

**Voces y opciones del desarme: Enseñanzas  
adquiridas de la experiencia de Bonn Internacional  
Center for Conversion, BICC, en otros países.**

**Peter J. Croll**

**Las relaciones entre economía y paz en sociedades  
post-bélicas: lecciones a partir de la experiencia  
centroamericana. Alexander Segovia**

**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**

**DOCUMENTO N° 49**



**DOCUMENTOS CESO N° 49**

**VOCES Y OPCIONES DEL DESARME: ENSEÑANZAS ADQUIRIDAS DE LA EXPERIENCIA DE BONN INTERNACIONAL CENTER FOR CONVERSION, BICC, EN OTROS PAÍSES.**

**LAS RELACIONES ENTRE ECONOMÍA Y PAZ EN SOCIEDADES POST-BÉLICAS: LECCIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA CENTROAMERICANA.**

© **PETER J. CROLL, ALEXANDER SEGOVIA. 2003**

© **EDICIONES UNIANDES. 2003**

COORDINACIÓN EDITORIAL: CÉSAR TOVAR DE LEÓN

EDICIONES UNIANDES

CARRERA 1 N° 19-27

APARTADO AÉREO 4976

BOGOTÁ, COLOMBIA

PBX: 3394949 - 3394999. FAX: EXT. 2158

CORREO ELECTRÓNICO: [infedu@uniandes.edu.co](mailto:infedu@uniandes.edu.co)

ISSN: 1657-4508

IMPRESO EN COLOMBIA/ECONTA SA.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma o por ningún otro medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o por cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>5</b>	<b>LAS RELACIONES ENTRE ECONOMÍA Y PAZ EN SOCIEDADES POST-BÉLICAS: LECCIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA CENTROAMERICANA</b>	<b>16</b>
<b>VOCES Y OPCIONES DEL DESARME: ENSEÑANZAS ADQUIRIDAS DE LA EXPERIENCIA DE BONN INTERNACIONAL CENTER FOR CONVERSION, BICC, EN OTROS PAÍSES</b>	<b>7</b>	<b>I. PRESENTACIÓN</b>	<b>16</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>	<b>II. LAS RELACIONES ENTRE MANEJO MACROECONÓMICO Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN LAS TRANSICIONES POST-BÉLICAS</b>	<b>16</b>
<b>DESMOVLIZACIÓN Y REASENTAMIENTO</b>	<b>8</b>	<b>III. LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA CENTROAMERICANA</b>	<b>19</b>
<b>REINTEGRACIÓN A LA VIDA CIVIL</b>	<b>9</b>	<b>REFERENCIAS</b>	<b>23</b>
<b>DESMOVLIZACIÓN Y APOYO A LA REINTEGRACIÓN</b>	<b>9</b>		
<b>ENSEÑANZAS ADQUIRIDAS</b>	<b>11</b>		
1) La desmovilización no es una «bala mágica», aspectos políticos vienen primero	11		
2) Balance y costos de oportunidad a tener en cuenta	12		
3) La desmovilización exitosa requiere una autori- dad central y una agencia que la implemente	12		
4) La planeación de la ayuda de desmovilización y reintegración debe comenzar temprano	12		
5) Suficiente provisión de necesidades básicas en la etapa de acampamiento	12		
6) Desarme cuidadoso de los combatientes	13		
7) Programas de ayuda diseñados de una manera participativa	13		
8) Implementación descentralizada de la ayuda de reintegración	13		
9) Ayuda de reintegración que beneficie a toda la comunidad	13		
10) Ayuda para las excombatientes (mujeres) antiguos soldados menores de edad y excombatientes incapacitados	14		
<b>REFERENCIAS</b>	<b>15</b>		



## PRESENTACIÓN

Este documento recoge dos ponencias presentadas en el foro «Preparar el futuro: Conflicto y post-conflicto en Colombia», realizado el pasado 9 de diciembre de 2002 en la Universidad de los Andes. El foro contó con el auspicio de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), la Universidad de los Andes y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes estuvo a cargo de la coordinación del evento.

