

KAS

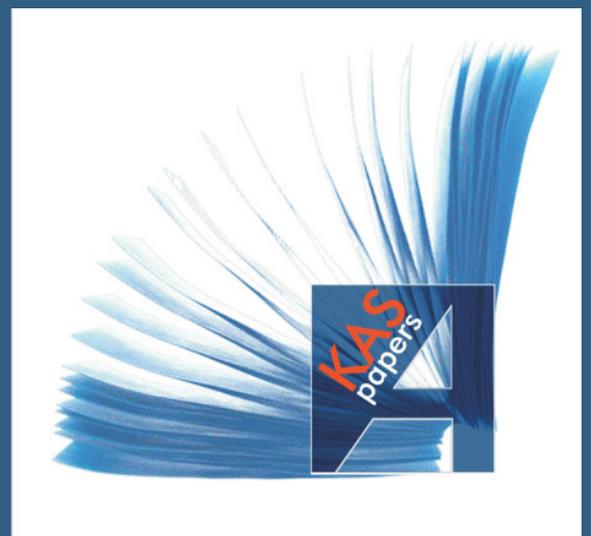
Noviembre 2009

Papers
No.6

DDR EN CLAVE PROSPECTIVA: UNA PROPUESTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ



Konrad
Adenauer
Stiftung





KASPaper

PRÓLOGO

La elaboración de documentos de opinión denominados KASPapers responde al deseo de la Fundación Konrad Adenauer - KAS de ampliar su espectro de trabajo en Colombia. En tal virtud, se han conformado grupos de trabajo, dirigidos por un facilitador especializado, para discutir asuntos relevantes del país y proponer de manera crítica y propositiva alternativas de solución a las problemáticas abordadas. Los grupos están compuestos por actores de diferentes sectores de la sociedad colombiana e internacional, academia, sociedad civil, partidos políticos, gobierno nacional, regional y local, empresarios, organizaciones sindicales, y organizaciones internacionales de cooperación, entre otras.

Para este sexto número es necesario dar las gracias a las personas que desde diferentes sectores aportaron sus conocimientos y visiones tanto de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, como de las políticas públicas necesarias para acompañar verdaderos procesos encaminados a la paz. Entre ellos queremos citar a Hernando González, Rocío Rubio y Paola Buendía del Departamento de Planeación Nacional y Joshua Mittroti y Juliana Postarini de la Alta Consejería para la Reintegración. Su comprensión de la realidad y su visión de futuro fueron parte vital de este documento.

Estos KASPapers serán distribuidos a instituciones públicas, privadas, sociales y académicas que en el desarrollo de sus actividades tengan que ver con los asuntos abordados por este documento. También serán puestos a disposición del público en general en el sitio web de la KAS.

En todo caso, las opiniones, comentarios y posiciones, que contengan los KASPapers, no comprometen, ni necesariamente representan el pensamiento de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Editor KASPapers: Prof. Dr. Stefan Jost
Autor Facilitador: Fundación Social
Coordinación Académica: Juan Carlos Vargas Restrepo





TABLA DE CONTENIDO

DDR EN CLAVE PROSPECTIVA: UNA PROPUESTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

PRÓLOGO

INTRODUCCIÓN

QUÉ ES EL DDR Y SU IMPORTANCIA EN EL PROCESO DE PAZ

- I. LA NECESIDAD DEL CONTEXTO
- II. ¿POR QUÉ PENSAR EL DDR EN CLAVE DE PROSPECTIVA?
- III. ESCENARIOS DE PROSPECTIVA.
- IV. INVITACIÓN PARA PENSAR Y REPENSAR EL DDR: UNA PROPUESTA A TRAVÉS DEL ESCENARIO LA SEMILLA FLORECE
- V. CONCLUSIONES





INTRODUCCIÓN

En este documento se concibe la construcción de paz como la solución no violenta de los conflictos, a través de los canales legales y políticos, en una dinámica permanente de concertación Sociedad Civil-Estado que conduce al logro de la inclusión social, política y económica de todos los actores de un territorio. Es un escenario en el que se han creado y activado los mecanismos de negociación social y acción colectiva suficientes y eficaces para que todos los sectores puedan hacer valer sus puntos de vista y agenciar sus intereses, mitigando así las causas estructurales de la pobreza, entendida como la exclusión de las poblaciones vulnerables de las oportunidades económicas, sociales, políticas y culturales necesarias para ejercer control sobre sus vidas y participar en la construcción de una sociedad mejor para todos. En tal sentido, se entiende que la construcción de paz sostenible y duradera es posible cuando los actores sociales, los ciudadanos y los funcionarios son conscientes de sus derechos y deberes, cuentan con las capacidades y oportunidades de participar e incidir y ejercen el control social a las políticas públicas y decisiones que conducen hacia el desarrollo y la paz.

Con esta meta presente, desde hace varios años la Fundación Social y la Konrad Adenauer han promovido discusiones, análisis y espacios de debate y han realizado aportes para la búsqueda de salidas al conflicto que vive Colombia. Este diálogo constructivo se ha llevado a cabo de la mano de actores clave para la construcción de caminos de reconciliación, como las víctimas –quienes junto con los millones de pobres que habitan nuestro país son los más vulnerables–, aquellos que participaron en la guerra y ahora se encuentran en proceso de reintegración a la vida civil; los líderes sociales organizados y no organizados que día a día construyen redes y puentes entre la comunidad y la institucionalidad para el trámite de sus derechos; la institucionalidad local y nacional; los expertos y estudiosos de los asuntos del conflicto y la paz; y por supuesto, la sociedad civil.





Foto. Cambio .com

Los Estándares Integrados de Desarme, Desmovilización y Reintegración (IDDRS por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas afirman que las etapas del proceso de DDR son el desarme, la desmovilización y la reintegración. Aunque cada una de las etapas tiene su propia lógica, sus propios procedimientos y sus indicadores, ellas deben entenderse como partes de una estrategia integral que pretende propiciar un tránsito adecuado en la vida de quienes se acogen al proceso, un tránsito que va desde su vida como combatientes hasta su vida como ciudadanos¹.

Precisamente, los procesos de DDR, por ser procesos complejos, holísticos, multidimensionales y con diversos niveles de actuación e intervención, deben ser entendidos como un medio para propiciar condiciones que permitan la rehabilitación de los ciudadanos y las comunidades, como motores de la reconstrucción del país y como facilitadores para la generación de nuevos escenarios de ordenanza democrática².

En esta medida, esta propuesta busca motivar a los interesados en materias relacionadas con la reconciliación y la paz para que profundicen en la reflexión de lo que se ha

1 "DDR en clave de prospectiva: posibles escenarios de futuro para Colombia". Fundación Konrad Adenauer y Fundación Social. 2009.

2 *Ibíd.*

conocido como el DDR para Colombia, y, a través de la creación de escenarios de futuro, aporten en el camino de la construcción de paz.

Así, la propuesta apunta a la conciliación de los intereses políticos, económicos, sociales y culturales que subyacen como factores explicativos del conflicto, desde una mirada de futuro, es decir, desde la superación de los análisis que reposan en el pasado o en el presente y que exacerban el conflicto entre los diversos intereses. Es más viable llegar a acuerdos sobre los estados futuros deseados y posibles para las actuales y futuras generaciones, de tal forma que a partir de acuerdos sobre **escenarios de paz gana-gana**, se reconsideren los factores actuales e inerciales que mantienen el conflicto, con el fin de comprometerse a hacer las transformaciones necesarias que lleven a toda la sociedad hacia la paz anhelada.

La reflexión y acción prospectiva permite reflexionar, imaginar, atreverse a promover el cambio y llegar a acuerdos sobre el futuro deseable y posible y sobre las estrategias para construirlo. Así, esta propuesta se sustenta en los principios de la planificación prospectiva. Con ella, se parte desde el presente para la construcción de escenarios de futuro que permitan configurar el DDR como un medio para alcanzar la paz. Igualmente con ella y a partir de la experiencia de la Fundación Social en el seguimiento e incidencia para el desarrollo de normas jurídicas y políticas públicas, se presenta una propuesta de planificación estratégica del DDR dirigida a materializar la construcción de un escenario que se considera viable e integral, en este caso, el denominado: *La semilla florece*³.

3 *La semilla florece* es uno de los escenarios construidos en el marco del proyecto: "Pasado, presente y futuro del DDR en Colombia repensar lo vivido y construir escenarios alternativos". Ver: "DDR en clave de prospectiva: posibles escenarios de futuro para Colombia". Fundación Konrad Adenauer y Fundación Social, 2009.



La semilla florece es uno de los escenarios construidos en el marco del proyecto: "Pasado, presente y futuro del DDR en Colombia repensar lo vivido y construir escenarios alternativos". El ejercicio fue desarrollado por la Fundación Social, gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, en 2008, y estuvo conformado por tres mesas de trabajo y un seminario taller con actores estratégicos provenientes de distintas orillas en el cual se identificaron cuatro escenarios en clave de prospectiva y sus factores de análisis, por la confluencia de factores, La semilla florece es el escenario deseable. Por ello en este documento pretendemos avanzar en la profundización de las estrategias para alcanzarlo.

Como un abrebocas para este ejercicio, en este documento usted encontrará: i) la presentación del contexto actual de las negociaciones con grupos armados al margen de la ley en Colombia; ii) algunos aspectos de la planeación en prospectiva, iii) los escenarios construidos en el proceso "Pasado, presente y futuro del DDR en Colombia repensar lo vivido y construir escenarios alternativos", iv) la descripción del escenario La semilla florece y; v) la propuesta de estrategias para la construcción del escenario de DDR seleccionado.

Sin la pretensión de abordar in extenso la situación actual de Colombia en relación con la superación del conflicto armado, se hace necesaria una referencia general a las manifestaciones recientes sobre el tema con el fin de identificar elementos que faciliten el abordaje del DDR en clave de prospectiva. Esto bajo el entendido que se parte de una reflexión sobre el presente con el fin de imaginar creativamente un futuro mejor, con el fin anticiparse a tendencias e inercias que deben ser modificadas para alcanzar la paz, a partir de las lecciones aprendidas del pasado.

Colombia cumple más de cuatro décadas de conflicto armado, con una pluralidad de actores armados pertenecientes a grupos guerrilleros, paramilitares y bandas emergentes alentadas por el negocio del narcotráfico. Varios han sido los esfuerzos de paz⁴ que se han emprendido, algunos de los cuales han arrojado la desarticulación parcial o total de grupos armados al margen de la ley.



LA NECESIDAD DEL CONTEXTO

I.

⁴ De acuerdo con Vicens Fisas, desde los años 80 se han ido produciendo múltiples esfuerzos de construcción de paz, tanto por parte de los actores del conflicto como de la sociedad colombiana. Se citan como ejemplo, entre otras, las negociaciones del Presidente Belisario Betancur con las FARC y la desmovilización del M-19 y de otras organizaciones como el Ejército Popular de Liberación, el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Movimiento Armado Quintín Lame. FISAS, Vicens. "Anuario 2008 de Procesos de Paz". Escuela de cultura de pau. 2008.



