusión social como una manifestación de la gobernabilidad democrática precaria, que para este

caso se refleja en aspectos centrales como el hecho de que el reinsertado no pueda ser reintegrado a la vida social, que la sociedad los rechace y que la misma no pueda hacer parte de los procesos de decisión que comprometen su bienestar. Estas condiciones provocarían el fracaso del proceso de DDR.

En otras palabras, para el caso de este análisis, la exclusión social se entenderá en función de una ciudadanía que no es una parte activa en el reclamo de su papel sobre lo público, ya sea por razones de desinterés de la misma sociedad o por limitación de la participación ciudadana en el proceso desde el sistema político. Por otro lado, a partir del análisis de antiguos procesos de reinserción, se entiende la exclusión social como el rechazo de la población y los deficientes mecanismos para hacer que el reinsertado cuente con los mismos derechos que cualquier ciudadano.

Igualmente, debe quedar claro que dentro del concepto de deficiencia estatal se encuentra la debilidad institucional, la baja capacidad de protección de los derechos, la gobernabilidad democrática precaria, entre otras cosas que reflejarían tal variable en el proceso de DDR. A continuación, se presenta un análisis más profundo sobre este punto.

Manifestación de deficiencia estatal en el postconflicto

Otras formas en las que se exterioriza la deficiencia del Estado son la exclusión social, la desarticulación social, la precarización de la democracia, la desarticulación institucional, como ya se mencionó anteriormente, entre otras manifestaciones no menos importantes. Para iniciar este análisis sobre cómo afectaría la deficiencia estatal al proceso de postconflicto es importante señalar primero que se realizará una revisión de las variables exclusión social y deficiencia estatal de forma individual en la medida de lo posible; segundo, que la deficiencia estatal es el pilar que ha ocasionado el surgimiento de diversas problemáticas entre las que se cuentan la violencia política y el Frente Nacional en los años sesenta, entre otras; y tercero, que para poder ver la forma en que se vería afectado el futuro proceso de DDR a partir de la deficiencia estatal y la exclusión social es necesario tener en cuenta cómo se hacen evidentes en la realidad social de Colombia y, particularmente, en el actual proceso de paz.

Dentro de las problemáticas anteriormente mencionadas se resalta la violencia bipartidista tradicional del siglo XIX hasta la época del Frente Nacional (1958-1978), que provocó la represión contra la oposición y cualquier

manifestación política alternativa; la exclusión social, económica y política de la oposición; la ausencia del Estado en grandes zonas del país y la ineficiencia en los sistemas judiciales —lo que llevó a la impunidad en materia de violación de los derechos humanos de la sociedad civil colombiana— (Caramés, 2009). Lo anterior generó en su momento la organización de grupos guerrilleros como las FARC, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) hacia la década del sesenta, el paramilitarismo de los años setenta y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en los noventa. Estas dinámicas no han cambiado, pues sigue surgiendo el crimen organizado de forma acelerada tras el proceso de desmovilización de combatientes de la AUC, entre otras bandas delincuenciales que desdibujan el panorama social y político actual.

En palabras de Leal Buitrago (1991), la multiplicación de la violencia tiene un punto inicial en el proceso de modernización del Estado colombiano, que inicio con un primer intento tras la depresión del 29 y puso a prueba su capacidad política. En respuesta a esto, se configuró un Estado con un papel ambivalente que procura “la estabilización de los sistemas político y económico dominantes a costa de represar las demandas de la pluralidad de fuerzas sociales configuradas con la modernización” (p. 398). De este modo, se establece un punto cúspide en la historia política del país, en el cual se forzó la proliferación de la violencia a través de la desatención de los intereses generales, lo que se traduciría en una exclusión social que en últimas es justificada por la deficiencia en el accionar del Estado.

Con todo esto, lo que se quiere decir es que la gran mayoría de las manifestaciones de violencia en Colombia, por no decir que todas, han sido provocadas por la deficiencia estatal y, consecuentemente, por la exclusión social de manera indirecta —aunque en muchos casos, directa—. De esto se infiere que el futuro proceso de reinserción estará marcado por deficiencia estatal, sumado a que las experiencias pasadas con estos procesos han mostrado la falta de capacidad del Estado para asumirlos.