El foro constituyó uno de los productos finales del grupo de trabajo sobre post-conflicto que se reunió en la Universidad de los Andes desde abril del 2002 con el apoyo de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y la coordinación del Departamento de Ciencia Política. El objetivo de este trabajo fue contribuir al debate sobre los temas claves de la construcción de paz en Colombia, buscando abonar el terreno para una agenda del post-conflicto en este país.

La publicación de este documento fue posible gracias al apoyo del Bonn International Center for Conversion (BICC), con sede en Bonn (Alemania), y del Centro de Estudios Socioculturales (CESO) de la Universidad de los Andes.



# VOCES Y OPCIONES DEL DESARME

## ENSEÑANZAS ADQUIRIDAS DE LA EXPERIENCIA DE BONN INTERNACIONAL CENTER FOR CONVERSION, BICC, EN OTROS PAÍSES\*\*

### INTRODUCCIÓN

«Las causas de conflicto y la promoción de paz duradera y desarrollo sostenible en África» hace mención a «la reintegración de excombatientes y otros actores en la sociedad productiva» como una de las prioridades para construir paz posterior al conflicto. Esto también es el resultado de un informe producido en 1998 y otro informe publicado por el Secretario General de las Naciones Unidas a comienzos del año 2000. Un informe similar plantea aspectos generales en el cual se resalta la importancia de DDR y también el Informe Brahimi, el cual hace referencia a la desmovilización y la reintegración como clave para la estabilidad posconflicto y para reducir la probabilidad de que recurra el conflicto.

En las acciones de soporte para la construcción de paz posguerra se debe dirigir la atención a las personas en los ejércitos que pelearon en la guerra. Frecuentemente, la desmovilización es uno de los procesos posguerra urgentes, centrales y delicados, bien sea después de la derrota de una de las partes o por un acuerdo de paz. Grandes números de combatientes (soldados del gobierno y/o combatientes de la oposición) deben ser liberados de las fuerzas e iniciar una nueva vida como civiles. Durante y después de estas operaciones de

desescalamiento, las autoridades responsables deben tratar con una serie de aspectos complejos, tales como acampamentos y la provisión de necesidades básicas, la logística de reinstalación, recolección y control de armas, resolución de conflictos, soporte para integración, oportunidades laborales, problemas sico-sociales, coordinación de ayuda externa, etc. Los aspectos son delicados puesto que el éxito de un cese del fuego depende entre otras cosas, del comportamiento real de las fuerzas armadas. En algunos casos, también trata de la ayuda a los que se llamaban los «chicos malos», en momentos que muchos otros también necesitan ayuda. Este capítulo identifica, teniendo en cuenta las experiencias de desmovilización en el decenio pasado en África y Centroamérica, algunos aspectos claves y varias enseñanzas generales aprendidas.

Normalmente, la desmovilización es considerada como uno de los esfuerzos de desarrollo en situaciones posguerra, junto por ejemplo con la estabilización económica, la democratización, la rehabilitación infraestructural y la repatriación de refugiados, pero también en ocasiones forma parte de una reforma del sector de seguridad. En la mayoría de los países las fuerzas armadas son reorganizadas en su totalidad o se crean nuevas. Con frecuencia, en los casos de reorganización de la desmovilización, también fue necesario reformar el sistema policial. En casos como El Salvador, Haití y Sudáfrica, los aspectos internos de seguridad durante el conflicto fueron tratados en gran parte por el ejército. Después de la guerra o con el cambio de régimen, se tomó la decisión de revertir nuevamente los aspectos de seguridad interna a la fuerza policiva.

---

\* Ponencia presentada por el Director de BICC, Sr. Peter J. Croll, en el marco del foro «Preparar el futuro: Conflicto y post-conflicto en Colombia», realizado el pasado 9 de diciembre de 2002 en la Universidad de los Andes. Título en inglés: «Voices and Choices of Disarmament: Lessons learnt from BICC's Experience in Other Countries».

En estos casos nos deberíamos preguntar si una desmovilización es realmente una desmovilización o simplemente un cambio en el color del uniforme.