Autodefensas Unidas de Colombia, AUC: Para efectos de emprender una negociación con el recién posesionado Presidente Álvaro Uribe (2002), los diferentes grupos paramilitares decidieron agruparse en las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC. Dichas negociaciones arrancaron con el nombramiento de una comisión exploratoria por parte del Gobierno y con una declaración de cese de hostilidades, por parte de las AUC. A mediados del año siguiente (2003) se pactó la desmovilización total de las tropas de las AUC, en el llamado Acuerdo de Santa Fe de Ralito.

Producto de este proceso de negociaciones se expidió la Ley 975 de 2005, conocida como la Ley de Justicia y Paz, la cual se concibe como marco para facilitar las desmovilizaciones de los miembros de grupos armados ilegales, previo cumplimiento de unos requisitos y compromisos frente a los derechos de las víctimas que fueron reconocidos en el mismo marco legal. Al momento de ser expedida la Ley 975 se encontraba vigente la Ley 782⁵, que prorrogaba la Ley 418 de 1997, y que consagró unos instrumentos para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidas en la Constitución Política y en los Tratados Internacionales aprobados por Colombia⁶. La Ley 782 de 2002, además prescribía el perdón gubernamental para los delincuentes vinculados con algún grupo armado al margen de la ley que no estuvieran comprometidos con la comisión de crímenes atroces⁷, sin mayores exigencias frente a los derechos de las víctimas.

5 Esta Ley fue prorrogada por la Ley 1106 de 2006, la cual tiene vigencia hasta el 22 de diciembre de 2010.

6 Artículo 1 de la Ley 418 de 1997.

7 "Trámite de la Ley de Justicia y Paz. Elementos para el control ciudadano al ejercicio del poder político". Fundación Social, 2006.

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC: Tras la ruptura del proceso de paz, liderado por el Gobierno del Presidente Andrés Pastrana a principios de 2002, las condiciones para las negociaciones cambiaron radicalmente, el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe adoptó la política de seguridad democrática, cuyo objetivo fundamental fue la recuperación del control del Estado sobre la mayor parte del territorio nacional, particularmente aquel afectado por la actividad de grupos armados ilegales y narcotraficantes⁸. Los pocos intentos por realizar diálogos entre las FARC y el Gobierno sobre un posible intercambio humanitario, han fracasado tanto por la radicalización de las partes frente al despeje inicial de los municipios de Florida y Pradera en el Valle del Cauca, como por los golpes asestados por la Fuerza Pública a esa guerrilla, y por las acciones criminales emprendidas por el mencionado grupo armado ilegal⁹.

En el último año, el Gobierno Nacional diseñó una estrategia, no desprovista de polémica, en la que se concede el estatus de gestor de paz a aquellos miembros de grupos armados ilegales que expresen a las autoridades su voluntad de paz y de contribuir de manera efectiva a la aplicación del Derecho Internacional Humanitario¹⁰.

8 Ministerio de Defensa Nacional. Política de consolidación de la seguridad democrática. Bogotá 2007.

9 Entre ellos, el caso de los Diputados del Valle del Cauca, secuestrados por las FARC en 2002 y asesinados por ellos mismos en 2007.

10 En la actualidad se ha otorgado ese estatus a Elda Nelly Mosquera, "Alias" Karina, desmovilizada de las FARC, Raúl Agudelo, alias Olivo Saldaña, Yesid Aterta y Danis Daniel Sierra, "Alias Zamir". Este estatus se reconoce en virtud de la reglamentación que hiciera el gobierno nacional al artículo 61 de la Ley 975 mediante el Decreto 614 de febrero de 2009.



Ejército de Liberación Nacional, ELN: Los diferentes esfuerzos por alcanzar un acuerdo de paz con el ELN, no han llegado aún a concretarse. Entre los años 2002 a 2007 se llevaron a cabo siete rondas exploratorias¹¹ con el acompañamiento de España, Noruega, Suiza, Cuba y Venezuela. Sin embargo, las conversaciones entraron en estado de parálisis a consecuencia de la crisis desatada entre Colombia y Venezuela, luego de la muerte de Raúl Reyes. A principios de abril de 2008, el portavoz político de dicho grupo, Francisco Galán, se reunió con el Presidente Álvaro Uribe en la Casa de Nariño, con el propósito de tratar el estancamiento de las conversaciones de paz. En la reunión manifestó a título personal su renuncia a la guerra y su interés por trabajar en la búsqueda de consensos, lo cual ocasionó un pronunciamiento por parte de ese grupo guerrillero en el que relevaba a Galán de su papel de portavoz. Aún en 2008, se mantenían las propuestas del ELN sobre una convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente incluyente, planes para atender a los desplazados o un referendo para adoptar la nueva Carta Constitucional, sin que se avanzara en concretar un acuerdo para los diálogos.



¹¹ En el entretanto de las Comisiones exploratorias se logró un cese al fuego en la época electoral parlamentaria del 2006, ocurrió la IV conferencia, en la cual se reunieron los comandantes del ELN, en la que se insistió en la necesidad de la búsqueda una salida negociada al conflicto.

Desmovilizaciones: De acuerdo con las cifras, se han producido un total de 51.224 desmovilizaciones de diferentes grupos, entre individuales y colectivas. En el marco del proceso de paz se logró la desmovilización colectiva de 31.671 miembros de las AUC¹², quienes entregaron 18.051 armas, 13.117 granadas y 2'716.401 municiones¹³. En cuanto a las desmovilizaciones individuales 12.942 corresponden a guerrilleros de las FARC, 2.733 al ELN, 3.682 a las autodefensas y 482 a otros grupos¹⁴. En el marco de los procesos de justicia y paz el gobierno ha postulado 3.712 desmovilizados¹⁵, de los cuales a 31 de marzo de 2009 se habían realizado 1.015 versiones libres¹⁶.

Los miembros desmovilizados de grupos armados han estado permanentemente bajo la amenaza latente del narcotráfico y las bandas criminales emergentes, de acuerdo con el informe presentado por la Policía Nacional. En el mismo informe, se afirma que entre los años 2001 a 2009, 5.172 desmovilizados han sido capturados, ello corresponde al 10% del total de la población desmovilizada. De otra parte, 2.036, desmovilizados fueron asesinados¹⁷.

¹² Las cifras corresponden a las desmovilizaciones colectivas de las AUC producidas entre noviembre de 2003 y agosto 2006. Fuente: Oficina Enlace de la Alta Consejería para la Reintegración Policía Nacional. Consultado el 27 de octubre de 2009 en <http://www.verdadabierta.com/web3/conflicto-hoy/50-rearmados/1677-narcotrafico-y-rearme-amenazan-desmovilizaciones>

¹³ http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/web/noticias/2007/enero/documentos/Informe_Armas.pdf

¹⁴ Estas cifras corresponden a las desmovilizaciones individuales producidas entre agosto de 2002 y agosto de 2009. Fuente: Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PADH) – Oficina del alto Comisionado para la Paz (OACP). Citado por Fundación Ideas para la Paz, consultado en: "Narcotráfico y rearme amenazan la reintegración de los desmovilizados", el 23 de septiembre de 2009 en <http://www.verdadabierta.com/web3/archivos-para-descargar/category/10-desmovilizacion-y-desarme?download=503%3AInforme-de-control-y-monitoreo-a-desmovilizados.-julio-2009-policia-nacional>.

¹⁵ Cifra consultada en la Fiscalía General de la Nación, sección de justicia y paz, el 23 de septiembre de 2009 en <http://www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/Postulados975.asp>

¹⁶ Fiscalía General de la Nación. Informe de rendición de cuentas 2008. Consultado el 23 de septiembre de 2009. http://fgn.fiscalia.gov.co.8080/Fiscalia/archivos/RendiciondeCuenta/informe_rendicion_de_cuentas.pdf

¹⁷ En la mayoría de los casos, los desmovilizados habían pertenecido a las autodefensas. Las zonas del país en las que han ocurrido la mayoría de los homicidios son Antioquia, Córdoba y Bogotá. Cifras del Informe de control y monitoreo de desmovilizados individuales y colectivos. Policía Nacional, citado por Fundación Ideas para la paz en: "Narcotráfico y rearme amenazan la reintegración de los desmovilizados". Consultado el 23 de septiembre de 2009 en <http://www.verdadabierta.com/web3/conflicto-hoy/50-rearmados/1677-narcotrafico-y-rearme-amenazan-desmovilizaciones>



Marco legal: Como puede apreciarse, las negociaciones de paz en Colombia han tenido un carácter parcial, dado que las mismas se han realizado con algunos de los actores armados. De esta forma, el marco jurídico que se crea en cada negociación debe ser posteriormente reconstruido, revisado o modificado para los siguientes procesos que se llevan a cabo. Esto ha implicado que el marco jurídico no se ajuste a las necesidades de un proceso de paz pensado en el largo plazo y que tenga como condición la satisfacción de los derechos de las víctimas.

La Ley 975 o Ley de Justicia y Paz, fue aprobada en medio de polémicos debates y posteriormente sufrió modificaciones por vía judicial en la revisión de constitucionalidad hecha por la Corte Constitucional en su carácter de alto Tribunal competente en esta materia.

Adicionalmente la Corte Suprema ha venido realizando ajustes importantes al proceso a través de su jurisprudencia, entre la que se puede destacar la que señala que los miembros de grupos de autodefensa incurrir en el delito de concierto para delinquir y no el de sedición¹⁸; la que aclara los requisitos de procedibilidad para la iniciación del incidente de reparación¹⁹; la que permite imputaciones parciales²⁰; y la que establece los derechos de las víctimas como un eje central del proceso de justicia y paz²¹. De igual manera se ha pronunciado sobre la extradición de los paramilitares vinculados al proceso de justicia y paz; precisamente al respecto, se destaca, el reciente concepto en el que niega la extradición por considerarla entre otras, contraria al espíritu de la Ley 975 de 2005 y su búsqueda de la paz como propósito nacional²².

El anterior contexto es el marco en el cual se efectúa el planteamiento del presente ejercicio. Este contexto y todos los elementos y actores que lo componen, al conjugarse con una reflexión acerca de posibles escenarios de futuro sobre DDR para Colombia, desarrollados en el libro "DDR en clave de prospectiva", especialmente aquel de La semilla florece, invitan a una reflexión amplia y plural de la institucionalidad, la sociedad civil, las comunidades, la academia, la comunidad internacional etc., alrededor de la construcción de escenarios futuribles para la convivencia y la paz, como se verá a continuación.