Sin embargo, no se puede anular el papel que juegan las decisiones de los políticos y de los actores institucionales en la adopción de los programas DDR para lograr el éxito, en eso se basa el grado de incertidumbre que tiene el actual proceso de paz. En esta medida, en lo corrido del proceso con la FARC se han puesto en evidencia varias falencias tanto del Gobierno como del grupo armado (expuestas en la tabla 2) que, además de debilitar los acuerdos de paz, le restan seriedad, legitimidad y credibilidad a la ocurrencia de un futuro proceso de DDR.

Las falencias del Gobierno se ven reflejadas en aspectos como la división de la opinión política con respecto al proceso de paz, debido a que gran cantidad de representantes a la cámara y senadores hacen parte del partido Centro Democrático, que ha sido el mayor opositor y ha estado en contra de las políticas del Gobierno; así como la falta de coordinación institucional y la evidente desinformación, un ejemplo de ello son las reacciones de sorpresa que se dieron por parte de algunos sectores del Gobierno y medios de comunicación cuando se hizo público el viaje de un nuevo grupo de miembros de las FARC a Cuba para apoyar el proceso. También hay un bajo nivel de credibilidad respecto al Gobierno en el grupo armado ilegal, por lo que actualmente se desarrolla un proceso de paz en un contexto de conflicto bastante convulsionado.

Otra debilidad son los resultados de la reinserción adelantada en años anteriores con los paramilitares y sobre todo con las AUC, quienes sufrieron el asesinato de algunos de sus miembros; esto sirve como mala propaganda para el actual proceso. Por último, existe una falta de conocimiento, investigación e implementación de estrategias por parte del Gobierno para evitar el reciclaje de la violencia en futuros procesos de reinserción, lo que evitaría que personas desmovilizadas se acojan a uno nuevo para volver a obtener beneficios.

Entre las falencias del grupo armado se cuentan los bajos niveles de credibilidad sobre el Gobierno nacional, por lo que hoy en día, a pesar de estar en firme los diálogos del proceso de paz, se presentan ataques a la población civil y al ejército, lo que ocasiona que la sociedad no crea en el desarrollo del proceso y que la misma alimente el sentimiento de odio, resentimiento y rechazo hacia el grupo. En un futuro proceso de reintegración, esta debilidad se vería reflejada en la exclusión por parte de la sociedad a los excombatientes limitándoles el acceso al trabajo y al estudio, así como la posibilidad de establecer relaciones sociales reflejadas en la vida en comunidad, la posibilidad de conseguir pareja etc.; esto provoca que el reinsertado vuelva a delinquir (ver tabla 2).

Las anteriores falencias afectarán un futuro proceso de reinserción por la dificultad de la aprobación de leyes que lo favorezcan; la falta de apoyo y coordinación institucional en el cumplimiento oportuno de los acuerdos; el débil proceso de acopio del excombatiente a la sociedad; la difícil inmersión en política de los miembros reinsertados; la toma de decisiones radicales y violentas por parte de los excombatiente ante la falta de oportunidades; y, por último, porque se malgastarían los recursos y se presentaría una carencia de los mismos.

No obstante, el Gobierno actual y el futuro tienen a su favor la estabilidad económica con la que cuenta el país, a diferencia de otros que han pasado por procesos de DDR con economías más limitadas. Se podría generar un manejo eficiente de recursos, el pago oportuno de salarios acordados para los desmovilizados, además de que podría aprovecharse la gran maquinaria institucional, pues aunque no hay una unanimidad en el apoyo al proceso de paz por parte de los miembros del congreso y de la cámara de representantes, el actual y el futuro Gobierno pueden servirse de la estabilidad de las instituciones gubernamentales que hacen parte del ejecutivo junto con las ayudas de la comunidad internacional para generar sinergia en el cumplimiento de los tiempos y los acuerdos pactados. Además, se podrían crear planes de contingencia para responder a demoras imprevistas en el proceso o ante el incumplimiento de acuerdos por parte de los guerrilleros. Todas estas condiciones han permitido tener altos índices de éxito en procesos de paz históricos en el mundo.