El prestigio y la posición de las (nuevas) fuerzas armadas y las relaciones cívico militares en general, pueden tener un papel central en los procesos de construcción e paz. Un ambiente de reconciliación en y alrededor de las fuerzas armadas podría contribuir aún más a ello. Es posible que se requiera más entrenamiento y reorientación del personal de las fuerzas armadas y equilibrio de la composición étnica y regional de las fuerzas. La confianza en el futuro podría fortalecerse si se discutieran las violaciones de los derechos humanos por parte de los miembros de las fuerzas armadas. Sin embargo, esto podría crear un dilema. Si bien estas personas podrían ser castigadas ejemplarmente, un castigo demasiado severo también podría aumentar las tensiones entre las fuerzas militares y el resto de la sociedad.

## DESMOVILIZACIÓN Y REASENTAMIENTO

No existen patrones de desmovilización. Cada caso implica un contexto político y socioeconómico distinto. Las decisiones de desmovilización se han basado en circunstancias militares, políticas y socioeconómicas específicas. En Etiopía, por ejemplo, la derrota del ejército Derg en 1991 llevó a su total desmovilización. En Mozambique, ambas partes acordaron en 1992 detener los combates, desmovilizarse y crear un nuevo ejército nacional mucho más pequeño consistente de voluntarios de ambas partes. En el caso de Uganda, los conflictos armados habían desaparecido prácticamente varios años antes de que se iniciara la desmovilización y un número considerable de soldados del ejército del régimen anterior ya había sido absorbido en el nuevo Ejército de Resistencia Nacional (NRA). Algunas naciones han optado primero por la unificación y luego por la desmovilización. Por ejemplo, después de las elecciones de 1994 en Sudáfrica, la antigua Fuerza de Defensa Sudafricana (SADF) *Umkhonto we Sizwe* (MK – ala armada del Congreso Nacional Africano), el Ejército de Liberación del Pueblo Azaniano (APLA – ala armada del Congreso Pan Africano) y los ejércitos de cuatro

«patrias» anteriores se integraron en la nueva Fuerza de Defensa Nacional Sudafricana (SANDF). Posteriormente, se redujo el número del personal de SANDF.

Generalmente, una vez se toma la decisión de desmovilizarse, se tienen que diseñar planes prácticos y garantizar la financiación (ver recuadro 1). Los combatientes que van a ser desmovilizados son llevados frecuentemente a sitios de reunión donde son registrados, desarmados y se les entrega una tarjeta de identificación. En otros casos, los soldados son desmovilizados directamente fuera de los cuarteles. Tanto en los sitios de reunión como en los cuarteles, estos soldados reciben atención médica y se les presta ayuda mediante reorientación y asesoramiento. En Uganda, por ejemplo, los ex soldados y sus dependientes pasaron primero por un periodo de sesiones informativas en las cuales se les indicaba cómo abrir una cuenta bancaria, cómo iniciarse en actividades rentables, aspectos ambientales y legales, planificación familiar y prevención contra el SIDA. En el momento de la desmovilización a cada uno se le entrega un «paquete» en dinero y/o en especie para ayudar a los ex combatientes en las etapas iniciales del reasentamiento. Estos paquetes pueden incluir alimentos, ropa de civil, utensilios para el hogar, material de construcción, semillas o implementos agrícolas. En la mayoría de los casos, la persona desmovilizada recibe un pago en efectivo en el momento de la desmovilización y luego, a intervalos subsiguientes. En Mozambique, los combatientes recibieron un pago de cesantía de seis meses en el momento de la desmovilización, así como subsidios de reintegración que representaban otro pago de 18 meses.

Se considera que los soldados son desmovilizados una vez hayan sido desarmados, reciban la documentación de licenciamiento y hayan salido – oficialmente y *de facto* – de la estructura del comando militar. Frecuentemente se requiere bastante apoyo para transportarlos a los desmovilizados al lugar donde se irán a reasentar. En ocasiones, la disponibilidad de tierras es un factor crítico para quienes regresan a áreas rurales. En muchos casos, los refugiados que regresan y las personas desplazadas internamente también requieren tierras. Las minas antipersonales en las áreas donde los excombatientes (y otros) quisieran iniciar