La Ley 975 o Ley de Justicia y Paz, fue aprobada en medio de polémicos debates y posteriormente sufrió modificaciones por vía judicial en la revisión de constitucionalidad hecha por la Corte Constitucional en su carácter de alto Tribunal competente en esta materia.

18 Auto del 11 de julio de 2007. Proceso 29.645.

19 Auto 11 de diciembre de 2007. Proceso 28.769, con variación en el auto de 23 de mayo de 2008, proceso 29.642.

20 Providencia de segunda instancia proceso 29.560.

21 Providencia de segunda instancia proceso 31.539.

22 Concepto sobre la solicitud de extradición del ciudadano colombiano Luis Edgar Medina Flórez del 19 de agosto de 2009. Otras razones señalada por la Corte son: i) El eje central del proceso de paz que se ampara con la Ley 975 son los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. ii) Las extradiciones que se hicieron en el pasado han obstaculizado los procesos de justicia y paz y han hecho nugatorio el derecho a la verdad sobre el fenómeno paramilitar en Colombia. iii) Los delitos por los cuales se les solicita en extradición no se compadecen con la gravedad de los crímenes atroces cometidos por estos grupos en el país.



En las reflexiones que se han realizado en este proceso de análisis sobre el DDR es evidente que si bien el país ha emprendido importantes acciones encaminadas a establecer marcos jurídicos y en algunos casos, políticas y programas específicos, no se ha diseñado y construido un plan de acción integral estratégico para la paz alrededor del DDR, guiado por una visión de futuro compartido que convoque y comprometa a los ex combatientes, las víctimas, la institucionalidad y la sociedad en su conjunto²³.

A lo largo de las últimas décadas varios han sido los procesos de DDR que se han emprendido²⁴, sin poder concluir que Colombia se encuentre en la actualidad en un escenario de paz o de reconciliación política que permita avizorar en un futuro previsible el fin del conflicto. Esto indica que a pesar de la experiencia del país en la materia, las políticas al respecto no han sido efectivas. Parte de las posibles razones para ello, es una mirada coyuntural al tema, desarticulada al resto de políticas nacionales y con una convocatoria a los diferentes actores de la sociedad.

A partir de esa reflexión, se identificó la necesidad de construir escenarios en clave de prospectiva, considerando las ventajas de dicha metodología de planificación, como la interacción entre el pensamiento y la acción proactiva de los diversos actores y organizaciones relacionadas con el DDR, la generación de consensos sobre los principales factores de cambio y la posibilidad de imaginar escenarios de DDR, de seleccionar un escenario apuesta y de concebir las estrategias para hacerlo realidad.

La prospectiva es una técnica de planificación estratégica que al aplicarla lleva a los actores participantes en el proceso de planeación a pasar de una actitud de espectadores y "sufridores" del transcurrir de los hechos, a constituirse en forjadores de un nuevo futuro. Para el efecto, es necesario controvertir tendencias deterministas, las trayectorias que han llevado a un recurrente clima de violencia, potenciar hechos emergentes que muestran semillas de cambio, explorar nuevas opciones de futuro y atreverse a tomar las decisiones y acciones que llevarán al cambio. Así se podrán construir visiones compartidas de futuro, alrededor de las cuales se facilite llegar a acuerdos. Se podrá también trazar caminos convergentes, comprometiendo la voluntad de todos los actores relevantes alrededor de las estrategias que permitan recorrer el arduo camino que falta para alcanzar la anhelada paz, con cierto grado de certidumbre²⁵.

La apuesta del proceso, consiste en pensar y entender el DDR en clave de prospectiva con el fin de generar procesos con visión de largo plazo, que posibiliten la comprensión del DDR como un eje estratégico fundamental dentro de una estrategia integral para el logro de una paz sostenible. Se busca generar un espacio para pensar y repensar el proceso de desarme, desmovilización y reintegración desde la mirada de diferentes actores, subjetividades y realidades²⁶.

23 "DDR en clave de prospectiva: posibles escenarios de futuro para Colombia". Fundación Konrad Adenauer y Fundación Social, 2009.

24 "Memoria de los procesos de paz en Colombia. 1982 - 2002. Serie de los procesos de paz en Colombia". Fundación Cultura Democrática, FUCUDE, 2009.

25 "Pensamiento y acción prospectiva para imaginar y construir escenarios alternativos que conduzcan a la paz en un horizonte definido". Hernando González. Disponible en "DDR en clave de prospectiva: posibles escenarios de futuro para Colombia". Fundación Social, 2009.

26 *Ibíd.*



III. ESCENARIOS DE PROSPECTIVA.

En la planificación tradicional y en las decisiones de política pública, muchas de las decisiones estratégicas han estado y están en la actualidad influenciadas por actitudes reactivas y proyecciones de tendencias inerciales, que generalmente llevan a conservar las condiciones existentes. Si se desea cambiar las trayectorias pasadas y las dinámicas actuales indeseables es necesario explorar futuros posibles y preparar estrategias para hacerlos realidad, y esto exige visiones y actitudes distintas a las derivadas de las tendencias.

Los escenarios son historias sobre el camino que el mundo recorrerá en el futuro y sobre los cambios que sobrevendrán en nuestro entorno, historias que nos ayudarán a reconocerlos, a comprometernos con la acción, y a adaptarnos a ellos. La planificación y la toma de decisiones mediante escenarios es un método que ayuda a decidir hoy siendo conscientes de que el estado de cosas puede cambiar mañana.²⁷

En el desarrollo del ejercicio de prospectiva adelantado previamente por la Konrad Adenauer y la Fundación Social, se logró la construcción colectiva²⁸ de cuatro escenarios. Cada uno de ellos describe una realidad diferente para la Colombia de 2020 a partir del conocimiento, la experiencia e imaginación de quienes participaron en su construcción. Estos escenarios van desde el resultado más alentador hasta el más sombrío dependiendo de la conjugación de diferentes factores que dispuestos de determinada manera tienen la vocación de producir un resultado.

²⁷ "Gestión pública estratégica y prospectiva". Legna Carlos Alberto, 2005.
²⁸ Este ejercicio que se inició desde el segundo semestre de 2008 convocó diversos actores, que desde su experiencia provocaron una reflexión estratégica sobre el desarme, la desmovilización y la reintegración en el país. Se logró un debate rico en ideas que ayudaron a la construcción de cuatro escenarios de futuro para el 2020. En este ejercicio participaron desde ex combatientes que hoy le apuestan a la paz hasta miembros de la sociedad civil y la institucionalidad.





En la construcción de los escenarios se identificaron como factores críticos ²⁹ :

- Tipo de salida al conflicto o guerra.
- Marco jurídico y sistemas internacionales de justicia.
- DDR: desde su enfoque, proceso, etapas e institucionalidad.
- DDR: entendido como un fin en si mismo.
- DDR en el marco de las garantías de no repetición.
- La seguridad: antes, durante y después del DDR.

Los escenarios, como sus variables o factores, son dinámicos y susceptibles de cambios y conjugaciones. Son herramientas que facilitan la construcción colectiva de consensos, por lo cual es recomendable utilizarlos en cualquier otro espacio que busque imaginar futuros de paz para el país³⁰.

Una síntesis de estos escenarios es la siguiente:

La semilla florece³¹

Gracias a los acercamientos previos entre las partes se planea y organiza un proceso de negociación incluyente, con equilibrio entre las necesidades de paz y de justicia, con una concepción de perdurabilidad, basado en el acuerdo sobre las transformaciones necesarias para alcanzar un nuevo proyecto democrático para el país. La sociedad se ha aglutinado alrededor de metas comunes como el desarrollo y la lucha contra el narcotráfico. Las instituciones del Estado dan soporte a este nuevo contrato social, tienen como cierto y estable un marco jurídico y la comunidad internacional apoya con recursos la inversión social.

Después del invierno viene la primavera³²

A pesar de los altibajos y la desconfianza, se alcanzaron acuerdos de paz con todos los grupos armados. La desmovilización tiene escenarios favorables para su perdurabilidad, aunque subsisten prevenciones y disidencias dispuestas a reclutar a los ex combatientes para sus actividades ilícitas. El marco jurídico está definido y se aplica, pero el proceso tiene énfasis en el mantenimiento de la paz. Los recursos que el Estado destina a la guerra empiezan a orientarse a la inversión social y las comunidades trabajan para recibir dividendos de los acuerdos.

²⁹ La valoración de estos factores se realiza atendiendo tanto el devenir posible de los procesos de DDR ya emprendidos al inicio de esta década como aquellos que puedan realizarse a futuro. Estas valoraciones incluyen las actuaciones de los actores en el orden interno y externo.

³⁰ "DDR en clave de prospectiva: posibles escenarios de futuro para Colombia". Fundación Konrad Adenauer y Fundación Social, 2009.

³¹ *Ibíd.*

³² *Ibíd.*



Siembra vientos y cosecharás tempestades³³

Sólo queda un espacio para el sometimiento a la justicia. La desconfianza impera pero el agotamiento de la guerra cansa. No hay instituciones fuertes pero sí marcos diseñados específicamente para la desmovilización. Se mantienen las amenazas del conflicto y activo el narcotráfico.

Todo se marchitó³⁴

La desconfianza, la falta de claridades y la poca voluntad de las partes, llevaron al completo fracaso del proceso de desmovilización. El conflicto y la inseguridad profundizaron su degradación de la mano de los recursos del narcotráfico. Las instituciones se concentraron en buscar una salida militar, apoyadas por la comunidad internacional.

Podría pensarse que todos los escenarios son igualmente posibles y realizables, sin embargo, ello sólo podrá ser medido a través de consultas a expertos sobre el grado de probabilidad de ocurrencia de situaciones estrechamente ligadas con los escenarios en un espacio de tiempo determinado. La factibilidad de un escenario dependerá en gran medida del proceso de empoderamiento que se logre de los actores participantes en el transcurrir de su diseño, de la voluntad política y de los medios que se pongan a disposición, a través de las estrategias que se diseñen para el efecto. Puede que se llegue a la conclusión que el escenario menos probable es el más deseable y ahí es dónde radica el reto de la prospectiva que nos invita a pensar y planear incluso aquello que parece irrealizable, permitiendo de esta manera alcanzar las transformaciones necesarias.



33 Ibíd.

34 Ibíd.



Para este propósito, se requiere de la decisión y voluntad política de las autoridades con responsabilidades en esta materia,

Pensar el DDR en clave de prospectiva plantea el reto de entenderlo como un medio que puede contribuir a la construcción de una paz sostenible para Colombia. En ese plano el DDR se convierte en un elemento articulador de marcos jurídicos, políticas y programas encaminados al fin último de la paz.

Ese es el sentido de la propuesta que hoy se extiende a la academia, la sociedad civil, la institucionalidad, las comunidades receptoras e incluso quienes dejaron las armas o desean hacerlo. La invitación es a continuar el ejercicio, ojalá con gran liderazgo de la institucionalidad pública, privada y social, aunando esfuerzos alrededor de un escenario compartido que combine los factores y las transformaciones que lleven a constituir la paz sostenible en un futuro³⁵.

