

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ


FUNDACIÓN
ideas
PARA LA
PAZ

Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana

Número 38/Noviembre 18 de 2005

Reinserción: primeras conclusiones

La Fundación Ideas para la Paz y la Revista Semana, con el apoyo de las Embajadas de Holanda y Suecia y de la Fundación Konrad Adenauer, organizaron esta semana en Medellín el foro "Reconstrucción, Reinserción y Región". El foro estuvo seguido de un taller en el que participaron expertos internacionales del Banco Mundial, del Bonn International Center for Conversion y del PNUD, entre otros, así como representantes del Gobierno Nacional, de los gobiernos departamentales y locales, y miembros de la sociedad civil. A continuación reproducimos unas primeras conclusiones del taller. Las conclusiones no reflejan necesariamente el punto de vista individual de los participantes o de los patrocinadores del foro.

- La política de reinserción no es la política social del Estado. Es una política específica para un sector de población vulnerable. Cuál debe ser la relación entre las dos políticas es una pregunta que requiere más discusión, en particular en lo que atañe al tiempo de atención que requieren los ex combatientes que participan en un programa de reinserción. Hubo dos posiciones: quienes afirman que un programa de reinserción no debe extenderse en el tiempo -máximo dos años- y quienes creen que la reinserción es un proceso que requiere un horizonte de tiempo de más de una década.
- Los primeros aducen entre otros argumentos la importancia de que el individuo tome las riendas de su propia vida, y el peligro de crear una relación de dependencia con el programa; los segundos insisten en que un ex combatiente es una persona con necesidades especiales que requiere atención por largo tiempo si se ha de evitar que caigan en antiguos patrones de conducta o que sean atrapados por la delincuencia. Una pregunta adicional es cómo evitar que la atención que reciba el ex combatiente consolide una identidad de "reinsertado" y cuándo se debe pasar de una atención focalizada a una general.
- Otro aspecto del problema del tiempo es el de la permanencia de las instituciones que atienden la reinserción. Por lo general tienden a tener carácter temporal, lo que les quita peso frente al resto del Estado y por consiguiente reduce su capacidad de acción; instituciones más permanentes por otra parte pueden enviar la señal de que la reinserción no tiene fin y agravar el problema de la dependencia. Parece en cualquier caso necesario tener instituciones con capacidad de seguimiento y monitoreo más allá de la duración de las primeras fases del programa de reinserción, para que el Estado mantenga un control sobre los ex combatientes y pueda responder cuando sea necesario.
- Junto con el problema de la temporalidad, el principal problema de la reinserción es el de las responsabilidades y de la correspondiente articulación entre los diferentes niveles de gobierno. La primera pregunta es: ¿Cuál debe ser el papel del Gobierno Nacional? Hay dos visiones: el de ser la instancia que asume la reinserción y el del ser el *conductor* de una política de reinserción. Es decir, quien diseña, coordina, y supervisa políticas públicas de reinserción, pero no necesariamente quien las *ejecuta*.
- Hay muchos argumentos a favor de la segunda visión: la limitada capacidad del gobierno central; la enorme diversidad de Colombia, que necesariamente llevará a soluciones diferentes, según las posibilidades económicas y la fortaleza institucional de cada región; la mayor eficacia, arraigo y en consecuencia durabilidad de los programas que son diseñados y ejecutados con participación de las comunidades locales.
- Sin embargo, sin excepción los representantes de las gobernaciones y alcaldías dijeron sentirse como convidados de piedra en el actual proceso de reinserción. Ni han sido consultados -más bien advertidos- sobre las desmovilizaciones que ocurrirán en sus jurisdicciones, ni han participado

en el diseño del proceso, ni disponen de los recursos técnicos y materiales para atender a la población desmovilizada. A la vez, hay mejoras en la coordinación con el Gobierno Nacional, en especial en las grandes ciudades como Medellín y Bogotá, donde hay mayor capacidad institucional.

- Hay consenso sobre la urgencia de tener una política nacional de reinserción, pero también diferentes matices en lo que toca a las prioridades. Está claro que ciertas condiciones básicas sobre el terreno -un mínimo de seguridad, algo de capacidad institucional local- no las pude suplir un documento de política. Pero más que un documento, lo que urge es una arquitectura institucional o un mecanismo de articulación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno, con un responsable político a la cabeza y en lo posible un gran "gerente". Aquí está tal vez el vacío más grande en el proceso actual.