Manifestación de la exclusión social en Colombia: razones que afectarían el proceso de reinserción

Para comenzar, la exclusión social en procesos de DDRS en años anteriores se presenta de dos formas, por un lado, el rechazo de la ciudadanía a los excombatientes, por tanto, se hace difícil que estas personas encuentren una fuente de trabajo, que les sea arrendado un inmueble con entera confianza, conseguir pareja o que su familia sea aceptada en los ámbitos públicos como escuelas, trabajo, tiendas, etc. Por otro lado, la falta de ámbitos de participación ciudadana para aportar ideas que favorezcan la toma de decisiones en el proceso de reinserción, lo cual crea resistencia de la sociedad para aceptar las decisiones del Estado y la reincorporación de los excombatientes a la vida en comunidad.

No obstante, es importante explicar la raíz de esta exclusión social. Tal como se expuso anteriormente, muchas problemáticas actuales encuentran asidero en la formación de la Colombia republicana, en donde se marcó el inicio de la pelea por el poder entre los partidos dominantes Conservador y Liberal, conflicto del cual hizo parte la población civil y que propició una cultura política de conflicto y violencia, así como provocó una limitada participación de la población. Para este momento la participación se vio reflejada en el conflicto social por la defensa del partido político de filiación. A pesar de que se han ampliado los mecanismos de participación ciudadana, esta cultura, en donde el pueblo se muestra

Tabla 2. Principales falencias presentes en el proceso de paz que afectarían el futuro proceso de reinserción

FALENCIAS DEL GOBIERNO		
Falencias	Contexto actual	Afección al proceso de DDR
División de la opinión política o de la clase política.	Los actuales partidos políticos que tienen gran representatividad en Congreso y Cámara no están de acuerdo con proceso de paz o están en contra de las políticas del presidente Santos.	Dificultad para la aprobación de leyes que favorezcan acuerdos pactados y proceso de DDR.
Falta de coordinación institucional y desinformación.	Reacciones de sorpresa que se dieron por parte de algunos sectores del Gobierno, cuando se hizo público el viaje de un nuevo grupo de miembros de las FARC para apoyar el proceso. Desinformación de la sociedad civil sobre los avances del mismo.	Falta de apoyo coordinado y de todos los sectores al proceso de reinserción y al plebiscito.
Bajo nivel de credibilidad del Gobierno en el grupo armado.	Se realizan las negociaciones en medio del conflicto, por lo que se sigue debilitando al grupo armado.	Proceso débil de acopio del excombatiente a la sociedad por altos niveles de vigilancia y militarización de las zonas, difícil inmersión en política de los miembros reinseridos.
Resultado del proceso de reinserción adelantado en años anteriores con los paramilitares, lo que sirve de mala propaganda.	Incumplimiento de acuerdos, desempleo de reinseridos, altos niveles de rechazo de la ciudadanía hacia los reinseridos.	Toma de decisiones radicales y violentas por parte de los excombatientes ante cualquier falla del proceso de reinserción. Predisposición por parte del desmovilizado.
Reciclaje de la violencia	No existen cifras que demuestren la relevancia de la problemática, y mucho menos una estrategia para evitar esta situación en futuros procesos.	Mal gasto de los recursos y carencia de estos.
FALENCIAS DE LA SOCIEDAD CIVIL		
Falencias	Contexto actual	Afección al proceso de DDR
Desinformación de la sociedad.	Durante el desarrollo de todo el proceso de paz se ha tenido muy poca promoción de los puntos acordados y, aunque se quiere hacer un plebiscito para la aprobación de acuerdos, aún no se han pactado definitivamente para su promoción.	Bajo nivel de participación ciudadana en el proceso de aprobación, sentimiento de injusticia y no reparación a víctimas.
DEBILIDADES DE LAS FARC		
Falencias	Contexto actual	Afección al proceso de DDR
Bajo nivel de credibilidad del grupo armado en el Gobierno.	Se presentan ataques a la población civil y al Ejército que ocasionan que la sociedad no crea en el desarrollo del proceso y alimente el sentimiento de odio, resentimiento y rechazo.	Exclusión por parte de la sociedad a los excombatientes limitándoles el acceso al trabajo, al estudio y a establecer interrelaciones sociales como vivir en comunidad, conseguir pareja, etc.

Fuente: Elaboración propia con base en Fundación Ideas para la Paz (2005).

en desacuerdo a través de la crítica al Gobierno en discusiones cotidianas o a través de la violencia, sigue presente hoy en día. Un ejemplo de ello es la preocupante baja participación que se presentó en las elecciones presidenciales en donde, a pesar del triunfo reñido del actual presidente Santos, se ve la pérdida de cohesión del Estado y la baja legitimidad del Gobierno.

