

ANÁLISIS DEL MODELO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA
REINTEGRACIÓN DE GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY EN EL
PERIODO 2002-2006 DEL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ

CAROLINA MONTOYA BELTRÁN

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C.

2009

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. ALCANCES, LIMITACIONES Y RESULTADOS DEL PROGRAMA PARA LA REINTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE GRUPOS O PERSONAS ARMADAS AL MARGEN DE LA LEY	6
1.1 ACTORES DEL PROCESO DE REINTEGRACIÓN	7
1.2 PROGRAMA PARA LA REINTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE GRUPOS O PERSONAS ARMADAS AL MARGEN DE LA LEY.	10
1.2.1 Alcances del Programa	15
1.2.2 Limitaciones y Resultados.	16
2. INSTITUCIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DIRIGIDA A LOS PROCESOS DE REINTEGRACIÓN DE GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY.	18
2.1 INSTITUCIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA.	18
3. PARTICIPACIÓN DE ORGANISMOS INTERNACIONALES PARA COOPERAR CON EL PROCESO DE REINTEGRACIÓN DE GRUPOS O PERSONAS ARMADAS AL MARGEN DE LA LEY.	26

3.1 PARTICIPACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA).	29
3.2 DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL ORIENTADOS A LA REINCORPORACIÓN A LA CIVILIDAD.	30
3.3 UNA MIRADA AL MARCO LÓGICO	35
4. CONCLUSIONES	37
BIBLIOGRAFIA	
ANEXOS	

LISTA DE TABLAS Y GRÁFICOS

Pág.		
	Tabla 1. Relación entre actores del Proceso de Reintegración.	9
	Tabla 2. Desmovilizaciones 2002-2006.	10
	Gráfico 1. “Mapa de DDR en el Mundo”.	11
	Tabla 3. “Iniciativas actuales de DDR en el mundo”.	12
	Tabla 4. Componentes Programa de Desmovilización y Reincorporación	15
	Tabla 5. “Actores de la Cooperación Internacional”	21
	Tabla 6. “Temas Agenda de Cooperación”	22
	Tabla 7. Fallas institucionales del proceso de Desmovilización y Reinserción.	25
	Gráfico 2. Desmovilizados colectivos por Año.	27
	Tabla 8. “Organismos Internacionales en el Proceso de DDR”	30
	Tabla 9. Distribución de los Recursos por cada bloque temático.	32
	Tabla 10. Distribución de los Recursos en el bloque temático de Reincorporación a la civilidad.	32
	Tabla 11. Acciones Internacionales frente al tema niñez y conflicto armado.	33

Tabla 12. Cooperación Internacional para Reincorporación- 2005 aprobados y en ejecución.	35
Tabla 13. Matriz Marco Lógico. “Proyectos Productivos por la Paz”	38

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Funciones de la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas.

Anexo 2. Tabla 1. Reinserción Vs. Reintegración.

INTRODUCCIÓN

En la agenda política nacional e internacional del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, el tema del conflicto interno armado ha tenido gran importancia para el diseño de políticas tendientes a su solución. Al amparo del Programa de Desmovilización y Reincorporación, durante el periodo 2002-2006 se desmovilizaron 41.026 insurgentes que abandonaron las armas y dejaron de pertenecer a los grupos armados al margen de la ley.¹

Sin embargo, la resolución del conflicto colombiano no se ha logrado porque los procesos de desmovilización y reintegración a la vida civil contienen tareas complejas, especialmente cuando no ha habido la firma de un acuerdo de paz previo, y, los procesos de desmovilización se realizan en un escenario hostil donde los grupos paramilitares y guerrilleros se caracterizan por estar *organizados en redes*².

En general los grupos armados al margen de la ley se benefician de economías ilícitas de acuerdo con Mary Kaldor estos grupos se caracterizan por la “creación de redes de corrupción, mercados negros, traficantes de armas y drogas³”.

Así mismo “la producción y venta de drogas es una fuente de ingresos fundamental en Colombia, Perú y Tadjikistán (...). Se dice que los ingresos de las guerrillas colombianas son unos 800 millones de dólares al año⁴”.

Adicionalmente, la implementación de los programas de desmovilización de grupos o personas insurgentes requiere recursos en cuantía elevada que los países en conflicto, como Colombia, no cuentan para asumirla en su totalidad. De allí que se requiera del apoyo económico y técnico de la comunidad internacional para poder llevar a cabo dichos programas.

¹ Comparar Alto Comisionado para la paz, “Primer Informe control y monitoreo. Grupos Desmovilizados”, 2006. P.2. Documento Electrónico.

² Según Mary Kaldor una de las formas de guerra son las “guerras de redes” las cuales se componen de grupos guerrilleros o paramilitares cuya estructura es la de las Mafias y reciben el apoyo de mercenarios. Comparar Kaldor, Mary. *Las Nuevas Guerras. La violencia organizada en la era global*, 2001.p.133. Hago mención de esta clasificación correspondiente a la de los actores responsables del conflicto, ya que estas redes son difíciles de eliminar debido a sus fuertes vínculos con el narcotráfico.

³ Ver Kaldor, Mary. *Las Nuevas Guerras. La violencia organizada en la era global*, 2001.p.110.

⁴ ⁴ Ver Kaldor, Mary. *Las Nuevas Guerras. La violencia organizada en la era global*.p.133.

“La mayor parte de los recursos que se necesitan se obtienen del exterior, ya sea mediante donaciones bilaterales o con la participación del Banco Mundial y diferentes agencias de Naciones Unidas (PNUD, UNICEF, PMA, OIM, etc.)”⁵.

Particularmente, esta monografía se propone analizar el modelo de la Cooperación Internacional en Colombia y su incidencia en el Programa de Reintegración Social y Económica de grupos o personas armadas al margen de la ley durante el periodo presidencial 2002-2006 de Álvaro Uribe Vélez.

La importancia del desarrollo de esta monografía para la disciplina de las Relaciones Internacionales, consiste en la preponderancia que la comunidad internacional le otorga al estudio de los modelos de cooperación internacional dirigidos a los procesos de desmovilización y reintegración de grupos o personas armadas al margen de la ley, ya que la reintegración de los combatientes a la civilidad es un elemento clave para transformar el conflicto y su afectación en las zonas de frontera, logrando espacios de diálogo y la justicia y reparación de la población que ha sido afectada por el conflicto interno armado vivido durante muchos años en el país.

De igual manera, es de suma importancia realizar una profunda mirada de análisis a las experiencias internacionales, a los resultados obtenidos en los países que han llevado a cabo procesos de desmovilización y reinserción a la vida civil y conocer el papel que ha jugado la cooperación internacional en los mismos.

En particular los objetivos de este trabajo son: Primero, establecer la participación de los Organismos Internacionales de cooperación para cooperar el proceso de reintegración de grupos armados al margen de la ley en el periodo 2002-2006 del presidente Álvaro Uribe Vélez.

Segundo, analizar los factores distintivos y su incidencia en la institucionalidad de la cooperación internacional dirigida a los procesos de reintegración de grupos o personas armadas al margen de la ley y, finalmente, analizar los alcances, las limitaciones y los resultados del Programa para la

⁵ Ver Caramés, Albert; Fisas, Vincec y Luz, Daniel. *Análisis de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) existentes en el mundo durante el 2005, 2006* p.18.

Reintegración Social y Económica de grupos o personas armadas al margen de la ley durante el periodo presidencial antes citado.

La presente investigación se desarrolla en tres capítulos. En el primero, se hace el análisis de los involucrados en el proceso de reintegración, seguido del análisis de los alcances, limitaciones y resultados del Programa de Reintegración Social y Económica de grupos o personas armadas al margen de la ley durante el periodo 2002-2006, esto se lleva a cabo con base en los Programas de Desarme, Desmovilización y Reinserción. Así mismo se definen los conceptos con base en la legislación colombiana y el análisis se realiza con base en los referentes teóricos de Desarme, Desmovilización y Reintegración tomados de Natalia Springer con el fin de tener mayor soporte teórico en el desarrollo del tema.

En el segundo capítulo, se hace una breve presentación de las instituciones rectoras de la cooperación internacional en Colombia y las funciones que estas desempeñan, así mismo, se analizan los diferentes factores que han incidido en la institucionalidad de la cooperación internacional dirigida a los procesos de reintegración de grupos armados al margen de la ley, teniendo en cuenta la teoría de Institucionalismo Neoliberal expuesta por Robert Keohane.

En el tercero y último capítulo se establece la participación de países y organismos multilaterales para cofinanciar los proyectos dirigidos al bloque temático de reinserción a la civilidad y se hace el análisis de la distribución de recursos de cooperación internacional orientados a los procesos de reinserción. Así mismo, con base en el Marco Lógico, metodología que se implementa hoy en día para la planeación de proyectos dirigidos a la cooperación internacional, se analiza el programa *Proyectos Productivos por la paz*⁶ y se esclarecen los actores claves del mismo.

⁶ “Proyectos Productivos por la Paz” es un programa creado por el Alto Comisionado para la Paz. Este programa tiene “el propósito de ofrecer a los miembros de las desmovilizaciones colectivas de las autodefensas opciones de trabajo sostenibles, oportunidades para la creación de sus propias empresas y actividades lícitas para un proceso de reincorporación exitoso”. Ver “Proyectos Productivos por la paz. Nueva opción laboral para desmovilizados, desplazados y campesinos”. p.1. Documento electrónico

La metodología que se implementó a lo largo de la investigación fue la cualitativa orientada a detectar cómo las falencias, los aciertos y los efectos del modelo de cooperación internacional en Colombia incidieron en el Programa de Reintegración durante el periodo mencionado anteriormente.

Las categorías analíticas elegidas para realizar el estudio fueron la cooperación internacional y el Programa de Reintegración Social y Económica de grupos o personas armadas al margen de la ley.

La selección de estas categorías se hizo debido al importante vínculo que existe entre ellas: se desea demostrar la debilidad del modelo de cooperación internacional en Colombia y su incidencia en el Programa de Reintegración de grupos o personas armadas al margen de la ley, partiendo de la precariedad institucional del modelo de cooperación internacional vigente durante el período en estudio, caracterizado por la limitada existencia de escenarios de coordinación, así como por la incidencia de externalidades políticas, económicas y diplomáticas.

De acuerdo con lo anterior es importante señalar dos aspectos. En primer lugar, pese a los cambios positivos introducidos durante el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez mediante una institucionalidad que ordenara y coordinara dicha cooperación, el modelo aun evidencia vacíos institucionales que no permiten que la cooperación dirigida a los procesos de reintegración tengan un adecuado manejo.

En segundo, es notable la debilidad de la cooperación internacional hacia dichos procesos, ya que no hay una fuerte presencia de cooperación que sea dirigida a estos. Durante la investigación se encuentra que, si bien, la comunidad internacional se ha manifestado en cuanto a los proyectos de reinserción, éste, es uno de los ejes de la estrategia de cooperación internacional que menos cooperación recibe.

Es de resaltar también el sentimiento de desconfianza que hay por parte de la comunidad internacional hacia los programas de reinserción de grupos o personas armadas al margen de la ley, debido a los problemas estructurales del programa en sí, a su limitada cobertura, a errores de diseño y a las limitaciones en su implementación, lo anterior, ha traído como consecuencia la formación de nuevos grupos armados al

margen de la ley en las zonas donde ocurrieron las desmovilizaciones; así mismo, la falta de cumplimiento por parte del gobierno colombiano hacia las recomendaciones de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha hecho que esta desconfianza siga latente en el escenario de cooperación.

Se hace necesario esclarecer que el Programa de Reincorporación a la vida civil va dirigido únicamente a desmovilizados mayores de edad, los niños, niñas y jóvenes menores de 18 años desvinculados de las filas de los grupos armados al margen de la ley se amparan bajo un programa totalmente aparte con unos objetivos especialmente distintos al de los mayores de edad, debido su estatus jurídico de *Víctimas de la Violencia*.