- La falta de articulación entre los diferentes niveles de gobierno dificulta también el monitoreo y el control sobre el desplazamiento de la población reinsertada a través del territorio nacional. Se da entonces un fenómeno de *migraciones descontroladas* hacia los lugares que como Medellín ofrecen ventajas a los desmovilizados, independientemente de si ese es su lugar de origen. Por otra parte, es cierto que esos flujos migratorios no serían fáciles de controlar, incluso si existiera una estrategia nacional que articulara los diferentes niveles de gobierno, ya que los desmovilizados gozan de los mismos derechos de libertad de movimiento de cualquier ciudadano.

- La ausencia de un mecanismo de articulación no sólo dificulta la coordinación e implementación de una política nacional de reinserción que aproveche los recursos de las regiones, sino que crea vacíos de responsabilidad: los funcionarios en las regiones se preguntan por qué han de cargar con la *responsabilidad política* del éxito de la reinserción en sus territorios cuando es una política ideada e impuesta por el Gobierno Nacional. Pero la reinserción no tiene una cara política en el Gobierno que responda por los problemas.

- Otro aspecto del problema político que señaló la experiencia de Medellín y que también se discute a nivel nacional es el *fortalecimiento de la autoridad legítima*. Eso quiere decir: presencia del Estado, legitimidad del Estado, reconocimiento del Estado como diseñador y responsable de la política de reinserción, en contraposición con la intención de los grupos armados irregulares que se desmovilizan de mantener sus estructuras de control sobre el territorio y controlar también los proyectos locales de reinserción, que es igualmente una manera de garantizar el control local.

- Un aspecto relacionado con lo anterior y particularmente delicado es la posible inclusión

de ex combatientes en el aparato de seguridad del Estado. No faltan ejemplos en otras partes y argumentos a favor de la incorporación de ex combatientes a un ejército o policía nacional. Además de que se trata -se afirma- de un "oficio" similar, la milicia facilita la socialización en la legalidad de los ex combatientes, en especial de aquellos que tienen dificultad en adaptarse a las responsabilidades de la vida civil, y facilita igualmente el monitoreo de sus actividades.

- Pero hay consenso de que en el caso de Colombia sería un error incorporar a ex combatientes al aparato de seguridad, por dos razones. Primero, porque en todos los ejemplos internacionales se trata de reformas al ejército *luego de un acuerdo de paz*, no de incorporar a los unos para que combatan contra los otros. Segundo, la incorporación prematura de ex combatientes podría echar al traste los esfuerzos de reconstruir la autoridad legítima del Estado. Precisamente por esa razón, en Medellín no se ha permitido que desmovilizados del Bloque Cacique Nutibara se integren a la fuerza pública.

- Lo anterior no impide que se piense en otro tipo de estructuras que sirvan para mantener una cierta disciplina, sin que ello implique el porte y uso de armas o tareas de vigilancia. Por ejemplo, es posible crear "brigadas" de desminado o de "acción cívica" de diferente tipo que además permitirían a los ex combatientes dar una muestra a la sociedad de su disposición a reparar el daño hecho y contribuirían así a la reconciliación y a la construcción de paz.

- El problema de la incorporación de ex combatientes a la fuerza pública es un aspecto del problema más general de implementar una política de reinserción en medio del conflicto. Hay que diferenciar una política de reinserción en medio del conflicto y una política en el post conflicto. En el país se intenta implementar ambas simultáneamente, pero aún no hay claridad sobre qué implica cada una y cuáles son las limitaciones que conlleva esa simultaneidad.

- Adicionalmente, está el problema relacionado de ponderar el énfasis entre modelos urbanos y modelos rurales de reinserción. El 64% de los desmovilizados encuestados en Bogotá, por ejemplo, prefieren permanecer en la ciudad y no volver al campo, a pesar de venir del mundo rural. Ello no sólo por razones de seguridad, sino también porque luego de la desmovilización tienen otras expectativas que con frecuencia satisfacen más fácilmente en la ciudades.