Por esta razón y con el ánimo de provocar la discusión en este documento, se propone a manera de ejemplo dar inicio a un ejercicio de planeación estratégica a partir del escenario **La semilla florece**³⁶.

35 Expresión que alude a lo posible y realizable en el futuro.

36 En "DDR en clave de prospectiva: posibles escenarios de futuro para Colombia", como ya se mencionó, la Fundación Social tiene un escenario apuesta en La semilla florece, el cuál se configura al comprender que el DDR es más que una sigla que resume etapas de salida de la guerra. Se comprende que el DDR es un proceso de corte transicional, que bien puede abrir ventanas de oportunidad para el logro de la paz, el desarrollo, la gobernanza democrática, la seguridad humana, la convivencia y la reconciliación nacional.



La idea se centra en la construcción de una apuesta en la que todos nos encontramos, para modificar nuestro presente y garantizar un futuro diferente, alejado de toda lógica bélica y con una paz perdurable. Para este propósito, se requiere de la decisión y voluntad política de las autoridades con responsabilidades en esta materia, la participación decidida de quienes estuvieron en armas y decidieron abandonarlas, y por supuesto, de las víctimas, las comunidades receptoras y la sociedad en general.

Es un escenario en el que una salida negociada es posible a través de un proceso basado en los principios de legitimidad, legalidad y equidad, que cuenta con amplio apoyo político y un gran consenso social³⁷, en el cual la paz es el propósito común de todos los colombianos. En este contexto las Fuerzas Armadas son sus escuderos y la comunidad internacional los garantes de la seriedad del proceso.

La sociedad se suma y participa decididamente de este propósito motivada por objetivos comunes como la superación de la pobreza, el desarrollo sostenible y la lucha contra el narcotráfico. Para el efecto es necesaria la construcción de un nuevo contrato social, respaldado por un marco jurídico cierto, estable y que propicie el desarrollo humano sostenible con visión de largo plazo.

37 "DDR en clave de prospectiva: posibles escenarios de futuro para Colombia". Fundación Konrad Adenauer y Fundación Social, 2009.



Una propuesta para delinear esta visión, es la siguiente:

En el 2020 en Colombia se ha logrado consolidar un proceso de paz incluyente. El Estado en general ha asumido satisfactoriamente sus funciones con respecto a la provisión y facilitación del acceso a los satisfactores sociales, económicos, culturales e institucionales, logrando equilibrar las necesidades de paz con los derechos de las víctimas y de la sociedad a la verdad, la justicia y la reparación. Se vive un entorno socioeconómico e institucional de bienestar generalizado y con carácter perdurable, en el cual los derechos y deberes de todos los ciudadanos y ciudadanas se hacen realizables ³⁸



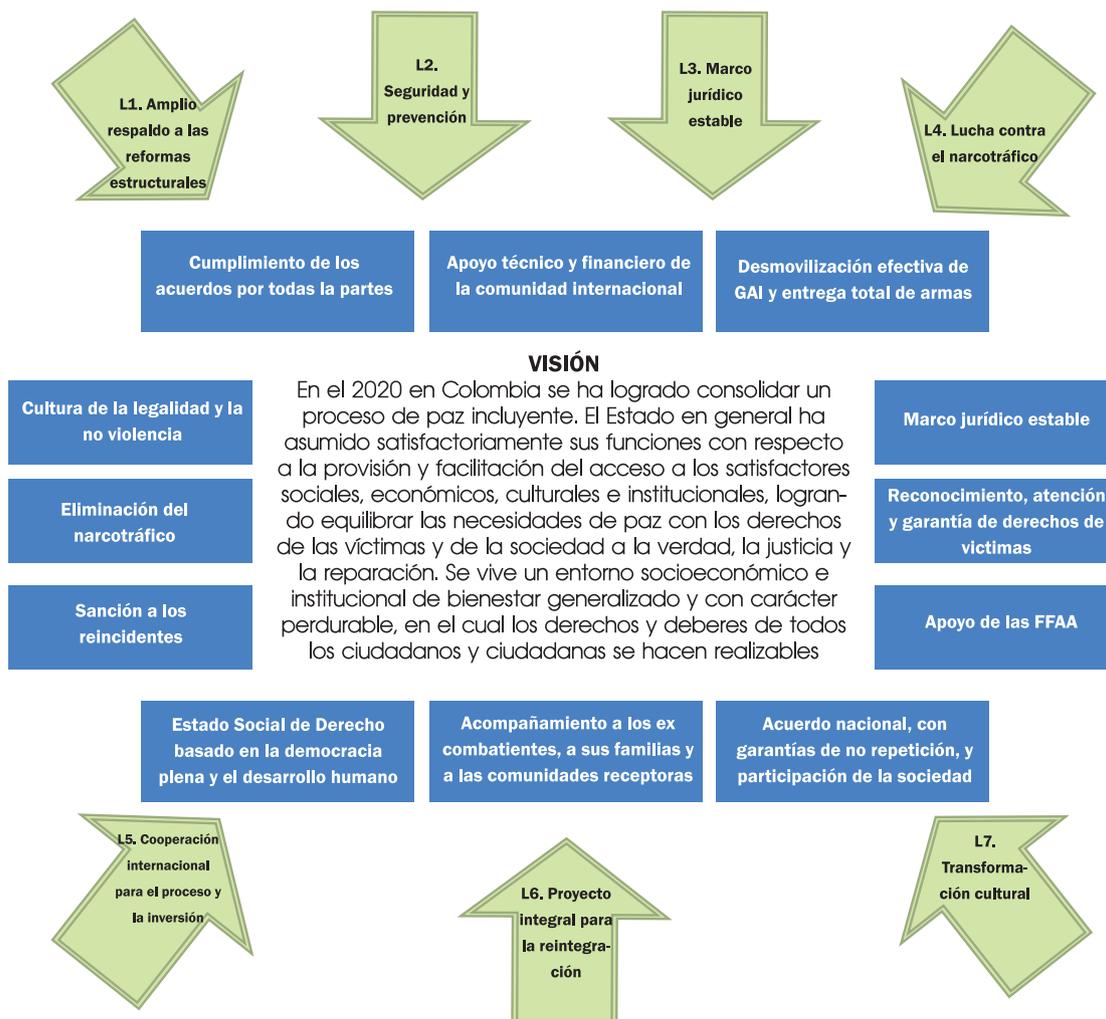
El escenario **La semilla florece**, concebido desde la perspectiva del DDR, permite anticipar el futuro a ser construido desde el presente, a través de unas líneas estratégicas. Éstas deben llevar a alcanzar una negociación incluyente, unos acuerdos sobre las transformaciones socioeconómicas culturales e institucionales que generen un ambiente de bienestar generalizado y sustentable.

En general, para desarrollar el escenario, el presente documento seguirá el esquema que se presenta a continuación, según el cual, alrededor de un propósito común o visión (centro en blanco), se desarrollarán unos objetivos (bloques en azul), que luego se verán alimentados por unas líneas estratégicas (flechas en verde) que definirán el plan a seguir.

³⁸ La construcción de este objetivo general, fue producto de un ejercicio interno de la Fundación Social, a partir de su experiencia acumulada en la incidencia en políticas públicas. Como ya se ha señalado en este documento, los ejercicios de prospectiva deben ser colectivos y contar con la participación de actores de las distintas orillas en la construcción del escenario y su posterior validación y diseño de planes de acción.



KAS Paper



Elementos o componentes del escenario *“La semilla florece”*

En la descripción de La semilla florece, es posible identificar al menos nueve elementos o componentes esenciales³⁹ :

1. Negociación equilibrada, sostenible y perdurable: La negociación es planificada e incluye a todos los grupos alzados en armas. Cuenta con el respaldo de toda la sociedad, con el acompañamiento de la cooperación internacional, con la voluntad política del Estado y con el apoyo de las FFAA. Aunque los primeros acercamientos fueron discretos, el proceso gozó de suficiente transparencia como para dar garantía de cumplimiento de los compromisos de las partes. La negociación reconoce el modelo democrático y se basa en el respeto a los derechos de las víctimas sin perder el horizonte de la paz. Las condiciones jurídicas y económicas para los ex combatientes están claras. Se trabaja en la preservación de la seguridad ciudadana, en la participación ciudadana y en la convivencia pacífica.

³⁹ En el proceso de construcción de éste y los demás escenarios de prospectiva se elaboraron matrices en las cuales se incluyen elementos esenciales para cada uno de los componentes a partir de los factores de cambio inicialmente identificados.



2. Acuerdo nacional sobre las transformaciones sociales: A partir del reconocimiento del modelo democrático, las partes acuerdan reformas a la estructura institucional que se referirán especialmente a la distribución del ingreso; la democratización del acceso a la tierra; la adopción de mecanismos de participación ciudadana que permitan la profundización de la democracia y el fortalecimiento de los partidos; la ampliación de la inversión social; la independencia, eficacia y eficiencia de la justicia; la explotación sostenible de los recursos naturales, y la lucha frontal y colectiva en contra del narcotráfico.

3. Acuerdo nacional sobre un nuevo proyecto de desarrollo democrático: Las reformas acordadas buscan garantizar un sistema democrático que privilegia lo social, sin desmedro de la seguridad ciudadana. Los indicadores de pobreza e indigencia son de un dígito y el coeficiente Gini se reduce. Existe pluralidad de partidos y de representación en el Congreso. El modelo de Estado se define bajo un esquema que reconoce la pluralidad y diversidad y avanza hacia la descentralización efectiva. Las diferentes formas de participación ciudadana son efectivas y permanentes.

4. Desarrollo sostenible: Se enmarca dentro de una propuesta de país compartida por toda la sociedad que contempla un modelo de desarrollo más incluyente y que favorece a todos. La sostenibilidad del desarrollo comprenderá los aspectos sociales, económicos, culturales, institucionales y ambientales.

5. Lucha contra el narcotráfico: La sociedad en su conjunto define consensos para acabar con el fenómeno del narcotráfico. Se controlan y neutralizan los factores internos del narcotráfico que alimentan el conflicto e impiden la paz. Existen mecanismos de trabajo conjunto efectivo con los países vecinos y socios que incluyen actividades de interdicción y de cooperación judicial.

6. Marco jurídico estable: El país cuenta con una normatividad ajustada a los estándares nacionales e internacionales de justicia que garantiza los derechos de las víctimas y brinda garantías jurídicas a los desmovilizados.

7. Apoyo de la comunidad internacional: La comunidad internacional brinda apoyo incondicional a los procesos de DDR en Colombia. Su ayuda se enfoca en el acompañamiento, técnico y en actividades como garantes del cumplimiento de los acuerdos por las partes. Se alcanza un aprovechamiento óptimo del apoyo externo en términos del desarrollo local sostenible, de la asistencia técnica y del apoyo financiero en función de los intereses y dinámicas locales para el autodesarrollo.