Por medio de este trabajo de investigación, el investigador pretende que todo lector tome conciencia de la importancia de los procesos de DDR en la culminación de los conflictos armados y, que de los resultados exitosos que estos puedan tener, depende que los conflictos no vuelvan a renacer. Así mismo, que se caiga en la cuenta del papel preponderante que tiene la cooperación internacional en estos procesos, de la vital importancia de una constante asistencia, apoyo y verificación de la comunidad internacional, así como no dejar pasar por alto las fallas cometidas en los procesos de DDR en otros países, para no repetirlos.

1. ALCANCES, LIMITACIONES Y RESULTADOS DEL PROGRAMA PARA LA REINTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE GRUPOS O PERSONAS ARMADAS AL MARGEN DE LA LEY

Con el surgimiento de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas⁷, se dejó de emplear el término Reinserción y se adoptó el término Reintegración ya que el primero “corresponde a medidas de corto plazo orientadas a dar asistencia financiera y material a los excombatientes para atender sus necesidades básicas e inmediatas propias y de sus familias. La Reintegración entre tanto, se refiere a un proceso de mediano y largo plazo orientado a lograr que los excombatientes y sus familias se adapten económica, social y políticamente a la vida civil”⁸. La legislación Colombiana define la Reintegración como:

Totalidad de los procesos asociados con la reinserción, reincorporación y estabilización social y económica de menores desvinculados y de adultos desmovilizados voluntariamente de manera individual y colectiva. Estos procesos contemplan de manera particular la vinculación y aceptación de estas personas en la comunidad que los recibe, además de la participación activa de la sociedad en general en su proceso de inclusión a la vida civil o legal del país.⁹

Por otro lado, se habla de “Reintegración económica (entendida como independencia financiera y autosuficiencia económica) y Reintegración social (relacionada con la aceptación del excombatiente y sus dependientes por parte de la

⁷ Con los Decretos 3043 y 345 de 2006, “La Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, en Cabeza de Frank Pearl, fue creada para reemplazar desde Septiembre de 2006 las funciones que desempeñaba el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de Excombatientes y Alzados en Armas –PRVC- y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.” Ver Rivas Ángela, Méndez María Lucía y Gerson Arias Fundación Ideas para la paz “Siguiendo el Conflicto: hechos y análisis.”, 2007.p. 7 Documento electrónico.

⁸ Ver Rivas Ángela, Méndez María Lucía y Gerson Arias – Fundación Ideas para la paz “Siguiendo el Conflicto: hechos y análisis” No. 47, Febrero 2007. p.1. Comparar también Gleichmann, Colin (et.al). *Disarmament, Demobilisation and Reintegration. A practical Field and Classroom Guide GTZ, NODEFIC, PPC, SNDC*. 2004. Isima, Jeffrey “Cash Payments in Disarmament, Demobilisation and Reintegration Programmes in Africa” *Journal of Security Sector Management* Vol. 2 N. 3 Septiembre 2004 pp. 1-10. Willibald, Sigrid “Does money work? Cash transfers to ex-combatants in disarmament, demobilization and reintegration processes” *Disasters* Vol. 30 N. 3 2006 pp. 316-339. Documento Electrónico.

⁹ Ver Presidencia de la República, “Decreto 3043 de 2006”. Documento electrónico.

comunidad de acogida)»¹⁰, cabe destacar que la etapa de reintegración de un excombatiente a la vida civil es quizá la más importante de todo el proceso. Natalia Springer la identifica como la fase más delicada y riesgosa de toda la operación de DDR ya que es el factor más relevante para la estabilidad y la paz.¹¹ Así mismo, es en este escenario, donde se relacionan directamente los excombatientes con la sociedad civil y se lleva a cabo una primera reconciliación social.

1.1 ACTORES DEL PROCESO DE REINTEGRACIÓN

Con el fin de evitar que el lector quede con algún tipo de duda se realiza, como primera medida, el *análisis de involucrados*¹² en el proceso de reintegración, a partir de la identificación de todos los actores involucrados en el tema tanto positiva como negativamente y así tendremos claramente identificados los actores responsables, interesados, beneficiados y afectados por dicho proceso.

Dentro de los actores responsables de este proceso, se encuentran los organismos gubernamentales: la Presidencia de la República de Colombia, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Ministerio del Interior y de Justicia, la Consejería Presidencial para la Acción Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Defensa Nacional, la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, La Vicepresidencia con su Oficina de Derechos Humanos, la Fiscalía General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, las Gobernaciones y Alcaldías, el Ministerio de Protección Social, el SENA, la Defensoría del Pueblo, la Iglesia y la MAAP-OEA

En este punto es importante mencionar que la Oficina del Alto Consejero para la paz es la instancia competente en el tema de las desmovilizaciones colectivas y que el Ministerio del Interior y de Justicia junto con el Alto Comisionado para la

¹⁰ Ver Irmgard Nübler, *Human Resources Development and Utilization in Demobilization and Reintegration Programs*. Bonn: BICC Paper 07, enero de 1997. Citado en Springer, Natalia *Desactivar la Guerra. Alternativas Audaces para la Paz* p.248

¹¹ Comparar Springer, Natalia *Desactivar la Guerra. Alternativas Audaces para consolidar la paz*.

¹² Stakeholder análisis: metodología de análisis de grupos de interés que se utiliza en diversos campos de las ciencias sociales y las relaciones internacionales.

Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas son quienes asumen el proceso de reincorporación a la vida civil de las personas desmovilizadas individual y colectivamente.

Por otro lado, se encuentran los actores interesados en la resolución del conflicto y en especial preocupados por el proceso de reintegración. Estos son los países y los organismos multilaterales que brindan cooperación, apoyo y asistencia en el proceso. Aquí encontramos al G-24 un ente en el que se hallan todos los países y Organismos multilaterales que brindan cooperación internacional en Colombia. “Durante el periodo 2003-2006 el proceso colombiano de reinserción a la vida civil recibió cooperación por parte de Estados Unidos, España, Suecia, Países Bajos, Italia, Comisión Europea, ACNUR y UNICEF”¹³.

Los actores beneficiados por los procesos de desmovilización y reinserción, son todas las personas que se desmovilizan individual o colectivamente, ya que al acogerse a los programas se reintegran a la vida civil dejando, en principio, el horror de la guerra a un lado, adquiriendo beneficios económicos y sociales, y, además, contribuyendo con un elemento fundamental: la obtención de la paz.

Por último se encuentran los actores afectados, es decir, las personas que resultan víctimas del conflicto. En la mayoría de los casos estas víctimas terminan siendo de la población civil, implicados directa o indirectamente como consecuencia de la guerra. En los procesos de desmovilización, reinserción y reintegración a la vida civil, es de vital importancia tener en cuenta a esta categoría de actores ya que durante estos procesos es indispensable ofrecer programas y acciones que garanticen los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de dichas víctimas.

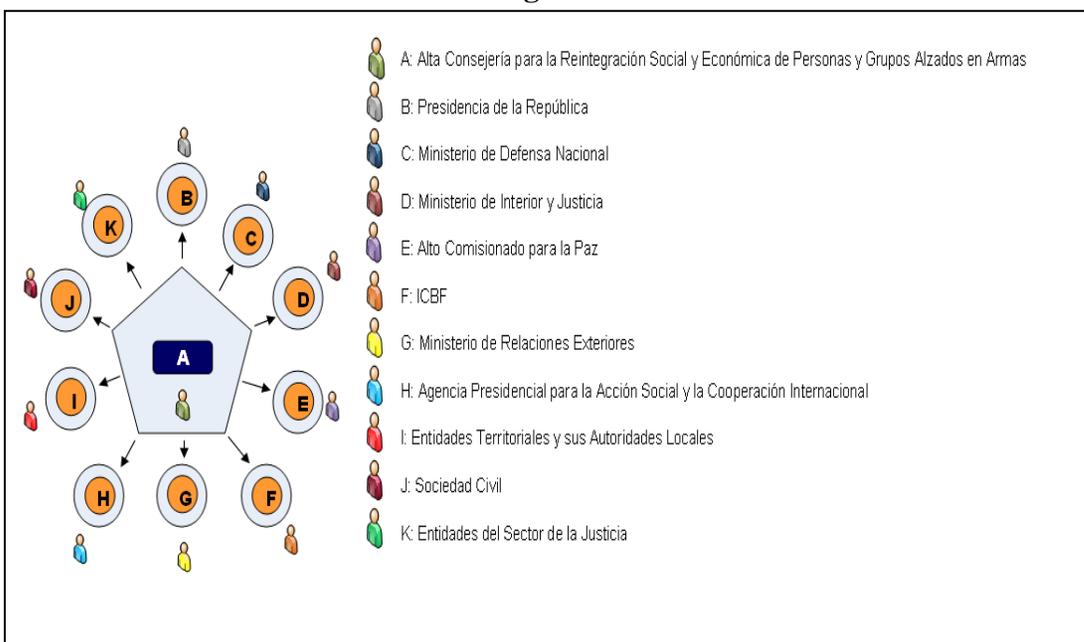
Es necesario aclarar que el gobierno les dio un estatus de víctimas de la violencia a todos aquellos niños, niñas y jóvenes que se encontraran vinculados a los grupos armados ilegales. En este caso, el ente encargado de asistir a los menores de edad en el proceso de desvinculación es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

¹³ Ver Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCI. “Balance Orientación de la Cooperación Internacional Hacia la Estrategia de la Cooperación en Colombia 2003-2006”. Mayo 2007. p 9. Documento Electrónico.

Existe en el país una mirada especial, especializada y diferente a los niños, niñas y jóvenes desvinculados de los grupos armados ilegales, de la mirada para la población desmovilizada mayor de edad. Por ello, la definición jurídica como víctimas de la violencia. Esta enfatiza las obligaciones estatales y sociales y, de igual modo, señala el horror moral que comenten los armados al margen de la ley al incorporar infantes en sus filas.¹⁴

Ahora bien, a partir de La Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, se establecieron las relaciones funcionales directas con los demás actores partícipes del proceso de reintegración, siendo ésta Alta Consejería el centro de convergencia de las actividades que se generan entre los actores. (Ver Tabla1.)

Tabla 1. Actores del Proceso de Reintegración



Fuente: Cuadro realizado por el autor de la presente monografía con base en el Decreto 3043 del 7 de Septiembre de 2006.

Mediante el Decreto 3043 del 7 de Septiembre de 2006, se creó la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas y en el artículo 2 se establecieron sus funciones. (Véase Anexo1)

¹⁴ Ver Acción Social, “Estrategia de Cooperación Internacional Reincorporación a la civilidad: Propuesta técnica”, 2004. p.8. Documento electrónico.

1.2 PROGRAMA PARA LA REINTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE GRUPOS O PERSONAS ARMADAS AL MARGEN DE LA LEY.

Durante el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, el gobierno y el pueblo colombiano atravesaron por uno de los procesos de desmovilización más grandes que se han realizado en América Latina, ya que según las cifras otorgadas por el Alto Consejero para la Reintegración Social y Económica de personas y grupos alzados en armas, Frank Pearl González, desde el inicio del gobierno de Uribe al 2007, se desmovilizaron 43.000 personas. Esta cifra es un enorme desafío que tiene que afrontar el país para que estos procesos no fracasen y pongan en riesgo la posibilidad de una exitosa salida del conflicto armado.

