

EL DILEMA DE LA REINserción

"Las circunstancias de mi desmovilización fueron de tipo político. Nunca de cansancio.

La convicción política se resiente por la degradación del conflicto"

Luis, exguerrillero del ELN

Una de las consideraciones de un grupo armado cuando se va a sentar a negociar es ¿qué va a ocurrir con nosotros luego de terminado el proceso?. La difícil decisión se deriva de la transición de una vida armada ilegal a una vida civil o armada legal. Una fase de desmovilización implica una concentración de todos los combatientes, el desarme de los mismos, un período de readaptación, para finalizar con una reinserción a una esfera social y laboral distinta a la que están acostumbrados.

Reinsertarse como alternativa

Es en este momento donde comienza el dilema: la diferenciación existente entre jefes y combatientes de rango medio y bajo, la antigüedad y su poder dentro de la organización, se presentan como puntos focales a la hora de plantear alternativas para su desmovilización.

Sin embargo, hay varias fórmulas que llevan a hacer posible la reinserción. La experiencia y creatividad de distintos países han revelado múltiples caminos, unos exitosos y otros no tanto.

Casos como el de Mozambique, luego de firmar un Acuerdo de Paz en 1994 entre el gobierno del Frente para la Liberación de Mozambique (FRELIMO) y la guerrilla de Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO), y realizar elecciones democráticas, muestran cómo vincular a los excombatientes a la sociedad. El programa de reinserción en este país fue guiado por la oficina para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria de las Naciones Unidas (UN OCHA), con apoyo del Banco Mundial y ejecutado por la Comisión para la Reintegración (CORE).

Esta estrategia vinculó 25.000 excombatientes de los 70.000 desmovilizados, dentro de cuatro programas: 1) esquema de apoyo para la reintegración, 2) servicio de información, 3) marco de manejo para la reintegración de soldados desmovilizados con un énfasis en negocios y desarrollo de habilidades, con el fin de crear microempresas y generar empleo, y finalmente, 4) un fondo provincial para la reintegración de los soldados desmovilizados¹.

¹El grupo interdisciplinario de trabajo sobre post conflicto de la Universidad de los Andes se ha venido reuniendo con el apoyo de la Fundación Ideas para la Paz desde abril del 2002. Su propósito es avanzar en la conceptualización e identificación de los retos de la construcción de paz para el postconflicto en Colombia, con base en la experiencia de otros países. El grupo está compuesto por Álvaro Camacho (Centro de Estudios Socioculturales –CESO–), Enrique Chau (Centro de Investigación y Formación en Educación –CIFE– y Departamento de Psicología), Arturo García (Fundación Ideas para la Paz), Manuel Iturralde (Centro de Investigaciones Sociojurídicas –CIJUS–), Angelika Rettberg (Departamento de Ciencia Política), Roberto Steiner y Fabio Sánchez (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico –CEDE–), Alejandro

La reinserción se realizó a través de tres fases: 1. Desmovilización, dirigida únicamente a los combatientes; 2. Reinserción, enfocada a los soldados desmovilizados y otros grupos afectados por la guerra y; 3. por último, la reintegración que trabaja con grupos afectados por la guerra y otros núcleos vulnerables en la sociedad. Los niños ex-combatientes también fueron incluidos en el programa, realizando labores de ayuda en casas o poblaciones que ellos mismos arrasaron².

El esquema de apoyo, con la financiación de Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) y distintos donantes, proporcionó seguridad y apoyo económico a los desmovilizados en proceso de transición, por cerca de 24 meses. La capacitación en nuevas habilidades y creación de negocios, fue manejado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual ofreció entrenamiento y kits vocacionales a una cantidad limitada de excombatientes. El Servicio de Información fue dirigido por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la cual consignó la información sobre los desmovilizados y aconsejó a los mismos sobre las alternativas de reinserción.