8. La comunidad internacional: entiende que en los acuerdos de cooperación judicial y los Tratados se debe privilegiar el procesamiento de delitos como violaciones de derechos humanos sobre los delitos como el narcotráfico.

9. Acuerdos de cooperación y tratados: El proceso de DDR se establece en clave de garantizar que los miembros de grupos armados al margen de la ley que dejen las armas contarán con toda la ruta necesaria para lograr reintegrarlos a su núcleo familiar y comunitario, así como su desmovilización objetiva y subjetiva. Los excombatientes renuncian a la idea de tramitar demandas por la vía de las armas. Ambas etapas – desarme y desmovilización se realizan en un corto tiempo⁴⁰.

40 El documento plantea dos maneras de entender el DDR, una que lo perfila como un medio para alcanzar la paz y que es el eje central de este KAS PAPER, la otra, se refiere al DDR como un fin en sí mismo, y se refiere a cada una de las etapas del DDR y la relación entre ellas para garantizar la reintegración de los ex combatientes.



10. Amplio apoyo político, social y militar: El proceso es producto de un gran acuerdo nacional, en consecuencia cuenta con el respaldo de todas las fuerzas políticas, la sociedad civil, las comunidades receptoras, las víctimas y quienes dejaron las armas. La institucionalidad que representa la justicia es ágil, dinámica e independiente para castigar con toda decisión a quienes hacen doble militancia o desertan del proceso. Las fuerzas militares son los principales escuderos del proceso y persiguen con decisión a quienes reinciden.

Volviendo la mirada de nuevo al esquema, encontramos que la identificación de los componentes básicos del escenario permite avanzar hacia la definición de los objetivos estratégicos. Más adelante, el documento mostrará cómo los objetivos serán ubicados alrededor de líneas estratégicas buscando alcanzarlos de manera interrelacionada para hacer realizable y posible el escenario y la visión.

Objetivos estratégicos

Teniendo como elemento orientador el escenario y sus componentes se proponen unos objetivos que fungan como propósitos específicos que deben ser alcanzados para lograr las transformaciones globales deseadas⁴¹. Estos objetivos buscan hacer posible los componentes de la imagen de realidad antes descrita, vistos de esa manera se podría sintetizar que los objetivos estratégicos para el escenario de *La semilla florece* son:

- Lograr un gran acuerdo nacional, diseñado y planteado bajo la lógica de garantía de no repetición⁴², que cuenta con la participación de todas las fuerzas políticas, la sociedad civil, y todos los grupos armados al margen de la ley.
- Desmovilizar de manera efectiva los grupos armados ilegales y lograr la entrega de la totalidad de las armas.
- Reconocer los derechos de las víctimas y garantizar que éstas reciban la atención referida a la promoción y garantía de los mismos.
- Lograr el cumplimiento de los compromisos por todas las partes del acuerdo.
- Consolidar un modelo de Estado Social de Derecho, basado en la democracia participativa y representativa, el respeto por la pluralidad y la diferencia, la descentralización, la corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno y el desarrollo integral humano sostenible.

41 Los objetivos estratégicos deben tener siempre cuatro características: i) deben tener un nivel intermedio de generalidad, es decir, ser lo suficientemente específicos como para decidir cursos de acción, pero al mismo tiempo, ser lo suficientemente generales como para permitir la exploración de múltiples formas de abordar las soluciones; ii) deben ser realistas y pertinentes al contexto específico de la región, reconociendo la naturaleza y complejidad de su problemática. Esto significa que los objetivos deberán tener una clara relación con lo que es deseable lograr, pero limitado a las posibilidades reales de alcanzar resultados; iii) deben referirse a procesos de cambio más que a estados finales. Dado el carácter dinámico del entorno social, económico y político, los objetivos deberían comprometer la voluntad de avanzar en una determinada dirección, sin convertirlos en una norma forzosa e inmutable, que no da cabida a los cambios que naturalmente irán ocurriendo en la sociedad; iv) Los objetivos describen situaciones deseables en materias específicas como: evolución esperada de las actividades productivas; superación de situaciones deficitarias; transformaciones del espacio urbano y rural, etc. Pero también pueden referirse a valores que se desea implantar y/o desarrollar, como mayor participación en las decisiones; inserción nacional o internacional.

42 Las garantías de no repetición se refieren, entre otras, a: los procesos de DDR en sí mismos, al fortalecimiento de la independencia del poder judicial, al sometimiento de las fuerzas militares al poder civil, a la capacitación en derechos humanos y derecho internacional humanitario a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, al igual que a los miembros de las fuerzas armadas y los organismos de seguridad del Estado, y a la depuración de las instituciones destituyendo a los funcionarios públicos involucrados.



- Desarticular todas las redes de producción y tráfico de estupefacientes en el país.
- Establecer marcos culturales, económicos, políticos y jurídicos que impidan la generación o crecimiento de fenómenos de violencia y narcotráfico.
- Contar con un marco jurídico estable, ajustado a los estándares internacionales, pero a la vez operativo frente a los retos de la desmovilización, la impunidad y la reincidencia.
- Contar con el apoyo técnico y acompañamiento al proceso de DDR por parte de la comunidad internacional
- Ordenar la cooperación internacional en torno a la inversión social.
- Contar con un acompañamiento por parte de la institucionalidad para los participantes en el proceso de DDR y sus familias.
- Contar con acompañamiento al proceso de reintegración y cohesión social para las comunidades receptoras.
- Comprometer a las FFMM con el proceso y como garantes del mismo.
- Perseguir con decisión a los reincidentes.

Estos objetivos no son únicos e inamovibles, como ya se ha señalado a lo largo del documento, la prospectiva es un ejercicio que implica la participación amplia y plural de expertos, quienes podrían pensar que los objetivos son otros o incluso introducir nuevos factores de cambio al escenario.



Líneas estratégicas

Desde el análisis en clave de prospectiva una vez establecidos los objetivos que persigue la planeación estratégica, es necesario trabajar enfocarse en la construcción de las líneas estratégicas, las cuales son entendidas como cadenas de acciones económicas, sociales, políticas e institucionales que harán realidad los componentes básicos del escenario apuesta.

El reto de pensar en el DDR en clave de prospectiva va mucho más allá del diseño de un escenario al que podrían aportar la institucionalidad y la sociedad civil en su conjunto. El siguiente paso es encontrar la forma para transformar el escenario imaginado en una realidad. Esto sólo es posible si se cuenta con la voluntad de todos los actores, y si a esa voluntad se le suman estrategias que organicen la forma de proceder para potenciar las fortalezas, superar las debilidades, aprovechar las oportunidades y contrarrestar las amenazas que generalmente rodean los ámbitos territoriales para la búsqueda de la paz. La estrategia es justamente el abordaje sistémico de un problema complejo a través de acciones que se unen como eslabones de una cadena y convergen hacia un objetivo común. En ese sentido y entendiendo que la apuesta es



configurar el DDR como un medio para alcanzar la paz⁴³, se proponen algunas líneas estratégicas⁴⁴, a través de las cuales se hace una jerarquización de los objetivos de manera tal que sea posible plantear políticas y programas como herramientas o instrumentos a través de los cuales se materialicen los objetivos y por esta vía el escenario en sí mismo.

A través de las líneas estratégicas es posible la concreción de rutas o caminos que permitan la articulación de acciones en pro de la realización del escenario apuesta, así las cosas y frente a **La semilla florece** se proponen las siguientes líneas estratégicas:

43 Habrán otras propuestas que se centrarán en otra forma de solucionar el problema del conflicto colombiano, como las transformaciones sociales o económicas, la profundización de los procesos de autonomía territorial u otras propuestas que pudieran surgir

44 Las líneas estratégicas responden a la pregunta de ¿Cómo lograr los objetivos?, estas líneas deben cubrir en la medida de lo posible la problemática, sin que se pierda la noción sobre lo que es principal y secundario. Su número debe ser manejable, aunque no hay un número máximo ni mínimo se debe procurar que no sean tantas que sólo se aborden generalidades, ni tantas que no permitan discernir los aspectos prioritarios.

Línea estratégica 1: Construcción de un amplio respaldo político y social a una agenda negociada que incluya reformas estructurales para una nueva democracia basada en el desarrollo humano integral.

Las negociaciones de paz en Colombia se han llevado a cabo con niveles bajos de aprobación por parte de diversos actores. Es por tanto fundamental construir un modelo de negociación que convoque a los diferentes sectores de la sociedad, de tal manera que se permita avanzar en una paz certera y sostenible.

Es necesario planificar agendas claras de negociación, objetivos comunes que definan un nuevo modelo de país y que mantengan siempre el norte del proceso.

Consolidar el Estado Social de Derecho y el modelo de desarrollo:

El Estado Social de Derecho se entiende como “la realización de la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales del orden constitucional”⁴⁵. Es un Estado que trabaja armónicamente con la sociedad para y asegurar la vigencia de un orden justo y entre todos disminuir las desigualdades sociales y para hacer efectivos los derechos y deberes consagrados en la Constitución, entre ellos el de la participación efectiva en las decisiones que competen a los ciudadanos.

Así, los procesos de DDR deben asegurar que este Estado les dé cabida efectiva a las personas que se reintegran a la vida civil, a las víctimas de los hechos violentos y los excluidos históricamente de las dinámicas del desarrollo y la paz.

45 Corte Constitucional, Sentencia C-1064 de 2001.



Para esto se requiere de un modelo de desarrollo que permita el acceso de toda la población a los mecanismos de producción y generación de riqueza. La respuesta está en los recientes estudios sobre el desarrollo humano integral sostenible como una alternativa de trabajo que rebasa el mero crecimiento económico, pues se acompaña de la integración social, la pertenencia, el arraigo cultural, la solidaridad con los más pobres y el uso inteligente de los recursos naturales ⁴⁶.

Además, entre los puntos ineludibles de este modelo se ubicaría la necesidad de establecer una política de restitución de tierras y patrimonio para la población en situación de desplazamiento, que incluya una perspectiva de carácter diferenciado.

Sobre el modelo, a pesar de que la sociedad debe llegar a acuerdos sobre las instituciones que consolidarán el Estado Social de Derecho, se sugiere establecer una figura jurídica que reúna en una misma institución las funciones de la Alta Consejería para la Reintegración y la Oficina del Alto Comisionado para la paz. Ello sería en parte la garantía de que el DDR cuenta con una institucionalidad particular a cada etapa, pero articulada bajo una conducción unificada⁴⁷. Esta institucionalidad debe estar sintonizada con los derechos de las víctimas.