Tabla 2. Desmovilizaciones 2002-2006

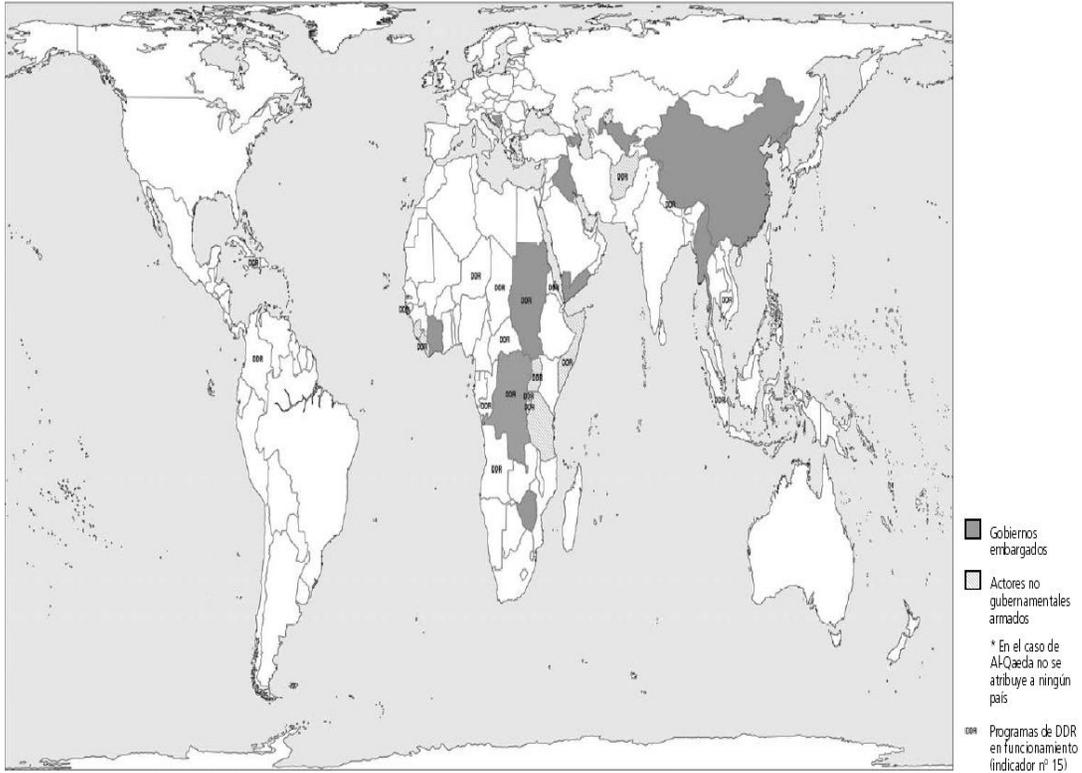
AÑO	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
FARC	529	1376	1306	1135	1558	5904
ELN	139	405	333	301	359	1537
AUC	0	1727	3914	11513	19044	36198
DISIDENCIA	62	65	70	32	73	302
TOTAL	730	3573	5623	12981	21034	43941

Fuente: Cuadro realizado por el autor de la presente monografía con base en el Documento “Estadísticas Sobre Reinserción en Colombia” de Fundación Ideas para la Paz. Documento Electrónico.

Es de resaltar que las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) fue el único grupo armado al margen de la ley que se ha desmovilizado totalmente con previos acuerdos de paz, es por esto que en el cuadro se observa que es el grupo subversivo con mayor número de miembros desmovilizados. De lo anterior que la implementación del Programa de Reincorporación a la Vida Civil se haya dirigido especialmente hacia las desmovilizaciones colectivas de las AUC.

Antes de entrar a analizar el programa, es importante revisar la posición de Colombia frente a los 21 países restantes que durante el periodo en estudio atravesaban por iniciativas de DDR, como se observa en el siguiente mapa.

Gráfico 1. Mapa DDR en el Mundo



Fuente: Escola de Cultura de Pau, “Alerta 2007. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz” Enero de 2007. Documento Electrónico.

Tal y como aparecen en la siguiente tabla, los programas de DDR presentan una amplia diversidad en cuanto al número de efectivos a desmovilizar y reintegrar, los costes de los programas y los organismos ejecutores o financiadores.

Tabla 3. Iniciativas actuales de DDR en el mundo

País	Organismos ejecutores	Período (fechas de inicio y fin)	Combatientes a desmovilizar		Programas a grupos vulnerables			Presupuesto total (Millones dólares)	Fórmulas financiación		
			FFAA	GAO	M	Mc	D		BM	M	P
Afganistán	M	10/03-06/06	-	63.300	•	•		140,9			•
Angola	N	08/02-06/06	33.000	105.000	•	•	•	255,8			•
Burundi	M	12/04-12/08	41.000	37.000	•		•	84,4	•		•
Camboya	M	10/01-	30.000		•			42	•		•
Chad	N	12/05-12/10	9.000	-	-	-	-	10	•		•
Colombia (AUC)	N	11/03-02/06	.	31.761	•			302,6			•
Côte d'Ivoire	M	-	4.000	41.000	•	•		150			•
Eritrea	N	10/02-	200.000			•	•	197,2	•		•
Filipinas (MNLF)	M	97/06		25.000	•			254			•
Guinea-Bissau	M	01/01-	10.544	2.051				26			
Haití	M	08/06-	-	6.000	•			15,75			•
Indonesia (GAM)	N	09/05-06/06	-	5.000	•			35			•
Liberia	M	12/03-12/06	12.000	107.000	•			71			•
Nepal	M	12/06-		12.000				5,9			•
Níger	Int	03/06-12/07	-	3.160		•		2,4			•
Rep. Centrafricana	M	12/04-12/07	-	7.565	-	-	-	13,3			•
RD Congo	M	01/04-12/07	23.000	127.000	•	•		200	•		•
Rep. Congo	M	12/05-12/08	-	42.500	•	•		25	•		•
Rwanda	N	12/01-	15.000	30.000	•	•	•	57,3	•	•	•
Somalia	M	01/05-06/06	-	53.000	•			32,8			•
Sudán	M	01/05-12/07	121.000	57.500	•	•	•	69,4			•
Uganda	N	-	-	15.310	•	•		6,74			•
TOTAL (22)			513.544	741.966	16	10	5	1.996,75	7	13	11

Leyenda:
 Organismos ejecutores: **N**- Nacional / **Int**- Internacional / **M**- Mixto
 Efectivos a desmovilizar: **FFAA**- Fuerzas Armadas estatales / **GAO**- Grupos Armados de Oposición
 Grupos en vulnerabilidad: **M**- Menores-soldado / **Mc**- Mujeres combatientes / **D**: Soldados discapacitados
 Fórmulas financiación: **BM**- Banco Mundial / **M**- Fondos Multinacionales / **P**- Fondos por países
 * Programa de DDR en fase exploratoria.

Fuente: Escola de Cultura de Pau, "Alerta 2007. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz" Enero de 2007. Documento Electrónico.

Colombia es un caso especial con respecto de los demás países del mundo que han transitado por o presencian procesos de DDR, ya que en el caso colombiano en particular, este proceso se ha realizado sin la previa firma de un acuerdo de paz, es decir, se ha llevado a cabo en medio del conflicto y sin que haya un cese de hostilidades y ésta característica hace que el proceso de DDR sea más complejo.

Así mismo, se puede observar que el rol de los organismos internacionales, tanto en las funciones de ejecución como de financiación de los programas, es bastante amplio, aunque cabe apuntar que esta financiación con frecuencia está destinada primordialmente a las primeras fases, con unos períodos temporales

bastante definidos y unos objetivos específicos, mientras que faltan recursos para los períodos de reintegración de estos antiguos combatientes. Finalmente también se debe lamentar la cuantiosa presencia de menores, lo que requiere una aproximación diferente a esta problemática.

Con el fin de esclarecer los componentes del tema a tratar, se hace necesario definir los elementos de los Programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) ya que esta es la etapa final por la cual deben pasar todos los procesos de paz relacionados con conflictos armados; tras la firma de los acuerdos, los combatientes dejan sus armas y se reintegran a la vida civil. Natalia Springer hace una completa definición acerca de lo qué en términos generales es el DDR.

Se define aquí el DDR como un proceso multifocal y multidisciplinario mediante el cual se desactiva el pie de fuerza y se neutraliza la capacidad bélica (defensiva y ofensiva), el aparato financiero y las redes de tráfico y apoyo, y la estructura general de operaciones de uno o más grupos armados dentro de un conflicto interno. Dado que es un vector fundamental de una política de paz y el producto directo de una coyuntura de transición, el proyecto se encuentra limitado por las condiciones políticas bajo las que tiene lugar y las restricciones que imponen las obligaciones del Derecho Internacional.¹⁵

Cabe destacar la importancia de tener en cuenta las tres fases para la planificación del proceso, ya que la característica principal del proceso de DDR es que estas tres etapas presentan una dinámica interdependiente. Siendo fundamentales la desmovilización y la reintegración, el DDR tiene otros principios básicos bastantes significativos para el éxito del proceso.

La reducción de gastos militares, la reforma de las fuerzas armadas y la recolección de armamento ligero (...) algunos programas han puesto un mayor énfasis en conseguir la desmovilización de los antiguos combatientes, mientras que en otros contextos, el énfasis se ha dirigido a la reintegración, en aras de favorecer el proceso de transición y reconciliación.¹⁶

En el caso colombiano no se ha evidenciado una reducción de gastos militares, por el contrario, se han fortalecido las fuerzas armadas y se ha invertido más en seguridad y defensa, el despliegue de las fuerzas armadas ha sido aún mayor, tratando de recuperar la seguridad del territorio que se encontraba en manos de los

¹⁵ Ver Springer, Natalia. *Desactivar la Guerra. Alternativas audaces para consolidar la paz*. 2005. p.61.

¹⁶ Ver Caramés, Albert, Fisas Vincec y Luz Daniel “Análisis de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) existentes en el mundo durante el 2005”, 2006. p. 15

grupos armados que han sido desmovilizados, ya que en las zonas donde se desmovilizaron los grupos, se presentó la reaparición de nuevos grupos armados al margen de la ley.

La legislación colombiana define a la persona desmovilizada como “aquel que por decisión individual abandone voluntariamente sus actividades como miembro de organizaciones armadas al margen de la ley, esto es, grupos guerrilleros y grupos de autodefensa, y se entreguen a las autoridades de la República”¹⁷. Así mismo, define la reintegración como:

La totalidad de los procesos asociados con la reinserción, reincorporación y estabilización social y económica de menores desvinculados y de adultos desmovilizados voluntariamente de manera individual y colectiva. Estos procesos contemplan de manera particular la vinculación y aceptación de estas personas en la comunidad que los recibe, además de la participación activa de la sociedad en general en su proceso de inclusión a la vida civil y legal del país.¹⁸

El Decreto 128 del 22 de Enero de 2003 el cual “permite que los miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley se acojan al Programa de Desmovilización y Reincorporación a la Vida Civil”¹⁹, es el primer paso que da el gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez para iniciar un proceso de paz con los grupos armados al margen de la ley, con el fin de culminar con el conflicto interno armado.

El Programa consta de dos etapas. En la primera fase, se encuentra el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) a cargo del Ministerio de Defensa Nacional.

El Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) del Ministerio de Defensa tiene la competencia de: promocionar la desmovilización; recibir a los desmovilizados individuales; brindarles atención humanitaria y condiciones de seguridad; realizar una valoración preliminar de su situación, ejercer la Secretaría Técnica del Comité Operativo para la Dejación de Armas (CODA) y conceptuar sobre la pertenencia del desmovilizado a un grupo armado ilegal.²⁰

¹⁷Ver Presidencia de la República – Ministerio de Defensa “Decreto 128 de 2003 Capítulo I”. Documento electrónico.

¹⁸Ver Presidencia de la República, “Decreto 3043 de 2006, Artículo II” - Documento electrónico.