<b>CUADRO 1</b>
<b>POSIBLES COMPONENTES DEL EJERCICIO DE DESMOVILIZACIÓN</b>
Una desmovilización típica posguerra incluye las siguientes actividades:
<ul style="list-style-type: none"><li>• selección y preparación de los sitios de reunión</li><li>• planeación de logística, incluidos transporte, necesidades básicas, suministros, etc.</li><li>• movilización de recursos (nacionales y extranjeros)</li><li>• selección de quienes irán a ser desmovilizados</li><li>• acantonamiento y registro</li><li>• desarme</li><li>• evaluación de necesidades</li><li>• prestación de servicios tales como atención médica y entrenamiento básico</li><li>• orientación y asesoramiento previo</li><li>• licenciamiento y transporte a los lugares de residencia</li></ul>

actividades agrícolas son uno de los factores limitantes para el reasentamiento.

## **REINTEGRACIÓN A LA VIDA CIVIL**

Una vez los excombatientes hayan sido desmovilizados y se hayan reasentado con sus familias en el lugar donde desean comenzar una nueva vida, se inicia el proceso de reintegración. Aunque algunas veces se ofrece al menos algún tipo de apoyo, la mayor parte del esfuerzo recae sobre sus hombros. Ellos deben construir un nuevo modo de vivir y deben reconciliarse con sus antiguos enemigos. La reintegración no es un proceso general sino que consiste de miles de micro historias con esfuerzos individuales y de grupo y con reveses y éxitos.

La reintegración tiene aspectos económicos, así como sociales y psicológicos. La reintegración social es el proceso mediante el cual el excombatiente y su familia sienten que son parte y que son aceptados por la comunidad. La historia de la guerra y el grado de reconciliación entre los diversos grupos juega un papel en la forma cómo son recibidos los excombatientes. Otros factores tales como regalos y rituales también pueden ser un factor del proceso. Por ejemplo, en

Mozambique muchos excombatientes gastaron buena parte de su dinero de desmovilización inicial en regalos a las principales figuras del pueblo. Este hecho contribuyó para que fueran aceptados por los pueblos volviéndose parte de la «seguridad social» y algunas veces permitiéndoseles casarse con una joven del pueblo. La mayoría de los excombatientes debieron pasar por rituales de limpieza los cuales tienen impacto tanto en la aceptación por parte de la comunidad como en el estado de ánimo de los excombatientes. Puesto que la historia de Uganda ha causado temor e irrespeto general por los soldados, el gobierno ugandés trató de ayudarlos a reintegrarse mediante la sensibilización de soldados y de las comunidades.

Reintegración económica es el proceso mediante el cual el hogar del excombatiente reestablece su modo de vida mediante producción y/u otros tipo de empleo lucrativo. Es importante observar que en algunos casos, los combatientes liberados son los que tienen las peores perspectivas de autoempleo debido a su baja educación y capacidades o por problemas de salud (como VIH/Sida). A pesar de limitaciones como la disponibilidad y accesibilidad de tierra y vivienda, la experiencia con reintegración no siempre ha sido muy negativa. Investigaciones en Etiopía muestran por ejemplo, que los ex-soldados son generalmente pobres, pero no se encuentran en peores condiciones que las de los civiles en el mismo lugar sin antecedentes militares.

La adaptación psicológica también es un aspecto importante para tener en cuenta. El personal militar y los miembros de la guerrilla son entrenados de arriba hacia abajo lo cual no siempre es indicado para la administración y la mente empresarial en el sector civil. Los excombatientes pasan por un proceso personal de actitudes y expectativas de adaptación luego de perder un entorno predecible y cierto prestigio social. Además, grandes números de personas desmovilizadas sufren de graves problemas sicosociales debido a trastorno de estrés postraumático.

## **DESMOVLIZACIÓN Y APOYO A LA REINTEGRACIÓN**

Es importante hacer una distinción analítica entre el proceso de desmovilización y de reintegración de una

parte, y programas de apoyo para facilitar el proceso, de la otra. Frecuentemente, en particular entre agencias de desarrollo internacional, estos aspectos se usan (implícitamente) como sinónimos. El Recuadro 2 presenta una visión general de los posibles actores del proceso total. Si quienes diseñan y administran las actividades de apoyo no son lo suficientemente concientes que los excombatientes y sus familias llevan la carga cotidiana más pesada de la reintegración, es posible que los esfuerzos de apoyo no ayuden a la reintegración, ni lleven a la capacidad local ni a la sostenibilidad de los logros.