De igual manera su conducción si bien es de carácter nacional deriva responsabilidades en virtud de la autonomía territorial, orientados por los principios de descentralización, corresponsabilidad y subsidiariedad⁴⁸.

Acuerdo nacional bajo una lógica de no repetición:

Un acuerdo nacional que tenga como fin último el logro de la paz debe estar enfocado a garantizar la no repetición de los hechos generadores de violencia. Este compromiso debe incluir aspectos mínimos que aseguren una institucionalidad que incorpore:

- La independencia del poder judicial: en este sentido los esfuerzos deben encaminarse a lograr consolidar un poder judicial independiente, con un presupuesto estable y eficiente, altamente calificado y equipado, con transparencia en la selección de sus autoridades y mecanismos de rendición de cuentas⁴⁹.
- Sometimiento de las fuerzas militares al poder civil.
- La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad⁵⁰. En ese sentido es recomendable la adopción de una cátedra de derechos humanos en colegios y estamentos de la Fuerza Pública y organismos de seguridad.

46 "DDR en clave de prospectiva: posibles escenarios de futuro para Colombia". Fundación Konrad Adenauer y Fundación Social, 2009.

47 Ibid.

48 Es importante dar un alcance concreto a tales principios a fin de establecer las responsabilidades en cada caso.

49 "Guía sobre reconciliación. Claves para la construcción de un horizonte en Colombia". Fundación Social, 2006.

50 Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 60/147, Principios y directrices básicas sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y recibir reparaciones. Num. 23.



- Destitución de funcionarios públicos involucrados en violaciones a los derechos humanos: de acuerdo con los Principios para la lucha contra la impunidad⁵¹, un mínimo de garantía al respecto y preservación del estado de derecho hace referencia a la destitución de agentes del estado involucrados en violaciones a los derechos humanos, además de las sanciones penales y disciplinarias respectivas.



Línea estratégica 2: Políticas integrales orientadas a garantizar la seguridad y promover la prevención de hechos de violencia.

Las negociaciones deberán considerar medidas que le apunten a la seguridad tanto del proceso, como de la ciudadanía. Entre las posibles acciones deben estar: establecer zonas de concentración con observadores internacionales y armisticios en los que se pueda establecer un control efectivo sobre el número de armas entregadas por los grupos armados. En ese sentido es recomendable fortalecer las iniciativas locales de desarme de la población civil, y adoptar una política de carácter nacional sobre la materia.

Seguridad y Prevención: Las Fuerzas Armadas son los principales garantes del proceso tanto por su capacidad para repeler las amenazas que se ciernen contra quienes están en el proceso de DDR, como por la posibilidad de perseguir a quienes deciden abandonar el proceso y continuar con actividades delincuenciales o ejercer una doble militancia⁵².

En esta medida es necesaria la adopción de políticas públicas que garanticen la seguridad de los desmovilizados. Esta política deberá considerar como mínimo los riesgos que implica la influencia de organizaciones delincuenciales⁵³.

51 Principio 36.

52 De acuerdo con el último informe de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República (julio de 2009), la Defensoría del Pueblo a través del SAT ha advertido de manera reiterada la presencia de los grupos armados ilegales que emergieron con posterioridad a la desmovilización de las AUC que se autodenominan Águilas Negras, Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Los Paisas, Los Traquetos, Organización Nueva Generación y Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia – ERPAC, conformados por reductos de las autodefensas que no se desmovilizaron, desmovilizados de las AUC que se han rearmado o por miembros de bandas de narcotráfico y crimen organizado. En algunos departamentos del país como Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, Antioquia, Cesar, La Guajira, Vichada, Meta, Valle del Cauca, Santander, Chocó y Nariño, el principal agente de riesgo de posibles violaciones a los derechos fundamentales de la población civil lo constituyen los nuevos grupos armados ilegales postdesmovilización de las AUC, que buscan conservar el control territorial, social, político y económico en las zonas donde ejercieron influencia las extintas AUC.

53 "Los retos de la justicia transicional en Colombia". Fundación Social, 2009.



El sector seguridad⁵⁴ debe incorporar reformas que garanticen el monopolio legítimo de la fuerza por parte del Estado desde una perspectiva de seguridad humana, concepto que tiene en cuenta las libertades fundamentales de los individuos. Tales reformas deberán propiciar la transparencia de las actuaciones sectoriales y la confianza de los gobernados en las mismas, al igual que avanzar en la rendición de cuentas.

Superado el conflicto es necesario avanzar en la desmilitarización de la sociedad, la recuperación y consolidación de la presencia del Estado en el territorio debe privilegiar la presencia de autoridades civiles. Una vez se logre un proceso de DDR con los grupos armados se debe proceder a la disminución del pie de fuerza, con medidas que proporcionen alternativas diferentes de vida al ejercicio militar. Es recomendable además que se adopte una política de rehabilitación integral para los miembros de la Fuerza Pública que sufrieron lesiones en combate⁵⁵, que incluya el acompañamiento sicosocial para ellos y sus familias.

Se debe avanzar la adopción de planes integrales para la prevención de accidentes con minas antipersonas y munición sin explotar. De igual forma se deben definir planes de acción para el desminado humanitario⁵⁶.

54 El sector seguridad está conformado por todas las organizaciones estatales autorizadas constitucional y legalmente para emplear la fuerza legal y legítima del Estado. Incluye a la fuerza pública, las entidades o agencias civiles cuya competencia está relacionada con la administración y supervisión de las anteriores. "DDR en clave de prospectiva". Fundación Konrad Adenauer y Fundación Social, 2009.

55 Al respecto se encuentran avances en el Conpes número 3591, por el cual se crea el sistema de rehabilitación integral para la fuerza pública

56 Programa presidencial de acción contra minas <http://www.accion-contraminas.gov.co/index.html>

Línea estratégica 3: Desarrollo de un marco jurídico estable, eficiente, efectivo y comprensivo para la negociación y la desmovilización.

Los mecanismos legales deben garantizar la seguridad jurídica a los participantes en el proceso, reconocer los deberes que éstos asumen frente al Estado y la sociedad, establecer reglas claras, y ajustarse a su vez a los estándares internacionales en materia de justicia para evitar que los crímenes que cometieron queden en la impunidad⁵⁷.

Para su materialización se requiere la adopción de políticas que de manera integral establezcan un balance entre los derechos de las víctimas y los beneficios otorgados a los desmovilizados. No se trata de hacer inoperable un proceso de paz, pero tampoco es posible construir una sociedad incluyente si un grupo poblacional se siente seriamente discriminado y olvidado.

Imperativos de las garantías jurídicas:

Los marcos legales que se adopten en los procesos de DDR no pueden reñir con los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, por el contrario, deben ser una herramienta para hacerlos efectivos. Si bien en un proceso de corte transicional se hacen concesiones en relación con la aplicación de sanciones punitivas, éstas solo se justifican si existen compromisos por parte de quienes deciden acogerse a los procesos de DDR, para cumplir a cabalidad con la satisfacción de los derechos a la verdad y la reparación de las víctimas.

57 La Ley 1132 de 2009, incorporó una reforma al Código de Procedimiento Penal, concretamente al principio de oportunidad como una salida para los 19.000 desmovilizados que no habían podido resolver su situación jurídica. Sobre esta reforma se ciernen dudas sobre su eficacia en materia de lucha contra la impunidad. Al respecto cobra sentido la pregunta: ¿Cuál es la garantía de realización de los derechos de las víctimas si se procede a la aplicación del principio de oportunidad, que implica la decisión de no investigar los delitos cometidos?



En este orden de ideas se requiere del diseño de políticas públicas que de manera integral avancen en el reconocimiento y satisfacción de los derechos de las víctimas y que evite involucrarlas en el debate de la responsabilidad penal del autor. De igual manera es necesario garantizar que las graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario cometidos por miembros de la Fuerza Pública serán juzgadas por la jurisdicción ordinaria.

El incumplimiento de los acuerdos, el abandono del proceso o la doble militancia por parte de los participantes del proceso debe ser castigado con todo rigor, lo cual supone que los órganos de administración de justicia no solamente sean fuertes e independientes, sino que mantengan fluidos canales con la institucionalidad encargada de la atención de los participantes en el DDR y con los órganos de justicia internacionales, para que con la mayor decisión y en el marco de sus competencias se remita a quienes incumplieron los compromisos del proceso⁵⁸. Teniendo en cuenta que Colombia ratificó y aprobó el Estatuto de Roma es necesario realizar la armonización de la legislación penal con dicho instrumento internacional.

Una política de DDR que pretenda ser un medio para la paz debe considerar el impacto diferenciado que pudieron sufrir los distintos grupos

58 Al respecto debe mencionarse la reciente decisión judicial proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala Penal, en la cual se anula la decisión proferida por el Tribunal de Justicia y Paz de Bogotá en el caso de Wilson Carrascal Salazar alias “El Loro”. A partir de esta providencia se recuerda a los postulados su obligación de entregar a los Tribunales de Justicia y Paz confesiones completas y eficaces a riesgo de ser excluidos de manera definitiva del proceso. De igual manera llama la atención a los operadores judiciales de su obligación de interpretar la ley teniendo como eje central los derechos de las víctimas. En este caso la Sala Penal señaló que el delito de concierto para delinquir es un presupuesto básico en los procesos de justicia y paz de donde se puede desprender la comisión de otros tipos penales cometidos con ocasión de la pertenencia al Grupo Ilegal en la que se debe describir la forma como operaba el grupo, cuales eran las estructuras de poder, los patrones de violencia y los demás actores de rango superior. Corte Suprema de Justicia S. 31539 del 31 de julio de 2009.

poblaciones en el conflicto, especialmente en el caso de los niños y niñas, las mujeres, las comunidades indígenas, los grupos afrocolombianos y otras minorías.

Frente a esto es necesario que se adopten medidas de prevención para el reclutamiento de niños y niñas, que privilegien su núcleo familiar siempre que el interés superior del niño lo permita. En ese sentido es necesario diseñar una política de prevención integral del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes⁵⁹.

Es fundamental que se exija a los grupos armados ilegales que hacen parte del proceso la entrega de los niños, niñas y jóvenes que fueron víctimas del delito de reclutamiento forzado, para poder restituir sus derechos.

Es importante que se avance significativamente en la búsqueda de la verdad reconociendo el derecho de las víctimas y la sociedad a: i) saber, ii) a la verdad en sí misma y, iii) a la preservación de la memoria⁶⁰.

Una política de DDR que pretenda ser un medio para la paz debe considerar el impacto diferenciado que pudieron sufrir los distintos grupos poblaciones en el conflicto...

59 Existen avances en la materia como la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Organizados al Margen de la Ley creada mediante Decreto 4690 de 2007, y el diseño de un Documento del Consejo de Política Económica y Social, CONPES en la materia.

60 Procuraduría General de la Nación. Seguimiento a políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción. Derecho a la verdad, memoria histórica y protección de archivos. Tomo I, 2008.