¹⁹Ver Ministerio de Defensa. “*Antecedentes y naturaleza del Programa de Desmovilización y Reincorporación*”

²⁰ Ver Acción Social, “Estrategia de Cooperación Internacional Reincorporación a la civilidad: Propuesta técnica”. p.11. Documento Electrónico

En la segunda fase, se halla el Programa de Reincorporación a la vida civil de las personas alzadas en armas a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia

El Programa para la Reincorporación es un programa joven, adscrito al despacho del Ministro del Interior y de Justicia. Se encarga de la reincorporación de los desmovilizados mayores de 18 años individual o colectivamente. Así mismo ha intervenido en los casos de niños o niñas que cumplen su mayoría de edad y aún no han finalizado su proceso. La oferta para la reincorporación, por ahora, está concentrada en Bogotá (fundamentalmente), Medellín e Ibagué (...) En el transcurso del actual gobierno, el programa ha atendido 7.315²¹ personas; el 54% son beneficiarios directos versus a un 46% que corresponden a núcleos familiares.²²

Tabla 4. Componentes Programa de Desmovilización y Reincorporación

Programa de Desmovilización y Reincorporación	
ETAPA I	ETAPA II
*Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD), a cargo del Ministerio de Defensa Nacional.	* Denominada “Programa de Reincorporación de Reincorporación a la vida civil de las personas alzadas en armas” a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia. El programa tiene una duración aproximada de dos años.
	* Atención Humanitaria. Contempla la atención de las necesidades básicas de los desmovilizados y sus familias, lo cual incluye la ubicación en albergues, vestido, alimentación y transporte.
*Presentación de la persona ante la autoridad más cercana.	* Salud. Incluye la vinculación a la Red Pública Hospitalaria cuando ingresan al programa del Ministerio de Defensa, y al Régimen Subsidiado en salud una vez se asignan los cupos por parte del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.
*Termina cuando el Comité Operativo para la Dejación de Armas – CODA- luego de realizar un proceso de verificación, decide si la persona puede o no acceder a los beneficios.	* Educación formal y no formal. Se prestan servicios en diversas áreas: Elaboración de proyecto de vida, educación básica, capacitación en oficios semicalificados, formación productiva y apoyo a proyectos productivos.
	* Seguridad. Se les cobija bajo esquemas de seguridad de acuerdo al nivel de riesgo del ciudadano.
	* Jurídica. Se les apoya y asesora en los aspectos legales, a fin de que puedan reincorporarse a la vida civil y ejercer todos sus derechos.
* Implica la atención humanitaria del desmovilizado e incluye alojamiento y alimentación, transporte, vestuario, atención en salud física, psicológica y seguridad.	* Atención psicosocial. Apoyo psicológico a las personas que por motivo de sus experiencias en la guerra y cambios en su situación de vida, requieren de este apoyo emocional.
	* Sistema de información. Con los componentes de seguimiento, monitoreo y evaluación del Programa en su conjunto y los proyectos derivados, a fin de contar con la información de calidad para la efectiva toma de decisiones y el seguimiento requerido.

²¹ Ministerio del Interior y de Justicia. Fecha de corte Diciembre 2004.

²² Ver Acción Social, “Estrategia de Cooperación Internacional Reincorporación a la civilidad: Propuesta técnica”. p.11. Documento Electrónico

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía, con base en el Documento “Antecedentes y Naturaleza del Programa de Desmovilización y Reincorporación” del Ministerio de Defensa. Documento Electrónico

Con respecto al panorama de la inclusión de menores de edad en las filas de los grupos armados ilegales, como se mencionó anteriormente en el trabajo, los niños, niñas y jóvenes menores de 18 años han recibido un tratamiento diferenciado y con escenarios especiales para el proceso de desvinculación del grupo armado ilegal al cual pertenecían. Así mismo, han recibido una definición jurídica como víctimas de la violencia.

El Programa está anclado en la prevalencia de los Derechos del Niño, su observancia y Protección. Rige sus acciones el carácter jurídico de los niños como víctimas de la violencia, el interés superior del niño, la igualdad en la diferencia y el fortalecimiento del vínculo familiar. Tiene dos campos de ejecución: la prevención y la atención. En la prevención busca ayudar al fortalecimiento de los diferentes programas regulares del ICBF en zonas de alto riesgo de reclutamiento a través de acciones de alimentación escolar, cuidado infantil y uso adecuado del tiempo libre. Además, dirige intervenciones específicas a poblaciones afectadas por la violencia intrafamiliar.²³

De acuerdo con Natalia Springer, el proceso de reintegración de los niños combatientes desmovilizados no debe ser propiamente una resocialización como se hace con los adultos desmovilizados, sino que se deben definir las bases de su socialización primaria, así como durante el proceso se “debe ayudarles a recuperar la salud mental y física, el respeto por sí mismos y su propia dignidad”²⁴.

1.2.1 Alcances del Programa. Los alcances del programa para la reincorporación a la civilidad son los siguientes:

- Generar oportunidades e instalar capacidades en la población en tránsito a una vida civil²⁵.
- Gestionar los beneficios jurídicos y socioeconómicos desde una perspectiva de derechos pero también de deberes²⁶.

²³ Ver Acción Social, “Estrategia de Cooperación Internacional Reincorporación a la civilidad: Propuesta técnica”. p.12. Documento Electrónico

²⁴ Ver Springer, *la Guerra. Alternativas audaces para consolidar la paz*. p.169.

²⁵ Comparar Acción Social, “Estrategia de Cooperación Internacional Reincorporación a la civilidad: Propuesta técnica. Documento Electrónico

²⁶ Comparar Acción Social, “Estrategia de Cooperación Internacional Reincorporación a la civilidad: Propuesta técnica. Documento Electrónico

- Eliminar las barreras de entrada a los servicios de salud, educación, bienestar social, recreación y deporte²⁷.
- Garantizar una adecuada y oportuna recepción²⁸.
- Avanzar en su conocimiento y reconocimiento de manera que la oferta de reincorporación se ajuste a las destrezas, habilidades y expectativas de la población en proceso²⁹.
- Prevenir la vinculación de niños, niñas y jóvenes a los grupos armados ilegales³⁰.
- Implementar estrategias en los territorios con más amplio riesgo de vinculación³¹.
- Construir la paz a través de la ampliación de opciones para niños³².

Con estos propósitos el gobierno ha formulado una serie de objetivos y alcances en cuanto al programa de reinserción que han sido algo ambiciosos y esto ha hecho que muchos de los objetivos propuestos no se hallan alcanzado y que la labor y el dinero invertido no hayan logrado los resultados esperados.

1.2.2 Limitaciones y Resultados. Los vacíos que tiene el programa son muy grandes y los límites de éste han sido numerosos, razón por la cual los resultados arrojados en este periodo no han sido los más favorables para la credibilidad del proceso. De acuerdo con un informe realizado por la MAPP-OEA, el proceso de reinserción se ha visto seriamente afectado debido a los siguientes motivos:

1. Con el Tránsito del PRVC (Programa para la Reincorporación a la Vida Civil) del Ministerio del Interior a la Alta Consejería para la Reintegración, el Proceso de Reinserción de más de 30.000 ex combatientes se ha visto afectado.³³

²⁷ Comparar Acción Social, “Estrategia de Cooperación Internacional Reincorporación a la civilidad: Propuesta técnica. Documento Electrónico

²⁸ Comparar Acción Social, “Estrategia de Cooperación Internacional Reincorporación a la civilidad: Propuesta técnica. Documento Electrónico

²⁹ Comparar Acción Social, “Estrategia de Cooperación Internacional Reincorporación a la civilidad: Propuesta técnica. Documento Electrónico

³⁰ Comparar Acción Social, “Estrategia de Cooperación Internacional Reincorporación a la civilidad: Propuesta técnica. Documento Electrónico

³¹ Comparar Acción Social, “Estrategia de Cooperación Internacional Reincorporación a la civilidad: Propuesta técnica. Documento Electrónico

³² Comparar Acción Social, “Estrategia de Cooperación Internacional Reincorporación a la civilidad: Propuesta técnica. Documento Electrónico

2. La tardanza en el fortalecimiento de las entidades responsables en el tema, la indefinición e incertidumbre respecto de cómo se estructurará el Programa y la falta de articulación de la oferta nacional con las administraciones municipales y el sector privado son las principales dificultades en la implementación de la oferta.
3. En algunos casos, la MAPP/OEA ha verificado que los beneficiarios no cuentan con información respecto de los cambios en el programa e incluso no saben del cronograma de cierre de brecha de servicios.
4. Limitada capacidad operativa y cobertura del Programa.
5. Dificultad en establecer claridad en las cifras. Existen un problema que tiene que ver con el desfase entre el número de desmovilizados Reportado por el Gobierno y el número de ubicados por parte de la policía. No hay claridad respecto al número de beneficiarios, su ubicación ni su movilidad.
6. La comunidad continúa con la sensación, de que el programa no asegura la reinserción socioeconómica de los beneficiarios, lo que a su turno podría derivar en que éstos tiendan a reincidir en actividades ilegales.
7. Las asociaciones que se han creado para el desarrollo de estos proyectos, no han sido suficientemente capacitadas para hacer propuestas sostenibles ni viables para cada región.
8. Percepción de una falta de oportunidades que ha generado migraciones de desmovilizados y contribuido al abandono del programa.
9. Muchos de los beneficiarios a pesar de estar en el programa por casi más de dos año, aún no reciben los beneficios prometidos en materia de educación y salud.³⁴

Por otro lado es importante destacar que del buen recibimiento que el desmovilizado tenga depende la durabilidad de su desmovilización, sin embargo, se percibe que la población civil no está lista para este recibimiento, aún hay un gran temor y ven su seguridad amenazada, un claro ejemplo de esto se vio manifestado en la reacción de los habitantes de un barrio en Bogotá, cuando se efectuaron asesinatos y ataques contra reinsertados.³⁵

³³ Con el Decreto 3043 de 2006 se crea en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República La Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas.

³⁴ Ver OEA, “Noveno Informe MAPP/OEA Apoyo al proceso de paz”. 2007. p. 4-5. Documento electrónico

³⁵ Comparar Revista Hechos del Callejón “Los 10 Temores del Proceso de Desmovilización” Octubre 2005. p3

2. INSTITUCIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DIRIGIDA A LOS PROCESOS DE REINTEGRACIÓN DE GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY

Por medio de una serie de instituciones que regulan la recepción y el uso de la Cooperación Internacional el Estado colombiano ha vinculado a los procesos de reintegración esta herramienta fundamental ya que como lo dice Keohane: “la capacidad de los Estados para comunicarse y cooperar depende de las instituciones hechas por el hombre, que varían históricamente y según los temas, en naturaleza (respectos de las políticas que incorporan) y en fuerza (en términos del grado hasta el cual sus reglas están claramente especificadas y son rutinariamente obedecidas)”³⁶.

La Cooperación Internacional “es la ayuda que se entrega para apoyar el desarrollo económico y social de países en desarrollo, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias por parte de países u organizaciones multilaterales. Se le conoce también como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y es un concepto global que comprende diferentes tipos concesionales de ayuda”³⁷.

2.1 INSTITUCIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA

Para un adecuado desarrollo del tema es necesario dejar en claro cómo se da la cooperación internacional en Colombia, sus instituciones rectoras y las funciones que éstas desempeñan.

Al iniciar el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, no existía en Colombia un tipo de institucionalidad que lograra llevar ordenada y concienzudamente los aportes

³⁶ Ver Keohane, Robert, *Instituciones Internacionales y Poder Estatal: ensayos sobre las teorías de relaciones internacionales*, 1941.p151

³⁷ Ver Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional “Manual de Acceso a la Cooperación Internacional”, 2007, p13. Documento electrónico.

realizados por la comunidad internacional,³⁸ el gobierno tuvo que enfrentar la existencia de vacíos institucionales que generaron una serie de obstáculos al adecuado proceso de su incorporación al escenario de la cooperación internacional.