<b>CUADRO 2</b>
<b>POSIBLES ACTORES EN LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• combatientes desmovilizados (hombres y mujeres; soldados ex menores de edad, soldados de ex gobierno y ex miembros de guerrillas; asociaciones de combatientes desmovilizados)</li> <li>• familias de excombatientes</li> <li>• comunidades donde se reasientan los ex combatientes</li> <li>• otros grupos que intentan reintegrarse (por ej: refugiados devueltos y personas internamente desplazadas)</li> <li>• comunidad local comercial</li> <li>• agencias del gobierno</li> <li>• fuerzas armadas y otras fuerzas de seguridad</li> <li>• ONGs locales</li> <li>• UN y sus agencias</li> <li>• agencias donantes</li> <li>• ONGs internacionales</li> </ul>

Algunas personas podrán argumentar que es injusto que los excombatientes reciban apoyo especial. Estos excombatientes han creado estragos y han hecho imposible la vida y el desarrollo. Otras personas han sufrido por su causa y deben ser apoyadas para recuperar su sustento. Cuando la paz regresa, por lo general los excombatientes no es el único grupo que se debe reintegrar. Usualmente, el número de refugiados que regresa a sus lugares y las personas internamente desplazadas es considerablemente mayor que el de los

excombatientes. Sin embargo, la justificación para apoyar a los excombatientes se basa generalmente en uno o más de los siguientes argumentos:

- Los soldados desmovilizados y los combatientes requieren apoyo desde el punto de vista humanitario. Luego de desmovilizarse no tienen trabajo y por lo general se encuentran lejos de sus hogares. Por lo tanto, requieren al menos la provisión inicial de las necesidades básicas y del reasentamiento físico.
- En algunos casos, los combatientes desmovilizados han sacrificado años de sus vidas para mejorar las perspectivas de desarrollo de sus compatriotas (por ej: el Frente de Liberación del Pueblo de Eritrea – EPLF, o MK en Sudáfrica). En otros casos, algunos de los desmovilizados han sido reclutados en las fuerzas armadas bajo presión (por ej: el ejército Derg en Etiopia y Renamo, Resistencia Nacional de Mozambique en Mozambique). En esos casos, el apoyo puede considerarse como una compensación por privación de la educación u otra inversión.
- Un tercer argumento para apoyar a los excombatientes se debe a su posible aporte para el desarrollo general. Sus pericias y capacidades pueden traer nuevas actividades económicas y oportunidades laborales.
- Finalmente, pero en algunos casos de suma importancia, la falta de apoyo a la reintegración puede poner en peligro la construcción de paz y el desarrollo humano. Sin el apoyo, los soldados desmovilizados y los combatientes guerrilleros pueden tener grandes dificultades para restablecerse en la vida civil, y los ex combatientes frustrados pueden amenazar el proceso de paz y desarrollo involucrándose en actividades delictivas o en oposición política violenta. También pueden tratar de aplicar sus pericias en otro lugar. Cada día aumenta el uso de los ex soldados como mercenarios en ejércitos oficiales y privados y muchos de ellos provienen de ejércitos que han sido reducidos últimamente.

En la mayoría de los esfuerzos para apoyar la reintegración, las autoridades responsables enfrentan un dilema de si deben tratar o no a los ex soldados y miembros de guerrillas como un grupo objetivo especial. Los programas de apoyo deben llegar a un equilibrio. Se argumenta por ejemplo que los excombatientes no deben recibir más ayuda de la necesaria que les ayude a alcanzar el nivel de vida de las comunidades donde viven. La ayuda identificada puede ser costosa, pero los costos a largo plazo para la sociedad pueden ser aún mayores si los excombatientes no pueden encontrar nuevos modos de vida. Puede llevar a un creciente desempleo y privación social, lo cual nuevamente podría llevar a aumentar las tasas criminales y la inestabilidad política.