Hoy en día, a pesar de que se puede hablar de un cambio en la gobernanza porque se han ampliado los mecanismos de participación ciudadana y se ha trabajado en la política pública de gobierno en línea como canal de la misma, se han disminuido notoriamente los partidos políticos de oposición y cualquier manifestación política alternativa, la exclusión social y política de la oposición sigue existiendo en Colombia.

Es por esto que desde este análisis se identifica que la característica más relevante y general de la ciudadanía colombiana es que cuenta con una baja cultura política. Lo anterior se verá reflejado en el proceso de DDR en la falta de participación ciudadana, en las pocas estrategias del Gobierno para integrar a la población en las decisiones y la ausencia de interés de la población hacia ellas, la pérdida de disposición de los desmovilizados por el trabajo social —ya que, al regresar a su región, el reinsertado no contará con un mercado que lo acoja y una sociedad que lo acepte—.

Por otro lado, los noticieros son la única fuente de información sobre el desarrollo y el estado en del actual proceso de paz. La participación social se limita a la inclusión de unas pocas víctimas que han viajado a Cuba en representación de la oposición como víctimas del conflicto, y se olvidan de que toda Colombia como nación es víctima de la violencia. Por lo anterior, es necesario que la sociedad en general esté informada sobre el estado de las discusiones y qué decisiones se han tomado, a lo que también se le debe dar mayor promoción con el fin de que adquiera mayor seriedad y legitimidad dentro del proceso.

No obstante, se percibe una sociedad poco participativa, desinteresada y poco optimista sobre el éxito del proceso, este conjunto de situaciones permite inferir que en el futuro proceso de inserción la baja integración de la sociedad en el programa DDR será el escenario más probable. Además, se puede deducir que la falta de creación de alternativas para que el reinsertado pueda trabajar, sin que sea excluido por la sociedad, puede ser una constante, y que la falta de cultura de paz y reconciliación de la sociedad podría generar que el reinsertado sienta la necesidad de buscar el camino de la violencia para cambiar su situación.

Otra forma manifiesta de la exclusión social son las problemáticas sociales presentes que no han sido atendidas y que podrían afectar el proceso de DDR. Primero, la despreocupación por mejorar las condiciones de desarrollo de las regiones (exclusión social regional) en peores niveles pobreza; si se tiene en cuenta que la gran mayoría de excombatientes regresarían a su lugar de origen, no se tendrían condiciones apropiadas para su reintegración a la sociedad. En este caso, a pesar que en los programas de DDR se contemple la implementación de proyectos de capacitación para los reinsertados, esta formación no será suficiente para que consigan trabajo (FIP, 2015). Es así que, en la gran mayoría de regiones apartadas del centro del país, el Estado no ha focalizado al 100% los recursos para el logro del suministro de servicios públicos o para apoyo el apoyo de actividades productivas de estos lugares; se encuentran casos como Choco, Meta, Guainía, Arauca, que además de ser zonas de alta actividad de los grupos insurgentes, presentan bajos niveles de desarrollo regional y NBI altos.

Por lo anterior, será difícil que el reinsertado encuentre empleo, y de igual modo lo será generar actividades productivas sin cambiar la configuración del mercado de estas regiones por una economía de desarrollo regional territorial con un enfoque centrado en la comunidad en donde se brinde apoyo sicosocial a reinsertados. Por otro lado, también es necesario orientar este enfoque hacia las víctimas, para que el beneficio sea alterno, lo que evita el choque entre víctimas y victimarios y, al mismo tiempo, se reconoce en el reinsertado una víctima más de años de conflicto político y deficiencia estatal.

Así mismo, la falta de solución al narcotráfico y al flujo de dinero que este genera —que se deriva también de una exclusión social regional y refleja la deficiencia del Estado— provocará que muchos de los reinsertados busquen conseguir dinero de manera ilícita después de haber recibido las dadas del gobierno y ante la falta de oportunidades. Esto dado que ha sido una problemática creciente que no ha tenido la debida atención y que, por el contrario, a través de los años ha aumentado en recursos y estabilidad.