Se ha generado en muchos casos, una asignación dispersa en pequeños proyectos de bajo impacto y una baja complementariedad entre los esfuerzos nacionales y los recursos de cooperación, que se refleja también en una baja articulación con la programación del presupuesto de inversión de la Nación y las prioridades de la planeación sectorial. Igualmente, los vacíos institucionales y sus problemas relacionados han impedido establecer con las fuentes y receptores, prioridades, metas y procedimientos conjuntos para lograr objetivos comunes de beneficio colectivo.³⁹

Para darle solución y mediante reformas realizadas al aparato institucional (ver Tabla 4), se crea la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional como el ente rector de la cooperación internacional y en su interior la Dirección de Cooperación Internacional con “funciones de coordinación técnica y desarrollo de la política internacional en la materia, la articulación con los aportantes y receptores de Cooperación Internacional pública o privada, el apoyo a los procesos de negociación y la gestión de los recursos, programas y proyectos de ayuda oficial al desarrollo y de cooperación privada que adelante el país”⁴⁰.

Posteriormente encontramos la Cancillería, que particularmente en materia de Cooperación Internacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores lleva a cabo la “definición de políticas sobre la materia, así como las etapas de negociación y suscripción de convenios o acuerdos de cooperación con las fuentes”⁴¹.

Adicionalmente se encuentran las Oficinas de Cooperación Internacional localizadas en los Ministerios y ciertos establecimientos públicos del orden nacional, encargadas de “coordinar y manejar algunas de las líneas o programas de cooperación”⁴².

³⁸ Comparar Centro de Pensamiento Estratégico Internacional – CEPEI. “La Cooperación Internacional en Colombia”, 2004. p4. Documento Electrónico.

³⁹ Ver Centro de Pensamiento Estratégico Internacional – CEPEI. “La Cooperación Internacional en Colombia”, 2004. p5. Documento Electrónico.

⁴⁰ Ver Agencia Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional*, Tercera Edición 2007, p13. Documento electrónico.

⁴¹ Ver Acción Social. *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional*, p10. Documento electrónico.

⁴² Ver Acción Social. *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional*, p10. Documento electrónico.

A continuación están los entes no pertenecientes al Estado que son las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) Aquí es importante mencionar que cuando se presenta cooperación internacional no oficial, este tipo de cooperación es brindada por entes internacionales privados sin ánimo de lucro, por lo cual quienes reciben dicha cooperación deben ser organismos del mismo perfil.

Tabla 5. Actores de la Cooperación Internacional

ENTIDAD	CARÁCTER	ROL / COMPETENCIA
Presidencia de la República -ACCI-	Público / Gestión	Ver el cuadro siguiente
DNP	Público / Técnico	Definir las prioridades de cooperación en el marco del PND
Ministerio de Relaciones Exteriores	Público / Político / Diplomático	Apoyo técnico a Presidencia de la República
Ministerio de Comercio Exterior Proexport Coinvertir	Público / apoyo	Articular la política exterior a la demanda y oferta de cooperación internacional (CI) y liderar la gestión diplomática para la promoción de estrategias de CI y el establecimiento de acuerdos de CI
Entidades Territoriales	Públicas Receptoras de CI Nacionales, Regionales y Locales	Apoyar a la Cancillería, al DNP y a la ACCI en el diseño de una estrategia de promoción y venta de bienes y servicios bajo esquemas de cooperación horizontal
ONG/Entidades Académicas y de investigación / Empresa privada	Privadas / Gestión Receptoras de CI	Canalizar sus solicitudes de CI oficial a través de la ACCI y reportarle la recepción de los recursos de CI Reportar a la oficina de CI de la Cancillería sobre la realización de convenios y acuerdos de carácter bilateral Registrar en el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Proyectos los avances y resultados de ejecución de proyectos de CI y proveer a la ACCI de información relevante sobre los mismos
Otras entidades Públicas con oficinas de CI (Ministerios, ICBF, SENA, etcetera)	Públicas / Gestión	Articular su gestión al sistema de información para la CI Proveer información de los avances y resultados de ejecución de proyectos de CI Gestionar de manera independiente de recursos de CI

Fuente: Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, “La Cooperación Internacional en Colombia”. 2004. Documento electrónico

Sin duda alguna estas instituciones son de suma importancia para que se de la cooperación, pero también es relevante que no sólo existan sino que funcionen adecuadamente ya que “Sin instituciones habría poca cooperación. Y sin un conocimiento de cómo funcionan las instituciones – y qué las hace funcionar bien –

es probable que fueran menos y peores instituciones que si dicho conocimiento fuera generalizado”⁴³.

Además de las funciones técnicas, las instancias de cooperación, desarrollan tareas relacionadas con los temas de la agenda nacional e internacional; para la desmovilización, el tema que nos ocupa, se ha dispuesto un escenario institucional al cual han respondido las fuentes y los organismos de cooperación.

Los ejes temáticos prioritarios para la Administración del Presidente Uribe (2002-2006) son: bosques, paz y reincorporación, desarrollo productivo y alternativo, fortalecimiento del Estado de Derecho, programas regionales de desarrollo y paz, desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria. Desde el punto de vista de las fuentes o la oferta de cooperación, de acuerdo con la información existente y establecidos por el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OECD los principales temas son:⁴⁴

Tabla 6. Temas agenda de Cooperación

COBERTURADE NECESIDADES SOCIALES BÁSICAS	DESARROLLO HUMANO	INFRAESTRUCTURASY TEJIDO ECONÓMICO	DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE	PARTICIPACIÓN SOCIALY BUEN GOBIERNO	PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ
Salud, educación, agua y saneamiento, nutrición, vivienda, seguridad alimentaria y ayuda de emergencia.	Formación profesional, educación superior, cooperación cultural, población desplazada, mujer (en estado de vulnerabilidad), menores (en estado de vulnerabilidad), comunidades indígenas.	Infraestructuras y equipamientos, micro créditos y PYMES, proyectos productivos y desarrollo alternativo.	Áreas protegidas, biodiversidad, fortalecimiento institucional, formación y capacitación.	Fortalecimiento de instituciones públicas, descentralización y fortalecimiento de la sociedad civil.	Promoción y protección de los DDHH y el DIH, alertas tempranas, respuesta inmediata, formación y capacitación.

Fuente: Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, “La Cooperación Internacional en Colombia” - 2004. Documento electrónico

El mayor avance que se puede observar con respecto a la institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia, fue la creación de la “Estrategia de la Cooperación Internacional en Colombia” la cual se fundamenta “en el interés

⁴³ Ver Keohane, *Instituciones Internacionales y Poder Estatal: ensayos sobre las teorías de relaciones internacionales*. p. 241

⁴⁴ Ver Centro de Pensamiento Estratégico Internacional. “La cooperación internacional en Colombia”. p8. Documento electrónico

legítimo del Estado Colombiano por coordinar la ayuda internacional hacia la solución de los problemas estructurales que enfrenta la nación”⁴⁵.

Así mismo, con el objeto de llevar ordenada y concienzudamente los aportes hechos por los cooperantes internacionales, el 10 de Junio de 2003 se lleva a cabo en Londres, la reunión preparatoria para la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia⁴⁶, en la cual se establecieron 6 bloques temáticos dentro de los cuáles se encuentra el bloque de “Reincorporación a la civilidad”, con seis temas prioritarios: Prevención del Reclutamiento, Promoción de la Desmovilización, Atención Básica, Reincorporación, Fortalecimiento Institucional, Seguimiento, Monitoreo y Evaluación.⁴⁷

Este bloque recoge la invitación abierta y enfática del gobierno colombiano a la Comunidad Internacional, a la sociedad civil y al sector privado para contar con su apoyo decidido en la creación de condiciones para la paz y su mantenimiento. Esto incluye, entre otros aspectos “la ampliación de las oportunidades para los ciudadanos que retornan a la civilidad y la promoción de la reconciliación nacional”⁴⁸.

Así mismo, el gobierno Colombiano implementó las mesas de donantes con el objeto de focalizar la cooperación proporcionada por la comunidad internacional pretendiendo con ellas lograr una mayor información y coordinación de la ayuda internacional.

La comunidad de Cooperantes conformó el grupo de los 24 (G-24⁴⁹) dentro de los cuales se encuentran representantes de los gobiernos de América, Europa, Japón y Organismos multilaterales y el Sistema de Naciones Unidas.

⁴⁵ Ver Presidencia de la República de Colombia “Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia”, 2004. p1. Documento electrónico.

⁴⁶ Al documento de esta primera reunión se le dio el nombre de Declaración de Londres

⁴⁷ Ver Agencia Colombiana de Cooperación Internacional- ACCI “Una Coalición Internacional por la paz de Colombia” 2004 p3

⁴⁸ Ver Acción social “Estrategia de Cooperación Internacional” 2005. p26

⁴⁹ El G-24 está conformado por: Argentina, Austria, Brasil, Bélgica, Canadá, Chile, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Reino Unido, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Países Bajos, Portugal, República Federal de Alemania, Suiza, Suecia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa y Organismos Multilaterales como la Comisión Europea, La Organización de Naciones Unidas, ONU y sus agencias, la Corporación Andina de Fomento, CAF; el Banco Interamericano de Desarrollo, BID; el Fondo Monetario Internacional, FMI; y el Banco Mundial.

Aunque se ha hecho evidente el avance que ha tenido la institucionalidad de la cooperación internacional con la creación de instituciones, la organización de la operatividad de éstas y la implementación de escenarios de negociación, esto no ha sido suficiente para que los objetivos de los procesos de reintegración de grupos o personas armadas al margen de la ley se hayan alcanzado.

En primer lugar porque el gobierno no ha cumplido a cabalidad con lo propuesto en las reuniones, ya que el G-24 se focalizó principalmente en que el gobierno colombiano se comprometiera y cumpliera con las Recomendaciones de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, encaminando las discusiones de las mesas de donantes hacia éste propósito. Por su parte, el gobierno de Colombia se comprometió en la reunión de la mesa de donantes realizada en el 2003 a cumplir cabalmente con dichas recomendaciones, pero de acuerdo con uno de los informes del seguimiento realizado a estas recomendaciones el gobierno colombiano no cumplió ya que:

Las reuniones han evidenciado el incumplimiento de la mayoría de las recomendaciones por parte del Estado y particularmente del gobierno colombiano, pocos y limitados avances en algunas de ellas y la persistencia de políticas y programas gubernamentales que van claramente en contra de muchas recomendaciones cuya pronta implementación fue acordada por el G-24 con el gobierno desde el 10 de Julio de 2003 y cuyo cumplimiento también ha sido un compromiso del gobierno ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas durante las últimas dos sesiones, Las reuniones también han dejado ver el consenso entre el gobierno y las organizaciones sociales y no gubernamentales sobre el grave y reiterado incumplimiento de las recomendaciones dirigidas a las guerrillas y grupos paramilitares.⁵⁰

Por otro lado en el año 2005, la reunión del G-24 se encaminó hacia el ámbito jurídico de los procesos de desmovilización y reinserción paramilitar mostrando preocupación en si prestar o no cooperación. El Estado colombiano se vio presionado a expedir la Ley de Justicia y Paz, la cual “tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”⁵¹.

⁵⁰ Ver Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Resumen Ejecutivo de Reuniones entre el Gobierno y la Sociedad Civil. Noviembre-Diciembre de 2004. p1. Documento electrónico.

⁵¹ Ver Congreso de la República de Colombia, “Ley 975 de 2005. Ley de Justicia y Paz”. Art. 1

En contraposición a lo que el G-24 expresó acerca de crear un marco jurídico para los procesos de desmovilización y reinserción de grupos armados al margen de la ley, la Oficina de Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos expresó que esta ley - de Justicia y Paz - otorga a los desmovilizados condiciones que van en contra de la consecución de la paz y que una vez más incumplen con las recomendaciones propuestas con respecto a la prevención de la violación de los Derechos Humanos.