El resultado de esta serie de planes mostró ciertas falencias del sistema mozambiqueño y también del proceso de pacificación. Primero, evidenció la dependencia del Programa de los organismos internacionales, ONG y otros intermediarios privados, ante la debilidad del Gobierno para asumir los compromisos adquiridos con los combatientes. Además, a pesar de la implementación masiva de planes de empleo y capacitación, estos se dirigieron al corto plazo, sobre todo en el sector informal, dejando relegada la sostenibilidad del esquema. Por último, paralelo al impulso de la creación de microempresas y oficios técnicos, se identificó la dificultad del acceso a los mercados, la capacidad de transporte y la negación de créditos para comercializar los productos que elaboraban³. Sin embargo, esta experiencia es aleccionadora ya que los programas buscaban dirigirse a un punto focal de los países en el postconflicto: la generación de empleo.

Al otro lado del mundo, en Nicaragua, la reinserción mostró otros resultados. En este país centroamericano, a finales de los años ochenta, bajo la supervisión de Naciones Unidas (ONUCA) y la Organización de Estados Americanos con la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV-OEA), el programa de reinserción de los combatientes pertenecientes a la Resistencia Nicaragüense, vinculó a 22000 hombres que entregaron sus armas, sumados a 60 mil efectivos aproximadamente de las fuerzas armadas, compuestas entonces por el Ejército Popular Sandinista y el Ministerio de Gobernación⁴.

La gran cantidad de militantes desmovilizados requería de un plan a largo plazo, de una considerable transferencia de recursos y de un seguimiento especial por parte del Gobierno y de los observadores internacionales. Sin embargo, estos planteamientos controvertían las disposiciones de ajuste fiscal, diseñados para estabilizar la economía que se encontraba en crisis. Además, las múltiples manifestaciones de inconformidad y

Sanz de Santamaría (Facultad de Administración de Empresas) y Laura Wills (Fundación Ideas para la Paz). El grupo ha contado con la asistencia de Adriana Mera y Natalia Vesga.

¹The World Bank. "War-to-Peace transition in Mozambique: the provincial reintegration support program". *Findings*. Africa Region, no. 90: Maputo, July 1997. P. 2.

²Gutiérrez, Oscar. "Por un futuro alejado de la guerra". *Análisis de los programas de la ONU sobre la reinserción de los niños soldados en Africa*, 11 de enero de 2002. P.1.

³Más información en: Working Social Program Research de las Naciones Unidas.

⁴Cuadra Lira, Elvira y Ángel Saldomando. *Conflictos rurales en Nicaragua: las tierras de la discordia*. Centro de Estudios Internacionales de Nicaragua: Nicaragua, 2000. P. 30.

los reclamos de los desmovilizados, por el incumplimiento en los programas de financiación y repartición de tierras, fueron minando la escasa voluntad política del Gobierno y lo impulsaron a "decretar el cierre de la pacificación" en 1993.

Ante este panorama de desamparo gubernamental y con la fragmentación de las negociaciones, los reinsertados comenzaron a rearmarse en distintos grupos, que tenían como característica fundamental su alta movilidad y rotación, y cuyo objetivo era obligar a negociar al Gobierno y firmar acuerdos parcializados que los beneficiaran. Entre estas facciones se hallaban: los llamados "recontras", es decir, ex-miembros de la Resistencia Nicaragüense; los "recompas" o ex miembros de las fuerzas armadas, y en algunos casos, los grupos estaban constituidos por "revueltos", excombatientes de ambos bandos que depusieron sus ideologías y actuaban en sentido estrictamente reivindicativo. En muchos casos, los núcleos armados también incluían a los campesinos pobres que veían en ellos una oportunidad para satisfacer sus demandas y necesidades.

La respuesta gubernamental a estas bandas rurales fueron los constantes operativos militares y policiales, en un programa que denominaron "Plan de seguridad en el campo", y el desconocimiento de éstas como fuerzas beligerantes y representantes del común de la población. La suma de estas acciones llevó poco a poco al cansancio de los inconformes y a su desintegración. La catalogación que reciben actualmente es de simples organizaciones delincuenciales y por ello son tratadas como tal. La situación se torna aún más compleja debido a su supuesta vinculación con las actividades del narcotráfico en los sitios donde actúan.