En resumidas cuentas, esta forma de exclusión social es manifestación directa de la deficiencia estatal que se configura a partir de cómo el Estado hace presencia en las diferentes regiones del país. Esta se presenta mayormente a partir de la militarización de las zonas apartadas de Colombia, donde las consecuencias del conflicto han sido determinantes en el aumento y mantenimiento de la pobreza. Esta forma de presencia del Estado afectará el proceso de DDR, pues la militarización no da

solución al narcotráfico y al crecimiento de cultivos ilícitos; no atiende al bajo nivel de formación de los habitantes de las zonas rurales, a la desnutrición, ni a la pobreza del campesino; no logra ampliar la prestación de bienes públicos ni la capacidad productiva. Así, se recae en las oportunidades para los reinsertados, la población víctima y la sociedad en general.

Conclusiones

En la base de este estudio se pudo determinar que la función estatal en Colombia, desde sus inicios como república, ha sido deficiente, y en este tránsito ha permitido el desarrollo de problemáticas sociales como el conflicto armado interno y la exclusión social — que son fuente de un Estado ilegítimo y desarticulado y que afectarán el desarrollo normal y exitoso del actual y de futuros procesos de paz—. A pesar de que se cuente con la guía de los IDDRS creados y normalizados como estándares internacionales desde el año 2002 con el apoyo de diferentes organizaciones internacionales y países a nivel mundial, como se vio en el primer apartado, no hay garantía de éxito en dicho proceso. Por lo que cada programa deberá responder a las necesidades apremiantes de la región y aún más a las dinámicas propias del mismo conflicto aprovechando el apoyo de instancias internacionales como el PNUD, el Banco Mundial y algunos países como Francia, Estados Unidos, Gran Bretaña etc.

Aunque es evidente que cada situación problemática que se planteó en este trabajo investigativo —mediante la revisión de casos en el mundo de desmovilización y de empleo de DDR que a proyección del análisis propio y subjetivo de variables— afectará el futuro proceso de reinserción. La verdad en la resolución sostenible del conflicto dependerá únicamente de las decisiones que tome el Gobierno y de las estrategias que se creen dentro del proceso de DDR. Sin embargo, se da por sentado que las dinámicas actuales del Gobierno y del desarrollo de los diálogos —bajo un conflicto interno activo con exclusión social y con la falta de compromiso de grupo armado al no respetar del cese al fuego unilateral— requieren de un planteamiento de estrategias para que sean tenidas en cuenta durante el actual proceso de paz y en uno futuro de desmovilización con miras a evitar su fracaso.

En este sentido, se ha evidenciado la prolongación de dinámicas sociales como la baja actividad de participación, el desinterés por la formación individual de una opinión política y social crítica y, por tanto, en

el contexto de los procesos DDR, el desinterés de la sociedad por hacer parte del proceso de forma activa, enterada y participe de los programas de los cuales están haciendo parte los excombatientes. Por estos motivos, se hace necesario generar acciones orientadas al cambio de mentalidad, incentivar desde el accionar del Estado programas de formación en cultura de paz y reconciliación social para que las personas vean en el desmovilizado una víctima más del conflicto interno y así puedan abrir las puertas a este grupo de personas que han accedido a dejar la violencia de lado para aportar de otra forma a la construcción de una mejor sociedad.

Así, la ausencia de participación ciudadana resulta como efecto colateral de la deficiencia del Estado. No obstante, se reconoce una limitante en esta investigación, pues se hace énfasis en que la acción del Estado a través del sistema político y su maquinaria institucional ha provocado el menoscabo de la participación ciudadana, dado a su alto grado de importancia dentro de la consolidación de la sociedad actual y, por tanto, de futuros programas DDR en el proceso de paz con las FARC. Se ha dejado de lado que la población puede no hacer uso de dicha participación solo porque no tiene interés, esta última variable no es objeto del presente estudio por lo que no se hace gran énfasis en ello.

Para finalizar, es claro que la última palabra para obtener éxito en el proceso la tiene el Gobierno en el momento en que se implementen los programas, por lo que se recomienda la firma de un acuerdo de paz antes de iniciar el futuro proceso de DDR en Colombia con las FARC. Lo anterior para que el país se beneficie de los recursos que la ONU brinda como apoyo, entre lo que se encuentra el recurso humano que da credibilidad y confianza al proceso, así como permite cumplir puntualmente los acuerdos pactados, establecer tiempos justos para cada labor y su preciso cumplimiento con el ánimo de evitar el despilfarro de recursos y dar eficiencia y eficacia.