- El acompañamiento al desmovilizado para que no se frustren sus expectativas y se integre a la sociedad -la llamada "atención psicosocial"- es un aspecto fundamental de la reinserción. Cabe resaltar cuatro puntos. Primero, el desmovilizado

tiene una necesidad profunda de "resignificar" su culpa, frente al grupo que acaba de dejar (sentimiento de traición), frente a su propia familia y sobre todo frente a quienes han sido sus víctimas. Es importante estudiar el impacto que tiene la violencia sobre los victimarios y los perpetradores, no sólo sobre las víctimas, y diseñar estrategias adecuadas de intervención. Segundo, ese tratamiento de la culpa requiere espacios de "catarsis" y de atención al estrés post-traumático que conlleva la desmovilización. El tratamiento del sufrimiento individual ayuda a evitar el sentimiento de exclusión y las derivas criminales. Tercero, es importante tratar los riesgos sanitarios de drogadicción y violencia intrafamiliar. Y cuarto, por esta misma razón se debe trabajar con las familias en el proceso de resocialización de los ex combatientes. Son ellas las que cargan el peso de la reinserción y sus necesidades requieren atención.

- En lo que respecta al modelo de atención y capacitación, hay una tensión entre la capacitación como la adquisición de los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño de actividades productivas y la capacitación como el desarrollo de habilidades básicas -"competencias ciudadanas"- que faciliten la integración del ex combatiente en un ambiente laboral y a la vida civil en general. En el modelo actual el énfasis está en lo primero, que es lo que intenta proveer el SENA, pero la evidencia apunta a que incluso el sector productivo valora más las capacidades de convivencia a la hora de ofrecer empleo a personas reinsertadas.

- El problema de la creación de empleo para la población reinsertada reenvía a la discusión acerca de si la política de reincorporación es la política social o es parte de la política social. A nivel regional, la pregunta es cómo articular los proyectos de generación de ingresos con la lógica del desarrollo local y la lógica del desarrollo regional. Está claro que no se puede pedir a los proyectos de inversión para la reinserción que sustituyan programas de desarrollo en escala regional; por otra parte, estos proyectos tampoco tendrán la efectividad que podrían tener si se desarrollan por fuera de las políticas y programas que ya existen de atención a la población vulnerable y si no están integrados en estrategias más ambiciosas de desarrollo regional, que además "repartan" de manera equilibrada los beneficios entre los desmovilizados y las comunidades que los reciben.

- El problema de la reinserción y el desarrollo regional no se puede desligar del problema del narcotráfico en las regiones, por tres razones fundamentales. Primero, porque la presencia del narcotráfico en lugares donde se desarrollan proyectos de reinserción crea un riesgo de "contaminación" de los proyectos que puede

conllevar incluso su integración en los circuitos financieros y de lavado del narcotráfico. Segundo, el narcotráfico fomenta una cultura general de la ilegalidad en la que es más difícil para el desmovilizado reconstruir su identidad en la legalidad. Este problema no es propio de Colombia. En otros procesos de desmovilización, especialmente en Afganistán, donde el narcotráfico también dinamiza la ilegalidad y pone en duda el éxito de los procesos de reinserción. Y tercero, mientras exista el narcotráfico y los cultivos ilícitos habrá una demanda de protección armada -en esto fueron enfáticos los representantes de las gobernaciones- que probablemente desviará la reinserción de los desmovilizados y llevará a la constitución de nuevos grupos.

- Por último, es importante reconocer el conocimiento y los recursos propios que tiene el Estado colombiano, que tiene la sociedad colombiana, y que tienen una multiplicidad de organizaciones colombianas para atender la problemática de la reinserción. Además, en Colombia se han diseñado e implementado modelos exitosos de desarrollo regional y de articulación entre el nivel nacional y el regional que pueden ser replicados y ajustados a los procesos de reinserción. Está por un lado el Fondo para la Reconstrucción Física y Social del Eje Cafetero, FOREC, que se creó con el fin de reconstruir el Eje Cafetero luego del terremoto de enero de 1999, o incluso experiencias anteriores como el Plan Nacional de Rehabilitación que comenzó a mediados de los años ochenta. También modelos como los Comités Regionales de Comercio Exterior, CARCES, cuyo objetivo es crear un enlace entre la región y el gobierno nacional para promover la cultura exportadora y la competitividad sistémica de la región. Las experiencias y los modelos están ahí. Ahora hay que hacer la tarea.

Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8^a-49 Torre B of. 619, Bogotá-Colombia.

Teléfono: 6446572

Fax: 618 0173

Email: fip@ideaspaz.org