En este contexto y ante la falta de información detallada sobre la conformación, ubicación y modo de operación de estas facciones armadas, las instituciones públicas no han adoptado un plan integral para solucionar el problema, que radica en la debilidad de los programas de desmovilización adelantados años atrás por el Gobierno.

Caso similar al nicaragüense se presentó en Angola con la guerrilla de Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA). En esta situación, luego de la firma del Acuerdo de Paz el 4 de abril de 2002, se dictó una medida de acuartelamiento temporal, con el fin de congregarse a los excombatientes y sus familias para proveerles seguridad, salud, alimentación y capacitación. Para el 20 de junio de este año comenzó la adopción en forma del programa de reinserción. Debido a que las personas que afirmaban ser miembros de la UNITA excedían ampliamente el estimado por la organización en el momento de la negociación, el plazo debió ser ampliado para el 31 de julio. Las razones atribuibles a este fenómeno pueden ser de orden muy distinto, pero pueden destacarse principalmente dos: por un lado, el error en los registros de los guerrilleros y del Gobierno sobre el número de combatientes y, por el otro, la situación de hambruna y desamparo social que enfrenta el país llevaron a muchos a autodenominarse guerrilleros para beneficiarse de las ventajas humanitarias otorgadas en los campamentos de acuartelamiento⁵.

A pesar de la naturaleza distinta de estos dos últimos conflictos, hay tres rasgos que permanecen presentes en las situaciones: primero, la invisibilidad de los programas de reinserción dirigidos a mujeres y niños excombatientes; segundo, está la falta de previsión a la hora de contrarrestar el desempleo que se genera cuando se presentan

⁵ Más información en: United Nations Office of the coordination of Humanitarian Affairs OCHA, July 29, 2002, disponibles en: www.reliefweb.int/ocha_ol y Action for Southern Africa (ASA), August 02, 2002, disponible en: www.reliefweb.com.

estas negociaciones; y, tercero, la falla en los registros realizados sobre el número de combatientes.

Como se evidencia en estas tres experiencias, la implementación de los acuerdos de paz requiere de la previsión, por parte de los gobiernos, de los recursos que se necesitan para llevarlos a cabo. Además, también se debe trazar un esquema de desmovilización y reinserción antes de finalizar el conflicto, lo que permite hacer más llevadera la situación, luego de concluidas las conversaciones de paz.

¿Y lo que viene después?

Después de conseguir desmovilizar y desarmar a los integrantes de un grupo armado, comienza un nuevo procedimiento, que es el que cobra mayor importancia en el escenario del postconflicto, y, a la vez, sostiene el cumplimiento de los compromisos adquiridos entre las fuerzas adversarias.

La efectividad de la estrategia de reinserción se determina en el largo plazo, mostrando resultados en el área política, económica y social. La aceptación que tiene la sociedad civil ante los nuevos miembros es fundamental para ver si realmente ha sido posible "reinsertar" a los excombatientes. Paralelo a ello, debe instaurarse un plan de empleo con la creación de nuevas oportunidades, requiriendo de tal forma personas con mayor capacitación, por lo que es necesario complementarlo con una estrategia de educación.

Frente a estos planes, en Colombia⁶ las experiencias adelantadas en el pasado con los grupos insurgentes como el Ejército Popular de Liberación (EPL), el M-19 y el Quintín Lame entre otros, no arrojan resultados muy convincentes. La falta de tolerancia y seguridad ha hecho que algunos de sus exmilitantes hayan sido asesinados y desaparecidos. Además, el Estado no contó con una política para las regiones donde eran más fuertes estos grupos armados, permitiendo que otros grupos ilegales tomaran el control. Además, el espacio político que se les otorgó por medio de la Constitución de 1991, les ha sido esquivo y, en ocasiones, negado, a pesar de que algunos de ellos obtuvieron curules en el Congreso luego de finalizadas las conversaciones⁷. Por último, las oportunidades de empleo no son muchas y las promesas de rehabilitación, se han quedado en eso.