Con lo anterior también se logra generar programas de desarrollo regional que estén enfocados en resolver problemas como el narcotráfico, el bajo nivel de formación de los habitantes de las zonas rurales, la desnutrición y la pobreza en la economía campesina. Además, debe tenerse en cuenta el riesgo que se corre tras la firma de la paz, ya que, como lo han mostrado las experiencias en otros países, puede darse un incumplimiento del acuerdo por parte de los actores armados, por lo que es necesario un plan de contingencia para responder a cualquier eventualidad.

Referencias bibliográficas

- Bannon, I. (2005). Elementos de una política regional de reconstrucción y reinserción. En *Cuadernos del Conflicto: Reconstrucción, Reinserción y Región. Foro Reconstrucción, Reinserción y Región*. (pp. 8-9). Medellín: Revista Semana y Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_1611.pdf.
- Cabrero Mendoza, E. (2004). *Del Administrador al Gerente Público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública. Obtenido de: <http://www.joseacontreras.net/ServProfCarrGobFed/documentos/AdmGerPub.pdf>.
- Caramés, A. (2009). Colombia (AUC, 2003-2008). En *Análisis de los programas de los programas de DDR existentes en el mundo durante 2008*. (pp. 43-53). Ballaterra: Escola de Cultura de Pau. Recuperado de: <http://escolapau.uab.cat/img/programas/desarme/ddr/ddr2009e.pdf>.
- Caramés, A. y Sanz, E. (2009). *Análisis de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) existentes en el mundo durante 2008*. Bellaterra: Escola de Cultura de Pau. Recuperado de: <http://escolapau.uab.cat/img/programas/desarme/ddr/ddr2009e.pdf>.
- Cepeda Castro, I. (2006). Genocidio Político: El Caso de la Unión Patriótica en Colombia *Desaparecidos*. Recuperado de: <http://www.desaparecidos.org/colombia/fmcepeda/genocidio-up/cepeda.html>.
- Conoir, Y. (2007). Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR): Principios de Intervención y Gestión en Operaciones de Mantenimiento de Paz. *cdn.peaceops-training.org*. Recuperado de http://cdn.peaceops-training.org/course_promos/ddr/ddr_spanish.pdf.
- Escola de Cultura de Pau. ECP (2011). Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes. escolapau.uab.es. Recuperado de http://escolapau.uab.es/img/qcp/introduccion_ddr.pdf.
- Fundación Ideas para la Paz. FIP (2005). *Cuadernos del conflicto. Reconstrucción, reinserción y región*. Medellín: Revista Semana y Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_1611.pdf?view=1.
- Fundación Ideas para la Paz. FIP (2014). Fin del conflicto: desarme, desmovilización y reintegración – DDR. *Boletín de paz*, 33. Recuperado de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/534dd40668414.pdf>.
- Leal Buitrago, F. (1991). El Estado Colombiano: ¿Crisis de modernización o modernización completa? En, L. A. Alvarez, A. M. Yepes, J. A. Bejarano, J. G. Cobo Borda, J. Jaramillo Uribe, S. Kalmanovitz y M. Urrutia Montoya. *Colombia Hoy: Perspectivas hacia el siglo XXI*. (pp. 397-446). Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (2008). Latin America: Eight Lessons for Governance. *Journal of Democracy*, 19, (3), 113-127. doi: <https://doi.org/10.1353/jod.0.0001>
- Nussio, E. (2013). Desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes: políticas y actores del posconflicto. *Colombia internacional*, 77, 8-16. doi: <https://doi.org/10.7440/colombiaint77.2013.01>
- pais-real.blogspot. (2010). Estándares de desarme: desmovilización y reintegración de la ONU. Recuperado de <http://pais-real.blogspot.com/2010/09/estandares-de-desarme-desmovilizacion-y.html>.
- Scanteam, Analysts and Advisers. (junio de 2010). MDRP End of Program Evaluation (Independent Evaluation). *www.mdrp.org*. Recuperado de http://www.mdrp.org/PDFs/MDRP_ReportFinalScanteam.pdf.