Los gobiernos y las ONG han diseñado y usado en varios países una amplia gama de instrumentos para apoyar directamente a los excombatientes y facilitarles la reintegración (ver Recuadro 3). Estas medidas se aplican mejor en diferentes combinaciones de acuerdo con las circunstancias del lugar, los grupos objetivo y los recursos disponibles. Obviamente, los gobiernos también podrían tomar medidas generales para crear un ambiente que facilite la reintegración. Se ha demostrado que un ambiente general de crecimiento económico es uno de los factores más importantes para una reintegración económica exitosa.

En la mayoría de los países de la posguerra que implementan programas de desmovilización y reintegración, las condiciones económicas son tales que las actividades no se pueden financiar únicamente con recursos de la Nación. En los últimos años, varias de las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo han superado en gran parte su reticencia inicial a involucrarse en actividades de desarrollo que tengan alguna relación con el ejército y con otras partes del sector de seguridad. Las agencias de desarrollo multilaterales, bilaterales y no gubernamentales ofrecen ayuda en muchos casos de desmovilización mediante la financiación de operaciones de las Naciones Unidas, paquetes de desmovilización, servicios especiales durante desmovilización, asistencia técnica y programas que faciliten la reintegración.

**CUADRO 3**  
**POSIBLES COMPONENTES DE LOS PROGRAMAS**  
**DE AYUDA PARA EL REASENTAMIENTO**  
**Y LA REINTEGRACIÓN.**

- pagos en dinero (por cuotas)
- alimentos (o cupones)
- atención médica
- ropa civil y utensilios para el hogar
- material y herramientas de construcción
- semillas o implementos agrícolas
- servicios de extensión agrícola
- pensiones escolares para los hijos
- asesoramiento
- asesoría legal y/o comercial
- colocación laboral o servicios de referencia
- distribución de tierras
- apoyo para vivienda
- obras públicas y otra creación de trabajo (temporal) en el sector público
- subsidios de salarios
- esquemas de crédito
- capacitación administrativa y técnica

**ENSEÑANZAS ADQUIRIDAS**

El éxito de los ejercicios de desmovilización se puede evaluar generalmente en términos de si la desmovilización contribuyó a la construcción de la paz y si los excombatientes han podido reintegrarse satisfactoriamente a la vida civil. La diversidad de experiencias de desmovilización entre los diferentes países es grande. Sin embargo, con el debido cuidado y ubicando siempre la desmovilización en el contexto específico de una reconciliación más amplia, construcción de paz y procesos de rehabilitación se pueden obtener enseñanzas generales teniendo en cuenta experiencias recientes.

**1) La desmovilización no es una «bala mágica», aspectos políticos vienen primero**

Automáticamente, la desmovilización no resuelve los principales retos de desarrollo y seguridad. El más claro ejemplo es el caso de Angola, que infortunadamente

demostró dos veces que la desmovilización no puede sustituir la voluntad política. La desmovilización tiene pocas posibilidades de tener éxito si una de las partes principales no está plenamente comprometida. Esta enseñanza también se aprendió por las Operaciones de las Naciones Unidas en Somalia (Unosom) luego de tratar de desmovilizar a ciertos grupos armados.

El aspecto «político» debe venir primero. Solo entonces, y basados en una solución política real del conflicto la desmovilización, el reasentamiento y la reintegración serán componentes naturales y con frecuencia inevitables de la transformación, rehabilitación y desarrollo del conflicto posguerra.

## **2) Balance y costos de oportunidad a tener en cuenta**

Los recursos financieros son limitados en situaciones de posguerra, aún si hay disponibilidad de recursos de donantes. Puesto que los objetivos generales son construcción de paz y desarrollo humano, los ejercicios de desmovilización arrojan mejores resultados si las decisiones sobre asignación de recursos consideran las ventajas comparativas con otros tipos de gasto de desarrollo. Primero, se podría preguntar ¿qué actividades son realmente necesarias para prevenir la violencia y reiniciar o tratar otras amenazas directas a la seguridad? Los requerimientos de movilización son a veces apremiantes y delicados políticamente, y los soldados plantean una amenaza potencial a la paz. Así, que normalmente hay grandes beneficios potenciales en la ayuda de la desmovilización en sí. Pero más allá de ello, la financiación posterior a la ayuda de reintegración tendría que considerarse junto con esfuerzos de desarrollo más amplios y las necesidades de otros actores.