Finalmente, podría señalarse que hay tres dilemas que se manifiestan en los casos descritos. Primero, se nota la contradicción que se presenta entre los programas y acuerdos que asumen los gobiernos en materia de reinserción, al lado de los costos y la inversión que ellos requieren. Estos son difíciles de alcanzar teniendo en cuenta que la mayoría de países que salen de un conflicto armado, sino todos, se encuentran en crisis económica. Segundo, se cuestiona el alcance y el cubrimiento que llegan a tener estos programas, pues como se ve en el caso de Nicaragua, no todos los reinsertados se beneficiaron con los planes y por ello decidieron rearmarse. En tercer y último lugar, cabría explicar en las negociaciones qué es lo que cada uno de los actores entiende por

⁶En Colombia este año entre enero y julio 700 miembros de los grupos armados han dejado las armas voluntariamente. Según la Dirección General para la Reinserción. Datos citados en Bejarano, Bernardo. "Cien reinsertados por mes" en *El Tiempo*. Sección Nación, 25 de agosto 2002. P. 1-4.

⁷Tal es el caso del M-19 y el Quintín Lame.

reinserción. Así o adoptan los dos el mismo concepto o tienen concepciones opuestas de lo que será la vida de los combatientes luego de dejar las armas.

Teniendo presentes estas características señaladas en África y Centroamérica, las lecciones para nuestro país son comenzar en el futuro inmediato a implementar planes de reinserción para los desmovilizados, que cuenten con una estrategia de acción a corto, mediano y largo plazo, que les provean seguridad y que vinculen no sólo a los directamente afectados, sino también a sus familiares más cercanos y a las comunidades donde se han asentado, determinando su impacto económico y social. Por último, es importante resaltar que éste debe ser un proceso íntegro que se dirige a varias de las aristas del conflicto y que busca cambiar las condiciones de los excombatientes para lograr el éxito de la pacificación.

Bibliografía

Action for Southern Africa (ASA). "Angola". *Peace Monitor*, Issue no. 11, vol. VIII. August 2, 2002, disponible en: www.reliefweb.com

Bejarano, Bernardo. "Cien reinsertados por mes". *El Tiempo*. Sección Nación, 25 de agosto 2002.

Cohn, Ilene. "Experiencias de paz de Guatemala y El Salvador. Inclusión del tema de la participación de menores en la guerra". *La otra guerra el derecho como continuación del conflicto y lenguaje de la paz*. Plaza & Janés Editores: Colombia, 1999.

Cuadra, Lira Elvira y Ángel Saldomando. *Conflictos rurales en Nicaragua: las tierras de la discordia*. Centro de Estudios Internacionales de Nicaragua: Nicaragua, 2000.

Gutiérrez, Oscar. "Por un futuro alejado de la guerra". *Análisis de los programas de la ONU sobre la reinserción de los niños soldados en África*. 11 de enero de 2002. Disponible en: http://www.ucm.es/info/solidarios/ccs/articulos/infancia/futuro_alejado_guerra.htm. Universidad Complutense de Madrid.

Centro de Investigación para la Paz. *Desmilitarización y Desarme*. Madrid, España. Disponible en: <http://www.cip.fuhem.es/EDUCA/querraypaz/panel6.htm> Página consultada en julio de 2002.

Organización de las Naciones Unidas. *Apoyo a la reinserción productiva de excombatientes en Nicaragua, región norte*: Nicaragua, 1999. Disponible en: www.onu.org.ni

The World Bank. "War-to-Peace transition in Mozambique: the provincial reintegration support program". *Findings*. Africa Region, no. 90, July 1997, disponible en: www.worldbank.org/afr/findings/english/find90.htm

Franco, Carlos. "Reflexión sobre la paz, a partir de la experiencia del proceso de reinserción". *Culturas Para la Paz*. Fundación Alejandro Ángel Escobar: Colombia, 1995.

United Nations Office of the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), noticias de July 29, 2002. Disponible en: www.reliefweb.int/ocha_ol

Working Social Program, United Nations Research Institute. *Mozambique*. USA, octubre 1997. Disponible en: www.unrisd.org/wsp/upd5/upd5-01.htm#P13_3378