6. El gobierno no mostró acciones concretas para prevenir violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario, ni tampoco para investigar, procesar y sancionar a los responsables. Por el contrario, continuó defendiendo la realización de programas de desmovilización de combatientes ilegales bajo un marco jurídico que garantiza la impunidad inclusive para crímenes de guerra y de lesa humanidad. El gobierno siguió dando prioridad a publicitar hechos cumplidos que carecen de transparencia (desmovilizaciones) por encima de la necesidad de generar condiciones para que estas desmovilizaciones sean efectivamente medios para la paz y no instrumentos que permiten la impunidad de crímenes de lesa humanidad y facilitan la consolidación del control social, territorial, político y económico del paramilitarismo.⁵²

Tabla 7. Fallas Institucionales del Proceso de Desmovilización y Reinserción

Fallas Institucionales del Proceso de Reinserción	* Tardanza en el fortalecimiento de las instituciones encargadas del tema.
	*Limitada capacidad operativa
	*Limitada cobertura a todos los beneficiarios y a sus familias de los servicios básicos como: salud, educación, documentación y atención psicosocial.
	*Débil proceso de reinserción
	*Falta de definición de la estructura del programa.
	*Falta de articulación de la oferta nacional con las administraciones municipales y el sector privado
	*Falta de información hacia los beneficiarios acerca de los cambios del programa.
	*Desfase entre el número de desmovilizados reportado por el gobierno y el número de ubicados por parte de la policía.
	*Falta de capacitación para hacer propuestas sostenibles y viables para cada región.
	*Falta de oportunidades para los desmovilizados.

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en datos tomados del “Noveno Informe de la Mapp/OEA” – 2007.

Así mismo, no se han observado resultados óptimos con los procesos de desmovilización que hasta ahora se han realizado, incrementado la desconfianza de la comunidad internacional como lo muestra un informe de la OEA en el cual

⁵² Ver Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Resumen Ejecutivo de Reuniones entre el Gobierno y la Sociedad Civil. P.2 Documento electrónico

mencionan que “se observa con preocupación, la aparición de nuevos grupos en las zonas donde operaban las estructuras desmovilizadas”⁵³.

Y en otro aparte, “las conclusiones de un análisis detallado del proceso de reintegración, muestra faltas de cobertura en la oferta institucional. Estas faltas se verifican especialmente en las áreas de salud, apoyo psicosocial y en educación, así como en la posibilidad de que los ex combatientes puedan ocuparse laboralmente o acceder a un proyecto productivo”⁵⁴.

⁵³ Ver Misión para Acompañar el Proceso de Paz en Colombia MAPP-OEA. “Séptimo informe trimestral del secretario general al consejo permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia (mapp-oea)”, 2006. p. 4. Documento Electrónico

⁵⁴ Ver MAPP-OEA. “Séptimo informe trimestral del secretario general al consejo permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia (mapp-oea)”. P.4. Documento Electrónico.

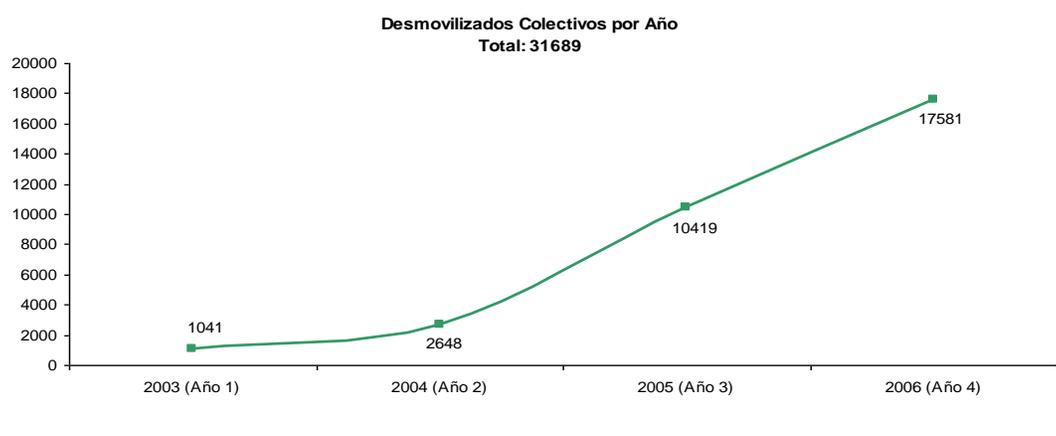
3. PARTICIPACIÓN DE ORGANISMOS INTERNACIONALES PARA COOPERAR CON EL PROCESO DE REINTEGRACIÓN DE GRUPOS O PERSONAS ARMADAS AL MARGEN DE LA LEY

Colombia ha sido un país fuertemente afectado por el conflicto interno con graves consecuencias económicas, políticas y sociales, las cuales no han permitido que el país mantenga un desarrollo creciente. Sin embargo, durante el gobierno de Uribe mediante la *Política de Seguridad Democrática* se ha recuperado un vasto territorio que se encontraba en manos de los grupos armados ilegales y ha sido evidente el control y la seguridad de las carreteras del país, lo que ha generado una creciente reactivación en el turismo y la producción.

A pesar de esto, los costes de la guerra son muy altos y en igual dimensión son los procesos y programas para rehabilitar y reintegrar a los combatientes al margen de la ley que quieren dejar de lado el conflicto.

Un estudio de la Fundación Restrepo Barco reveló que un desmovilizado le cuesta al Estado un millón de pesos mensuales. Se requieren – dijo el Alto Comisionado para la Paz – entre 20 y 25 mil millones de pesos anuales para adelantar todo el proceso. Por ello la inversión en la política de reinserción ha pasado de 23.000 millones en el 2002 a 130.000 millones en el 2005. Para el 2006 se tienen presupuestados 181.000 millones de pesos.⁵⁵

Gráfico 2. Desmovilizados Colectivos por año



Fuente: Gráfico elaborado por el autor de la presente monografía con base en los datos tomados del Informe Técnico Trimestral. Programa para la Reincorporación a la vida civil. Agosto de 2006. Ministerio del Interior y de Justicia

⁵⁵ Ver Revista Hechos del Callejón “*Los 10 Temores del Proceso de Desmovilización*” Octubre 2005. p. 4

Ahora bien, es notorio que el Estado colombiano para atender las actividades relacionadas con la solución del conflicto armado requiere de la ayuda de la cooperación internacional y así mismo hay un interés mutuo de la comunidad internacional por cooperar con Colombia. En este punto es importante preguntarse ¿cuáles son los motivos para que la comunidad internacional deba intervenir y cooperar con aquellos países que libran en su interior un conflicto interno armado?

Los temas planteados por Collier entorno a las estructuras de los Estados, podría perfectamente ser una herramienta para analizar el caso colombiano, ya que la Agenda de Cooperación Internacional del presidente Uribe coincide con la Agenda internacional a nivel mundial, ya que en las dos se hace un importante en el tema de la lucha contra el terrorismo y la lucha contra el narcotráfico.

Teniendo en cuenta lo anterior, surge un segundo interrogante ¿porqué la comunidad internacional debe cooperar con los procesos de desmovilización en Colombia?

En primer lugar, porque de una u otra forma, tanto los Países vecinos de Colombia como los Estados en general se pueden ver afectados por el conflicto, ya que los grupos armados ilegales que operan en Colombia, son grupos que han perdido sus objetivos ideológicos y mantienen su lucha porque se encuentran fuertemente beneficiados por los recursos provenientes del comercio ilegal de drogas el cual se considera su principal fuente de financiación. Aquí aparece otro factor importante y es el terrorismo.

El terrorismo tiene un estrecho vínculo con el narcotráfico, ya que los grupos terroristas utilizan este medio para financiarse. Por lo general los grupos terroristas se encuentran en países en conflicto en donde hay territorios sin ningún control gubernamental debido a la guerra, esto les genera facilidades para cultivar y transportar la droga⁵⁶. Es por ello, que países como Estados Unidos que tiene una fuerte política antiterrorista, brinda una importante cooperación a Colombia en el tema y en el control de los cultivos ilícitos.

⁵⁶ Comparar Collier, en *El Desafío Global de los Conflictos locales*. P19

Es importante tener en cuenta, que en Colombia lo que antes se denominaba como grupos insurgentes, hoy en día son calificados grupos terroristas, esta redefinición, se hizo durante el gobierno del presidente Uribe y su principal argumento para declararlos así es que “las guerrillas cambiaron sus viejas ideas de revolución marxista por el mercenarismo financiado por las drogas ilícitas y además engendraron el terrorismo paramilitar”⁵⁷. Adicionalmente, los grupos ilegales en Colombia utilizan prácticas que violan el Derecho Humanitario y los Derechos Humanos.

A partir de lo anterior, se hace indispensable la cooperación de la comunidad internacional en Colombia no solo para combatir los cultivos ilícitos y lograr una salida negociada al conflicto, sino también para lograr que los procesos de desarme, desmovilización y reinserción en Colombia sean estables, adecuados y sus resultados sean óptimos y duraderos.

El presidente Álvaro Uribe Vélez desde el inicio de su gobierno hizo un llamado a la comunidad internacional, ya que aunque ésta ha manifestado su voluntad por cooperar con la consecución de la paz en Colombia y ha brindado su apoyo, el conflicto colombiano es un tema que requiere de una presencia y cooperación inmediata.

La Nación colombiana insiste en que el conflicto sea visto como un asunto de interés multilateral. En el año 2003 importantes decisiones de apoyo a Colombia fueron tomadas en las Cumbres de OEA y el grupo de Río y en la reunión del G8, en parte porque se advierte que la acción de los violentos que operan en Colombia no sólo afecta zonas fronterizas sino que amenaza con extenderse de plano a otros países de la Región.⁵⁸

A pesar de la desconfianza que ha demostrado la comunidad internacional hacia el proceso de paz, no puede negarse el apoyo que hasta ahora ha brindado, ya que tanto países como organismos e instituciones, han estado siempre dispuestos a cooperar con la obtención de la paz en Colombia, brindando su ayuda, asistencia técnica y buenos oficios en los procesos y programas que se han establecido alrededor de la búsqueda de la paz.

⁵⁷ Ver Presidencia de la República, *Las FARC y el ELN si son terroristas*. 2008. Documento Electrónico

⁵⁸ Ver Agencia Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional “Una coalición Internacional por la paz de Colombia”, 2007. p. 5. Documento electrónico.

“El gobierno del Reino Unido se ofreció como anfitrión de una primera reunión que sirviera como antesala de la mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia”⁵⁹.

3.1 PARTICIPACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

La participación de la OEA en el conflicto colombiano y en la supervisión de las desmovilizaciones de personas y grupos armados ilegales ha sido tal vez la más visible en cuanto a la participación de la comunidad internacional.