Uso de mecanismos de justicia extraterritoriales:

De la misma manera que se exige cumplir un compromiso a los ex – combatientes, el Estado debe cumplir con la garantía de no hacer uso de mecanismos como la extradición cuando el sujeto solicitado tiene pendiente la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación ⁶¹.

¿Es necesaria la creación de una comisión de la verdad?:

Luego de cuatro años de expedida la Ley de Justicia y Paz, pocos son los resultados que se han obtenido en los procesos judiciales. Por una parte, la dimensión del proceso parece haber desbordado las capacidades de los Tribunales de Justicia y Paz y de la Fiscalía, por otro lado, la verdad ha dependido en una gran medida de los postulados en los procesos de justicia y paz, quienes no están garantizando el derecho a la verdad de las víctimas ni han contribuido eficazmente a su reparación integral.

Recientemente la Corte Suprema de Justicia a través de la Sala Penal ha hecho importantes aportes al proceso de justicia y paz indicando estándares que deben ser tenidos en cuenta por las autoridades judiciales al momento de hacer las imputaciones de cargos y reconstruir el actuar delictivo del grupo. De igual manera esa Sala instó al gobierno para que proceda a la creación de una comisión de la verdad, alterna a la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, con el fin de establecer toda la verdad criminal de los grupos paramilitares en diferentes zonas del país.⁶²

Las comisiones de la verdad, son órganos temporales, conformados dentro de procesos de transición con el fin de investigar los abusos cometidos durante un periodo de tiempo específico, que buscan aclarar la verdad y contener las exageraciones, como también dar pistas de los desaparecidos, recoger, organizar y preservar evidencia para la construcción de casos y recomendar sanciones a los responsables y reparación a las víctimas ⁶³.

La creación de comisiones de la verdad no es un asunto novedoso; para muchos países que enfrentan situaciones de transición la salida ha sido a través del uso de este tipo de mecanismos. En Colombia su discusión tampoco constituye una novedad. Recientemente, la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado⁶⁴, le presentó a la Corte

Las comisiones de la verdad, son órganos temporales, conformados dentro de procesos de transición con el fin de investigar los abusos cometidos durante un periodo de tiempo específico...

⁶¹ En ese sentido la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia emitió concepto negativo en el caso de la solicitud de extradición de los Estados Unidos del paramilitar Luis Edgar Medina Flórez, miembro del Bloque Nevado de las autodefensas y quien en la actualidad se encuentra en el proceso de justicia y paz. Las razones para negar la extradición se refieren a: i) la vulneración del espíritu de la Ley 975 de 2005. ii) El desconocimiento que genera la medida de los derechos de las víctimas; iii) los traumas que genera para la justicia ante la dificultad de realizar las diligencias judiciales; iv) la gravedad de los delitos cometidos por el ciudadano pedido en extradición es menor respecto de los delitos que se le imputan en Colombia.

⁶² El Espectador. "Corte Suprema insta al Gobierno a crear comisión para la verdad paramilitar". Edición del 21 de septiembre de 2009. Consultado <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo162642-corte-suprema-insta-al-gobierno-crear-comision-verdad-paramilitar>

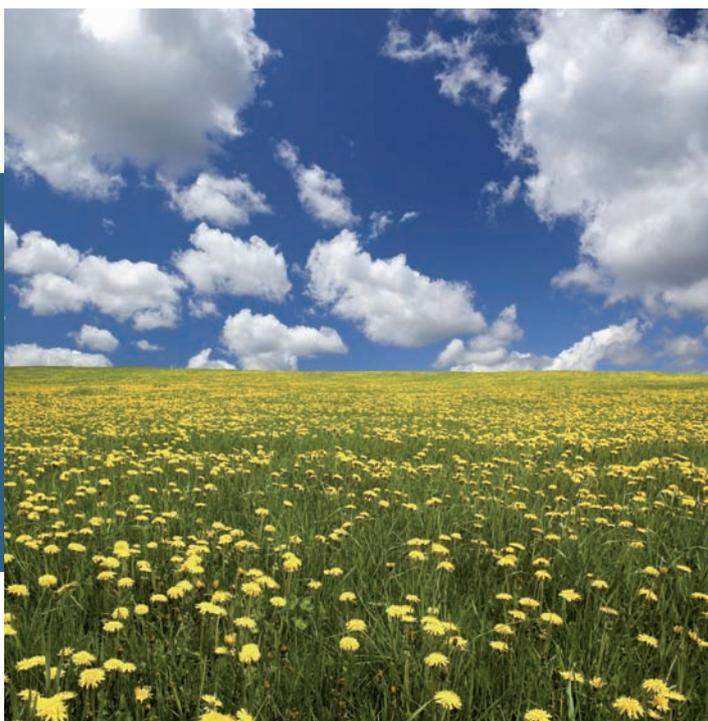
⁶³ "Guía sobre Reconciliación: Claves para la Construcción de un horizonte en Colombia". Fundación Social, 2006.

⁶⁴ Esta Comisión actúa en el marco del mandato otorgado por la Corte Constitucional en el auto de seguimiento 109 de 2007 de la sentencia T-025 de 2004.



Constitucional una propuesta para la creación de una comisión de la verdad en materia de restitución de tierras con el fin de establecer las distintas modalidades de despojo⁶⁵, en el marco del trabajo que realiza dicha Corte en el seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional frente a la población en situación de desplazamiento.

Para algunos expertos, resultaría deseable que se proceda a la creación de una comisión de la verdad, como salida al conflicto armado y la crisis institucional, la cual debe enfocarse en el esclarecimiento de los crímenes cometidos por los diferentes grupos armados en las últimas décadas, sus patrones de criminalidad, la búsqueda e identificación de los desaparecidos y la depuración de las instituciones del Estado que han sido infiltradas. Esto no quiere decir que deban dejarse de lado consideraciones en contrario, que aconsejan una revisión a fondo de los contextos y las posibilidades de este tipo de mecanismos en un país como Colombia⁶⁶, donde, a pesar de las dificultades, pueden lograrse avances en materia de verdad, a través de la reconstrucción de la memoria histórica⁶⁷.



⁶⁵ La Corte Constitucional, luego de la declaración del estado de cosas inconstitucional frente a los derechos de la población en situación de desplazamiento ha impartido al Gobierno distintas órdenes encaminadas a la satisfacción y goce efectivo de los derechos de esta población. En la actualidad la Corte está recibiendo los informes de parte del Gobierno nacional sobre el cumplimiento de los autos de seguimiento. Esta situación es un reconocimiento expreso de la grave crisis humanitaria que padece esa población.

⁶⁶ Ver "Comisiones de la verdad: diseños institucionales y experiencia comparada". Fundación Social. 2006.

⁶⁷ Ver los recientes informes del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación: "Una tragedia que no cesa". Informe caso Trujillo, 2008, y "Una guerra que no era nuestra". Informe caso El Salado, 2009.



Línea estratégica 4: Lucha frontal contra el narcotráfico

Los acuerdos de paz que se establecen deben incluir el compromiso de desactivar el negocio del narcotráfico del cual rentan sus aparatos político – militares los grupos armados ilegales⁶⁸ . Además de la desarticulación de todas las redes de producción y tráfico de estupefacientes.

Se debe diseñar una política integral de lucha contra el narcotráfico en la que se incluya el tratamiento del consumo de sustancias psicoactivas, el desesfímulo a la cultura del dinero “fácil”, la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de armas, entre otras⁶⁹ .



Aspectos de la política antidrogas:

La lucha contra el narcotráfico debe comprender los retos sobre la problemática en todas sus fases. Desde el cultivo y la producción, pasando por el tráfico, el consumo interno y externo, y los efectos de estas rentas ilegales sobre la economía y el funcionamiento de la sociedad y las instituciones.

En el tema del cultivo y la producción, sería ideal diseñar políticas que incluyan la descriminalización del pequeño cultivador y que definan criterios muy precisos para diferenciar a aquel que se lucra del negocio y aquel que llega al mismo por necesidad o por presión de los actores armados ilegales. Las medidas de fuerza contra el circuito de drogas deben desarrollarse prioritariamente, en aquellas partes asociadas a la actuación de organizaciones creadas para la obtención de beneficios propios de las economías ilegales⁷⁰ .

Frente al tráfico es necesario trabajar mancomunadamente con los países del área y fortalecer las políticas de interdicción, así como los mecanismos de cooperación judicial. Por otra parte, deberá ser taxativo que la participación en cualquier eslabón del narcotráfico implica el incumplimiento de los acuerdos pactados en el proceso de DDR, y como tal será motivo de sanción.

Esta cooperación deberá extenderse a las políticas que buscan disminuir el consumo en cada uno de los países afectados. A las estrategias de educación y prevención, deben articularse políticas de salud pública que atiendan la adicción desde esta perspectiva, en desmedro de la mirada criminal que actualmente se da al consumo.

68 Fundación Social, DDR en clave de prospectiva: posibles escenarios de futuro para Colombia. Fundación Konrad Adenauer y Fundación Social, 2009. Página 71.

69 Comisión latinoamericana sobre Drogas y Democracia. Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma. Página 43.

70 Ver “Conflicto y Seguridad Democrática. Temas críticos y propuestas”, capítulo Desarrollo y gobernabilidad en regiones afectadas por la economía ilegal de las drogas y el conflicto armado. Fundación Social, 2004.



Por último, no pueden dejarse de lado, todos los fenómenos asociados con el delito del narcotráfico, para lo cual, entre otras cosas, deberán preverse medidas que hagan frente a fenómenos como la circulación de dineros ilícitos en la economía regular, el tráfico de armas y la creación de ejércitos privados, la acumulación de la tierra productiva, la corrupción del sistema judicial, la producción de drogas sintéticas, entre otras.

Línea estratégica 5: Orientación de la cooperación internacional al seguimiento, apoyo y acompañamiento del proceso y a la inversión social.

La cooperación internacional está llamada a cumplir varios papeles en el proceso. Como primera medida se espera contar con su experiencia, representada en un apoyo técnico a las partes para la implementación del proceso. Más adelante servirá de veedor de los avances y garante de los acuerdos. Y luego, se espera que contribuya a la reconstrucción de territorios e instituciones para la creación y materialización de un nuevo acuerdo nacional.

Acompañamiento y apoyo técnico al proceso de DDR:

Una vez suplido su trabajo en el acompañamiento para el diseño del proceso, la cooperación internacional debe brindar un apoyo técnico al proceso a partir de los IDDRS⁷¹. Este apoyo incluirá el acompañamiento permanente a los ex combatientes, sus familias y las comunidades, desde la desmovilización hasta la reintegración de quienes han dejado las armas.

Por supuesto, será parte esencial en las comisiones de verificación del cumplimiento de los acuerdos por las partes que se fijen en el proceso.