Tabla 8. Organismos Internacionales en el proceso de DDR

ORGANISMO INTERNACIONAL	No. De países	Países donde esta presente para DDR
ONU	13	Burundi, Congo, Cote D'Ívore, Haiti, Liberia, RCA, RDCongo, Rwanda, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Eritrea, Guinea-Bisau.
B.M.	13	Angola, Burundi, Congo, Cote D'Ívore, Filipinas, RCA, RDCongo, Rwanda, Sierra Leona, Camboya, Chad, Eritrea
U.E	4	Afganistán Indonesia, RDCongo, Somalia
U.A - ECOWAG	6	Cote D'Ívore, Liberia, RCA, Sierra Leona, Somalia, Sudán.
PNUD	15	Afganistán, Angola, Congo, Cote D'Ívore, Haiti, Indonesia, Liberia, RCA, RDCongo, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Chad, Eritrea.
UNICEF	13	Afganistán, Angola, Burundi, Colombia , Cote D'Ívore, Indonesia, Liberia, RCA, RDCongo, Sierra Leona, Sudán, Camboya.
PMA	6	Angola, Burundi, Cote D'Ívore, Liberia, Camboya, Eritrea.
OIM	5	Congo, Indonesia, Sierra Leona, Eritrea, Guinea Bisau
OIT	5	Burundi, Congo, Filipinas, Rwanda, Somalia
OEA	1	Colombia

Fuente: elaborado con base en el estudio de la Escuela de Paz – UAB, 2006

En el cuadro se observa la poca participación que han tenido los organismos internacionales en el proceso de DDR en Colombia, a parte de la UNICEF que participa en el caso particular de desvinculación de niñas, niños y jóvenes menores de 18 años, el único organismo que no solo ha participado sino que ha estado presente en

⁵⁹ Ver Acción Social “Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia y el Proceso Londres – Cartagena. Experiencias en la Ayuda al Desarrollo en Línea con la Declaración de París”. 2006.p3. Documento Electrónico.

los procesos de desmovilización ha sido la OEA, un organismo multilateral que ha llevado a cabo una importante y destacada labor.

Entre las particularidades de la misión de la OEA al respecto se han mencionado:

- a. Es el único caso actual de desmovilización pactada de grupos paramilitares sin que se esté dando al mismo tiempo un desmonte general de todas las fuerzas armadas comprometidas en la guerra en ejecución de un programa de paz.
- b. El objetivo de la MAPP/OEA es “apoyar los esfuerzos del Gobierno colombiano en la búsqueda de una paz duradera” y por lo mismo no se orientó a la mediación, ni a la asesoría en la fase de construcción de los pactos, ni a iniciativas independientes de la política gubernamental.
- c. Del amplio mandato consignado en el convenio suscrito entre el Gobierno de Colombia y el Secretario General de la OEA, la misión ha dado prioridad a la “verificación del cese al fuego y hostilidades, verificación de la desmovilización y desarme, verificación real del desmonte de las estructuras armadas y reinserción a la vida civil y seguimiento de la verificación individual de los reinsertados” (MAPP/OEA; Sexto Informe, 2006) · A esto agrega la “verificación de las fases procesales judiciales de la desmovilización”, de la destrucción de las armas y el apoyo a comunidades afectadas por la violencia.
- d. Las condiciones para el cumplimiento de su misión solo las han considerado reunidas cuando ha culminado oficialmente el proceso de desmovilización de los primeros meses de 2006. Durante la fase anterior el Secretario General ha dado cuenta de la ausencia de recursos y solo a la fecha del VI Informe al Consejo General ha constatado que se están reuniendo las condiciones materiales y de recurso humano para realizar las tareas prometidas. Ello explicaría en parte el incumplimiento de la función de verificación de cese al fuego y de hostilidades durante 27 meses de ese proceso, entre Enero de 2004 y Abril de 2006.
- e. La misión de la OEA, asume como dado el ordenamiento jurídico que rige la desmovilización incluida allí la ley 895/2005 y se ha abstenido de intervenir en controversias jurídicas o políticas o en otros aspectos relacionados con el tema de los paramilitares como su relación indisoluble con el narcotráfico, incidencia en instituciones estatales, vínculos con elementos de las FFAA, vínculos con otros agentes del Estado, participación en política con instrumentos mafiosos, redes de apoyo económico.⁶⁰

3.2 DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL ORIENTADOS A LA REINCORPORACIÓN A LA CIVILIDAD.

Aunque en el escenario de la cooperación internacional se ha evidenciado la desconfianza que se ha ido creando, esto no ha detenido el avance en las

⁶⁰ Ver INDEPAZ, González Posso, Camilo, “Comunidad Internacional y Paz” 2006, p.14. Documento electrónico

negociaciones, aún existe la voluntad por parte de los cooperantes de apoyar los diferentes proyectos que se han propuesto a lo largo de las reuniones.

En la tabla siguiente se puede apreciar la distribución de los recursos obtenidos:

Tabla 9. Distribución de los recursos por cada bloque temático

Bloque Temático	No. Proyectos	Aporte Internacional US\$
Bosques	14	14.984.155,00
Desplazamiento Forzado y Asistencia humanitaria	119	148.539.470,60
Desarrollo Productivo Alternativo	58	126.207.674,40
Fortalecimiento del Estado Social de Derecho y DDHH	177	95.120.294,50
Programas Regionales de Desarrollo y Paz	148	82.886.887,00
Reincorporación a la Civildad	34	42.381.392,40
Total General	550	510.119.873,90

Fuente: Acción Social “Balance Orientación de la Cooperación Internacional Hacia la Estrategia de la Cooperación en Colombia 2003-2006”. Documento electrónico

Como se puede observar, el rol de los organismos internacionales en la financiación de los proyectos de cada bloque temático es significativo. El bloque temático de Reincorporación a la Civildad obtuvo un 8,31% de cooperación de un monto total de US\$510.119.874⁶¹ de aportes internacionales correspondientes a 550 proyectos registrados por la Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social.

Con el fin de precisar los aportantes al bloque temático de Reincorporación a la Civildad y el monto de sus aportes durante el periodo en estudio, se presenta a continuación la tabla de distribución de los recursos.

Tabla 10. Distribución de los Recursos en el Bloque Temático de Reincorporación a la Civildad

Bloque Temático	Fuente de Cooperación	No. Proyectos	%	Aporte Internacional US\$	%
	Acnur	1	3%	282.972	0,67%
	Comisión UE	4	12%	15.071.424	35,56%
	España	2	6%	2.172.000	5,12%

⁶¹ Ver Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. “Balance Orientación de la Cooperación internacional hacia la estrategia de la cooperación en Colombia 2203-2206”. 2007. p6. Documento electrónico.

Reincorporación a la Civildad	Estados Unidos	3	9%	10.516.065	24,81%
	Italia	1	3%	1.788.000	4,22%
	Países Bajos	3	9%	4.126.562	9,74%
	Suecia	14	41%	7.801.440	18,41%
	Unicef	6	18%	622.929	1,47%
Total		34	100%	42.381.392	100%

Fuente: Acción Social, “Balance Orientación de la Cooperación Internacional Hacia la Estrategia de la Cooperación en Colombia 2003-2006”. Documento electrónico

Se observa un registro de 34 proyectos relacionados con los procesos de reincorporación, teniendo el mayor apoyo por parte de la Comisión Europea (35,56%), seguido por Estados Unidos (24,81%), Suecia que respalda el mayor número de proyectos (18,41%) y Países Bajos (9,74%).

Por otro lado es importante destacar que aunque se requiere de cooperación financiera debido a las grandes sumas de dinero que demandan los procesos de reinscripción, no se puede dejar de lado la importancia de la cooperación técnica en éste tipo de procesos ya que los aportes de conocimientos, experiencias y habilidades en este tema específico son una significativa contribución para el éxito de los procesos aunque no todos los conflictos son iguales ni se pueden manejar de la misma forma.

El tratamiento particular que la comunidad internacional le ha otorgado a la desvinculación y prevención de la vinculación de niños, niñas y jóvenes menores de 18 años a grupos armados ilegales, se muestra a continuación ya que los programas que se ejecutan para ellos son diferentes a los de los desmovilizados mayores de edad.

Tabla 11. Acciones Internacionales frente al tema niñez y conflicto armado

	Atención	Prevención	Sensibilización	Investigación Sobre el tema	Fortalecimiento Institucional	Desarrollo Legislativo
Organizaciones Internacionales *	OIM	-Save the Children. -OIM -Coalición Contra la Vinculación de niños,	- Save the Children	- Save the Children - Terre de Hommes Alemania - OIM	- Save the children -OIM	- Coalición Contra la Vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto

		niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia				armado en Colombia
--	--	---	--	--	--	-----------------------

*La agencia líder en la financiación de proyectos relacionados con el tema es “Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional” USAID. Tomado de Observatorio sobre Infancia Universidad Nacional de Colombia.

Fuente: Acción Social, “Balance Orientación de la Cooperación Internacional Hacia la Estrategia de la Cooperación en Colombia 2003-2006”. Documento electrónico

La anterior tabla muestra el acompañamiento y el rol que ejecutan los organismos internacionales en temas específicos de los procesos de desvinculación de menores pertenecientes a grupos armados al margen de la ley. Claramente se puede observar el importante apoyo y participación que brinda Estados Unidos tanto en la reincorporación a la civilidad de adultos como en los procesos de desvinculación, prevención y reintegración de menores de edad.

La problemática de la inclusión de menores de edad en la filas de los grupos armados ilegales en el conflicto colombiano, es un tema que acrecienta cada día más la preocupación de la comunidad internacional y esto se ve plasmado en la activa participación de la cooperación internacional tanto de manera bilateral como multilateral, como se observa en la tabla a continuación:

Tabla 12. Cooperación Internacional para reincorporación – 2005, Aprobados y en ejecución.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA REINCORPORACION – 2005
APROBADOS Y EN EJECUCIÓN

RECURSOS POR DONANTE	TOTALES POR DONANTES	PORCENTAJE
Comisión de la Unión Europea (Niños desvinculados)*	365.217	2,85%
Gobierno de Canadá (menores de edad víctimas del conflicto)	133.609	1,04%
Gobierno de Holanda (Fortalecimiento institucional para apoyo a reinserción de jóvenes)	894.535	6,99%
USAID (Programa de fortalecimiento de la paz, apoyo a niños excombatientes, desmovilización reaserción, comunidades desplazadas)	6.369.451	49,78%
Gobierno de Italia (Niños excombatientes)	357.905	2,80%
Gobierno de Japón (educación técnica para el trabajo)	400.000	3,13%
UNICEF (programas con niños y adolescentes desvinculados, rec, de suecia y Holanda)	1.693.144	13,23%
OIT (Erradicación de trabajo infantil)	546.000	4,27%
GTZ	0	0,00%
SUECIA (Prevención y estudios sobre reincorporación)	2.000.200	15,63%
ESPAÑA (Prevención de reclutamiento y atención a jóvenes en Quibdo)	35.000	0,27%
GRAN TOTAL REINCORPORACION	12.795.062	100,00%

Fuente: Informe ACCI en reuniones G24 – Alianza de Organizaciones Sociales, Bogotá DC. Marzo de 2006.

Se observa la alta cooperación de la comunidad internacional en proyectos dirigidos a la niñez desvinculada del conflicto, ellos siguen siendo el mayor punto de focalización de la cooperación internacional.

3.3 UNA MIRADA AL MARCO LÓGICO.

“El Modelo de Marco Lógico, es un instrumento para la planificación de proyectos orientada a objetivos. El método también puede usarse para análisis, valuación, seguimiento y evaluación de proyectos”⁶².

Este modelo, ha sido la herramienta más utilizada por la cooperación internacional para planear, monitorear y evaluar los proyectos de desarrollo.

La mayoría de los países desarrollados y organismos internacionales ha considerado éste como el método más eficiente para la presentación de proyectos, por lo que los interesados en recibir recursos de cooperación internacional, desde organizaciones no gubernamentales hasta gobiernos nacionales, se ven en la necesidad de aplicar el marco lógico en la formulación de los proyectos que presentarán a los donantes para su financiamiento.⁶³

Para el caso en estudio, se realizó una Matriz de Marco Lógico aplicada a los Proyectos Productivos por la Paz y con base en los datos allí plasmados se llevó a cabo un análisis de los resultados que se obtuvieron con estos proyectos productos. Se encontró entonces que los objetivos propuestos en el programa no se cumplieron a cabalidad debido a:

- No se disponía de presupuesto para invertir en los proyectos, lo cual lo ponía a depender de otros entes gubernamentales.⁶⁴
- Hubo problemas con la consecución de tierras y o instalaciones locativas.⁶⁵
- Hubo dificultades para convencer a altos funcionarios de la necesidad de contar con pequeñas sumas de dinero, que como “capital semilla”

55 Ver Örtengren, Kari. “Un Resumen de la Teoría que sustenta el Método de Marco Lógico”, 2005. p5. Documento electrónico.

⁶³ Ver Secretaria de Relaciones Exteriores – SER. Reseña Libro “El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo” 1999. Documento electrónico.

⁶⁴ Comparar Presidencia de la República – Oficina Alto Comisionado para la Paz. “Proyectos Productivos por la Paz”. 2007. p 9. Documento electrónico.

⁶⁵ Comparar Oficina Alto Comisionado para la Paz. “Proyectos Productivos por la Paz”, p 9. Documento electrónico.

permitieran arrancar con los proyectos y financiación para asegurar su terminación.⁶⁶

- Se presentó exceso de trámites, para la conformación de las asociaciones como para la entrega del capital semilla.⁶⁷
- Indiferencia de sectores de la comunidad.⁶⁸

A continuación se encontrará la Matriz de Marco Lógico “Proyectos Productivos por la Paz” y en seguida un gráfico en el que se plasman los actores claves del Proyecto.

Estos actores se encuentran seleccionados en tres categorías:

- Nacional
- Territorial
- Cooperación Internacional.

⁶⁶ Comparar Oficina Alto Comisionado para la Paz. “Proyectos Productivos por la Paz”, p 9. Documento electrónico.

⁶⁷ Comparar Oficina Alto Comisionado para la Paz. “Proyectos Productivos por la Paz”, p 9. Documento electrónico.

⁶⁸ Comparar Oficina Alto Comisionado para la Paz. “Proyectos Productivos por la Paz”, p 9. Documento electrónico.

4. CONCLUSIONES

En los años previos al primer mandato de Álvaro Uribe Vélez se incrementaron las acciones terroristas de los grupos armados al margen de la ley contra la población civil y la infraestructura económica y social del país, evidenciándose relaciones muy estrechas con organizaciones narcotraficantes.

Con la implementación del modelo de Seguridad Democrática el gobierno de Uribe se propuso reducir estas acciones y recuperar la convivencia ciudadana. La presión ejercida sobre los grupos armados generó desplazamientos hacia las zonas de frontera con algunas incursiones en territorios vecinos que alertó a la comunidad internacional sobre una posible internacionalización del conflicto especialmente por la simpatía de algunos gobiernos extranjeros con los grupos armados ilegalmente conformados.

Así, el gobierno Uribe promovió y recibió el apoyo técnico y financiero de la Cooperación Internacional entre otros para el programa de Reintegración Social y Económica de grupos o personas armadas al margen de la ley particular propósito de esta monografía.

Teniendo en cuenta lo analizado a lo largo de este trabajo se puede concluir que:

Primero, como lo afirma la Misión de la OEA las deficiencias estructurales, las limitaciones de cobertura y los errores de diseño del Programa de Reinserción, derivó en resultados negativos en especial por la formación de nuevos grupos armados al margen de la ley por personas desmovilizadas que buscaron nuevamente la forma de adquirir recursos de una manera ilícita.

Así mismo, se evidenció debilidad en los programas debido a su centralización concentrada en las tres ciudades principales y la escasa presencia en las regiones donde el accionar de los grupos armados que se desmovilizaron tenía más fuerza.

Segundo, que de acuerdo con los informes de La Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el gobierno colombiano incumplió con las recomendaciones hechas por esta oficina, lo que creó una gran desconfianza en los Organismos de Cooperación Internacional y en los países cooperantes de las mesas derivando en un gran dilema en el escenario de negociación de si cooperar o no con los procesos de desmovilización de grupos armados al margen de la ley.

Tercero, se hace evidente que la comunidad internacional dirige primordialmente su atención a las primeras etapas del proceso de DDR. De acuerdo con la discusión teórica internacional sobre DDR, es de suma importancia para el exitoso desarrollo de estos procesos, que se realicen teniendo en cuenta que sus fases se encuentran interrelacionadas, así que del éxito de una depende el éxito de la otra.

Finalmente, siendo importante la cooperación financiera debido a las grandes sumas de dinero que demandan los procesos de reinserción, no se puede dejar de lado la importancia de la cooperación técnica en éste tipo de procesos ya que los aportes de conocimientos, experiencias internacionales y habilidades en este tema específico son una significativa contribución para el éxito de estos.

BIBLIOGRAFÍA

Caramés, Albert; Fisas Vincec y Luz Daniel. *Análisis de los Programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) existentes en el mundo durante el 2005*. Barcelona: Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona, 2006.

Collier, Paul. *El desafío global de los conflictos locales*. Washington: Banco Mundial y Alfaomega, 2005

Kaldor, Mary. *Las Nuevas Guerras. La violencia organizada en la era global*. España: Tusquets Editores, 2001.

Keohane, Robert Owen. *Instituciones Internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Traducción de Cristina Piña. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993

Springer, Natalia. *Desactivar la Guerra. Alternativas audaces para consolidar la paz*. Bogotá: Editorial Aguilar, 2005.

Otros Documentos

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Dirección de Cooperación Internacional - ACCI “Balance. Orientación de la Cooperación Internacional hacia la Estrategia de cooperación de Colombia 2003-2006”. Bogotá, Mayo de 2007. Consulta realizada en: Julio de 2007. Disponible en la página Web:<http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internaci>

onal/DOCUMENTOS_NOV_2007/Balance%20Final%20Estrategia%202003%20-%202006%20.pdf

ACCI. “Estrategia de Cooperación Internacional. Reincorporación a la Civilidad: Propuesta Técnica”. Bogotá, 2004. Consulta realizada en: Enero de 2008. Disponible en la página Web: <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/cartagena/>

Reincorporaci%F3n/Documento/Documento%20Cartagena%20feb2005.doc

ACCI. “La Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia y el Proceso Londres- Cartagena: Experiencias en la Ayuda al Desarrollo en línea con la Declaración de París”. Medellín, 28 de Septiembre de 2006. Consulta Realizada en: Mayo de 2007. Disponible en la página Web: <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/IV%20Encuentro%20Nacional%20Cooperacion/Presentaci%C3%B3n%20Bruno%20Moroz%20Medell%C3%ADn%2028%20sept%202006.pdf>

ACCI. *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional*. Bogotá, Tercera Edición, Marzo de 2007. Consulta realizada en: Febrero de 2008. Disponible en la página Web: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/1944_Manual_de_Acceso_a_la_Cooperaci%C3%B3n.pdf

ACCI. “Una Coalición Internacional por la paz de Colombia”. Bogotá, Noviembre de 2007. Consulta realizada en: Julio de 2008. Disponible en la página Web: <http://www.presidencia.gov.co/sne/2004/febrero/04/estrategiadecooperacion04.pdf>

ACCI. “Un Resumen sobre la teoría que sustenta el método de Marco Lógico” Septiembre 2005. Consulta realizada: en Octubre de 2008. Disponible en la

página

Web:

<http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/MetodoMarcoLogico.pdf>

Centro de Pensamiento Estratégico - CEPEI. “La Cooperación Internacional en Colombia”. Documento de análisis No.1, Bogotá, 2004. Consulta realizada en Junio de 2007. Disponible en la página Web http://www.accionsocial.gov.co/documentos/cooperación%20Internacional/cooperación_colombia.pdf

Congreso de la República. “Ley 975 de 2005. Ley de Justicia y Paz”. República de Colombia, Bogotá, Julio 25 de 2005.

Rivas Ángela, Méndez María Lucía y Gerson Arias - Fundación Ideas para la Paz. “Siguiendo el Conflicto: Hechos y Análisis” Boletín No. 47, Febrero de 2007. Consulta realizada en Mayo de 2008. Disponible en la página Web http://www.ideaspaz.org/new_site/secciones/publicaciones/download_boletines/boletin_conflicto47.pdf

Fundación Synergia. “Seguimiento a Recomendaciones de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos”. Resumen Ejecutivo entre el Gobierno y Sociedad Civil. Noviembre- Diciembre de 2004. Consulta realizada en Agosto de 2008. Disponible en la página Web http://www.fundacionsynergia.org.co/aa/img_upload/06249b75470953a90d1edf1c5aa3a418/Conclusiones_10_1_neas_Espa_ol_1.pdf.

“Los 10 temores del proceso de desmovilización”. *Boletín Hechos del Callejón*. No. 8 (Octubre de 2005): 2-4. Consulta realizada en: Junio de 2008. Disponible en la página Web: http://indh.pnud.org.co/files/boletin_hechos/Boletin_hechos_del_callejon_08_opt.pdf

Ministerio de Defensa. “Antecedentes y Naturaleza del Programa de Desmovilización y Reincorporación.” Bogotá. Consulta Realizada en: Junio de 2007. Disponible en la página Web <http://www.mindefensa.gov.co/index.php?page=181&id=1731>

Organización de Estados Americanos - OEA “Sexto Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente Sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA). Marzo 1 de 2006. Consulta Realizada en: Mayo de 2008. Disponible en la página Web: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/registro_inf/2006/SEXTO_INFORME%20DE%20LA%20OEA.pdf

_____ . “Séptimo Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente Sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA). Agosto 30 de 2006. Consulta Realizada en: Mayo de 2008. Disponible en la página Web: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/registro_inf/2006/VII_Informe_ES.pdf

_____ . “Noveno Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente Sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA). 3 de Julio de 2007. Consulta realizada en: Mayo de 2008. Disponible en la página Web http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/registro_inf/2007/Noveno_Informe_oea.pdf

Presidencia de la República - Secretaría de Prensa. “Comunicado 062”. (Enero 11 de 2008): 1. Disponible en la página Web: <http://web.presidencia.gov.co/comunicados/2008/62.html>

Presidencia de la República – Alta Consejería para la Acción Social – Agencia Colombiana de Cooperación Internacional – Vicepresidencia de la República

– Ministerio de Relaciones Exteriores. *Estrategia de Cooperación Internacional*. Cartagena, Febrero de 2005. Consulta realizada en: Junio de 2007. Disponible en la página Web: [http:// www.cancilleria.gov.co/ WebContentManager/ Repositorys/site0/ Estrategia_Cooperacion_Internacional](http://www.cancilleria.gov.co/WebContentManager/Repositorys/site0/Estrategia_Cooperacion_Internacional)

Presidencia de la República.- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. “Primer Informe de control y monitoreo a los desmovilizados”. Comunicado de prensa, Policía Nacional de Colombia, Julio 7 de 2006. Consulta realizada en Julio de 2007. Disponible en la página Web: [http://www. Altocomisionado paralapaz.gov.co/ noticias/2006/julio/julio_07_06.htm](http://www.Altocomisionado paralapaz.gov.co/noticias/2006/julio/julio_07_06.htm)

_____ . “Decreto 3043 de 2006. Creación de Alta Consejería en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”. República de Colombia, Bogotá Septiembre 7 de 2006. Disponible en la página Web http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/2006/septiembre/07/dec3043070906.pdf

_____ . “Decreto 1385 de 1994. Normas sobre concesión de beneficios a quienes abandonen voluntariamente las organizaciones subversivas”. República de Colombia, Bogotá, 30 de Junio de 1994. Disponible en la página Web: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1994/junio/30/dec1385301994.doc

Presidencia de la República - Ministerio de Defensa. “Decreto 128 de 2003. Se reglamenta la Ley 418 de 1997, en materia de Reincorporación a la Sociedad Civil”. Bogotá, 22 de Enero de 2003. Disponible en la página Web:

http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/documentos/decreto_128_03.pdf

Secretaría de Relaciones Exteriores de México. *El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo*. Reseña. Consulta realizada en Octubre de 2008. Disponible en la Página Web: <http://dgctc.sre.gob.mx/html/publicacion/bibliografia.html>