⁷¹ Se refiere a los estándares de la Organización de las Naciones Unidas para los procesos de DDR.



Apoyo y acompañamiento técnico en la reconstrucción:

Es importante que la cooperación internacional continúe su proceso de apoyo, ahora en la reconstrucción del país a través de la inversión social en las comunidades más vulnerables. En ese sentido se debe organizar la oferta de la comunidad internacional frente a las necesidades del DDR.

También deberán prestar su concurso para la consolidación del Estado Social de Derecho, así como para la implementación de otros proyectos asociados al modelo de desarrollo acordado y consensuado con los diferentes actores, con el fin de darle sostenibilidad al proceso de DDR con perspectiva de construcción de la paz.

Tanto en los momentos previos a la negociación, como en el apoyo para la reconstrucción, la cooperación internacional deberá pensar en lógica de largo plazo y de articulación y no de proyectos puntuales. Lo anterior busca darle sostenibilidad a los impactos y contribuir efectivamente a la construcción de un tejido social articulado alrededor de un proyecto común.



Cooperación internacional en materia judicial:

La comunidad internacional y los organismos internacionales deben establecer canales de cooperación estables, claros y eficientes, que incluyan tanto los tratados de extradición, el intercambio de información y la asistencia técnica a la rama judicial.

Por otra parte, deberán existir mecanismos claros, estables y expeditos para el trámite de soluciones en escenarios supraterritoriales, como las Cortes Internacionales de Justicia.





Línea estratégica 6: Realización institucional de un proyecto integral para la reintegración que incluya a los desmovilizados, a sus familias, a las comunidades receptoras y a la sociedad en general

Realización institucional de un proyecto integral para la reintegración:

Es necesario contar con una institucionalidad que supere los obstáculos burocráticos y dé pronta respuesta tanto a quienes participan en los procesos de DDR como a las víctimas en la exigibilidad de sus derechos.

Para ello, la institucionalidad debe articular su oferta para la reintegración, de manera que se garanticen oportunidades de inserción so-

cial y económica. Esto debe estar acompañado de políticas departamentales y locales, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y complementariedad que rigen el ordenamiento territorial.

Por otra parte, los programas de reintegración, como parte de un compromiso desde el Estado hacia los participantes y como el primer paso para la reconstrucción de confianzas con la institucionalidad, debe garantizar la eliminación al máximo de trabas burocráticas que dificulten el acceso y trámite dentro de los programas.

Los proyectos de generación de ingresos deben tener en cuenta la vocación productiva de la región y de los participantes en el proceso, al igual que un programa de acceso a créditos. Estos además deben articularse con los programas de educación para el trabajo y educación pertinente al desarrollo.

Adicionalmente, es necesario considerar la estrategia de financiar procesos productivos como una forma efectiva de fomentar la integración de los participantes del proceso de DDR con la comunidad.

Es importante que los participantes y sus familias cuenten con acompañamiento psicosocial durante el proceso. Este acompañamiento debe ser estable y permanente. De igual manera es importante que dicho tratamiento aborde los problemas derivados de esquemas de violencia intrafamiliar sin afectar el derecho de acceso a la justicia de las mujeres.

Es importante que los participantes y sus familias cuenten con acompañamiento psicosocial durante el proceso. Este acompañamiento debe ser estable y permanente.



Apropiación y territorialización de la política de reintegración:

Para fortalecer la apropiación por parte de los entes territoriales de la política de reintegración, es necesario considerar que si bien la inclusión en sus planes de desarrollo es positiva, se debe avanzar en la concreción de programas a nivel departamental y municipal de acuerdo con sus competencias. De igual manera es necesario trabajar con las comunidades receptoras, estableciendo canales de diálogo que permitan su compenetración con el proceso.

Enfoque diferenciado para los programas de reintegración:

Se debe reconocer el impacto diferenciado del conflicto, esto implica que las políticas adoptadas para la reintegración de combatientes tengan un enfoque diferenciado que contemple las necesidades de quienes participan en el DDR según su condición, género, raza, grupo etario, etc. De la misma manera la adopción de políticas públicas en favor de las víctimas debe considerar el enfoque diferencial.

Las comunidades indígenas y afrodescendientes deben contar con rutas claras de reintegración que tengan en cuenta sus prácticas ancestrales y culturales. En ese sentido es importante el diálogo y el trabajo conjunto entre la institucionalidad y las comunidades.

Desvinculación de niños, niñas y adolescentes:

Se deben fortalecer los programas de restitución de derechos para los niños, niñas y adolescentes desvinculados⁷². De la misma manera se debe avanzar en el diseño de políticas públicas y adopción de las medidas legislativas a las que haya lugar de manera que se les garantice el acceso a la justicia como víctimas del delito de reclutamiento forzado y el acceso a las reparaciones dando especial atención a los casos de niños en situación de orfandad.



⁷² Ver "Guía el restablecimiento integral de derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley". Fundación Social, 2009.



Línea estratégica 7. Transformaciones culturales

Los procesos del DDR no pueden ser aislados de la sociedad en su conjunto. En la medida que se involucre a sus miembros se produce su apropiación. Para esto es necesario definir el rol de la sociedad en los escenarios nacional, regional y local.

Abrir espacios de diálogo y de planificación para la restauración de la confianza entre los actores de la comunidad y de éstos con el Estado. Se trata de un elemento esencial de los procesos de reintegración comunitaria. El cómo depende también de las prácticas sociales y culturales de cada región.

Se debe avanzar en la construcción de imaginarios alejados de cualquier lógica bélica o de la cultura de la ilegalidad, así como en la erradicación de todos los esquemas que reproducen formas de discriminación y estigmatización de la población desmovilizada y víctima, que se configuran como un gran obstáculo para los procesos de DDR.

Erradicar la justicia por mano propia:

Una de las consecuencias del conflicto en sí mismo es el alejamiento de la comunidad de las instituciones del Estado, bien por la falta de credibilidad en sus mecanismos o por posibles infiltraciones de los grupos armados. Esta situación ha llevado a las comunidades a creer en la existencia de mecanismos de justicia definidos y aplicados por los mismos miembros de la comunidad. Una forma de contrarrestar estas iniciativas es a través de la promoción y difusión de la aplicación de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y de figuras como los jueces de paz, que permiten la integración a las actividades comunitarias y promueven el diálogo como principal herramienta para la solución de los conflictos.

Diálogo y participación

Finalmente es esencial promover todas aquellas actividades encaminadas a establecer canales de interlocución permanentes entre quienes se encuentran en procesos de DDR y la sociedad. Ésto tiene que ver con el desarrollo de estrategias previas que se han dado a lo largo del proceso como la transparencia del mismo, la visibilización de los avances y la difusión amplia y clara sobre los acuerdos alcanzados entre las partes, incluyendo los acuerdos sobre DDR. La idea es que la sociedad tenga claro que un proceso negociación la beneficia en su conjunto, pero que a la vez le demanda reconocer ciertos aspectos en los cuales será necesario ceder de posturas maximalistas, posiblemente en temas como la aplicación de la justicia o los beneficios por desmovilización. En todo caso, con los resultados de los procesos anticipados y claros, la sociedad estará mejor preparada para ser receptiva a futuros diálogos sociales con los ex combatientes.



Por el lado de la participación, será fundamental incorporar y motivar a la población desmovilizada hacia los diferentes procesos y mecanismos de participación ciudadana previstos por la Constitución Política. En especial, deberá hacerse énfasis en su participación en los espacios comunitarios y en aquellos referidos al desarrollo local, en la lógica de procesos de reintegración basados en comunidades.

Dependiendo de los derechos adquiridos, es decir aquellos desmovilizados cuya situación jurídica ha sido debidamente resuelta, deberá promoverse el liderazgo para la representación de intereses colectivos en las contiendas electorales. Igual que el derecho a ser elegido, deberá ser promovido el derecho al voto, como constructor de democracia. En todo caso, la participación activa en política deberá ser parte explícita de los acuerdos y negociaciones previas y deberá procurarse sobre ellos la suficiente visibilidad para que sea claro para el resto de la sociedad los alcances de la misma.





La propuesta que se presenta en este documento es un punto de partida que sirve como plataforma para avanzar en la construcción de ejercicios colectivos de planeación del DDR en clave de construcción de paz. Así entonces, para continuar con este ejercicio prospectivo se recomienda implementar las siguientes acciones:

- i) Socializar y debatir la propuesta que se presenta en este documento, con el fin de poner en discusión pública esta apuesta e incluir el punto de vista de otros actores en la definición conjunta de la visión de futuro que se quiere construir.
- ii) Revisar y ajustar el escenario y la visión que se propone, de forma tal que éstos sean más comprensivos de las diferentes perspectivas de los principales actores y organizaciones relacionados con los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, y que facilite su compromiso decidido con la apuesta colectiva de construcción de paz.
- iii) Revisar y ajustar las líneas estratégicas y las propuestas iniciales de acciones institucionales que se plantean en este documento, de tal manera que se precise su pertinencia en relación con la visión y el escenario construidos, de manera amplia con otros actores decisivos.
- iv) Constituir una organización de carácter plural, con capacidad de convocar a los actores estratégicos de todos los espectros y posturas, acordada con todos los participantes, y que pueda convertirse en eje de promoción, coordinación y ejecución de las acciones derivadas del ejercicio prospectivo del DDR.
- v) Elaborar un plan de acción, así como una estrategia de gestión y seguimiento de la propuesta definitiva, que puedan ser promovidos y liderados por la organización mencionada en el punto anterior, para garantizar la permanencia y sostenibilidad de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos planteados en el escenario definido.

Para facilitar la puesta en marcha de las anteriores recomendaciones, la Fundación Social promoverá la convocatoria de actores diversos para participar en la elaboración del plan de acción conjunto que tenga como eje la planeación estratégica del DDR en clave de garantías de no repetición, y de respeto por los derechos de las víctimas y la sociedad a la verdad, la justicia y la reparación.

Los avances que se den en desarrollo del plan de acción tendrán que tomar como referencia otros ejercicios de tipo analítico, prospectivo y propositivo que se adelantan por parte de otras instituciones o entidades académicas, que tienen como objetivo aportar desde su perspectiva a la promoción y construcción de la paz en el país. Se deberán fomentar espacios de diálogo entre tales iniciativas y el ejercicio prospectivo que se presenta en este documento.



Esperamos entonces que los planteamientos de este documento contribuyan a llamar la atención sobre la necesidad de anticiparse al futuro, asumir el riesgo de planear y construir el futuro deseado. Esto entraña el compromiso de todos, pero principalmente del Gobierno Nacional como líder del proceso a través de la Alta Consejería para la Reintegración y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Aspiramos que este ejercicio sea apropiado y llevado hasta la etapa final, consideramos que este documento es sólo un aporte y una provocación a continuar el camino.





Konrad
Adenauer
Stiftung