## **3) La desmovilización exitosa requiere una autoridad central y una agencia que la implemente**

La desmovilización requiere una autoridad central creíble y una agencia que la implemente. Si es el gobierno, éste debe poder guiar y garantizar el proceso con suficiente vigilancia. Su fuerza policiva debe poder intervenir si se amenaza la seguridad de los excombatientes o de terceros. Luego de un acuerdo de

paz entre dos o más partes, esta función la puede desempeñar una entidad externa independiente. Por ejemplo, en El Salvador, Mozambique y Namibia, la UN fue el facilitador neutral para arreglar los detalles durante el proceso y participó y medió cuando la desmovilización mostraba demoras o estaba en riesgo. Una coordinación transparente y activa sigue siendo muy importante durante las fases de reasentamiento y de reintegración.

## **4) La planeación de la ayuda de desmovilización y reintegración debe comenzar temprano**

A pesar de la incertidumbre política y de la debilidad institucional que usualmente existe en un país que acaba de salir de una guerra, se requiere una planeación temprana y rigurosa. El trabajo preparatorio incluye evaluación de necesidades, movilización de recursos y sensibilización de los actores. Los programas de reintegración deben comenzar al poco tiempo después de la guerra puesto que los ejércitos pueden comenzar a desintegrarse antes de la desmovilización formal. La claridad con que se traten estos programas proporcionará a los excombatientes y a sus líderes confianza en el acuerdo de paz y en su sociedad en el futuro. Igualmente, si acampamiento toma mucho tiempo y los desmovilizados no cuentan con información ni oportunidades para ver a sus familiares, actividades violentas y rebelión pueden socavar la desmovilización, al igual que el proceso de paz.

## **5) Suficiente provisión de necesidades básicas en la etapa de acampamiento**

La desmovilización requiere una administración efectiva y bastantes recursos para alojamiento, registro, transporte y provisión de las necesidades básicas. Si la provisión de necesidades básicas, tales como agua, higiene, alojamiento y comida es insuficiente en la etapa de acampamiento y licenciamiento, es posible que haya frustración. Por ejemplo, a finales de 1991 en Angola, las condiciones de vida y la provisión de necesidades básicas en algunos de los campos eran pobres en extremo. Esto contribuyó a una desertión general. Al igual que la enseñanza anterior, se requiere una rápida visibilidad de los beneficios de paz.

### **6) Desarme cuidadoso de los combatientes**

Si los combatientes no son desarmados debidamente y las armerías no están bien protegidas, es posible que las armas permanezcan o caigan en manos de los excombatientes o de otras personas. La disponibilidad de estas armas ligeras «no controladas» ocasiona peligro a diferentes niveles. Aumenta el riesgo de que los conflictos se arreglen con devastadora violencia ya que la mayoría de los excombatientes lo poco que saben es usar la violencia para resolver los problemas. Estas armas también pueden avivar el vandalismo; y los grupos armados pueden trastornar más fácilmente los procesos políticos democráticos no violentos. La manera en que el desarme se implemente durante la desmovilización es diferente. En particular, depende de si la desmovilización tiene lugar después de la derrota de una de las partes, justo después del acuerdo de paz, o si es un resultado de una decisión de reducir el ejército actual. Normalmente, el desarme de los soldados y de los guerrilleros no es fácil. Muchos tienen varias armas. Así que si devuelve una, las otras pueden estar escondidas en otro lugar. Es posible que haya grandes inventarios de armas sin reportar si las partes no están seguras que la paz llevará o especulará ingresos futuros. Sin embargo, el desarme de ex combatientes no siempre es tan difícil. En Uganda, las armas permanecieron en los cuarteles cuando los soldados fueron trasladados a centros de desmovilización. Y en Eritrea, todas las armas usadas por el EPLF han sido registradas durante la guerra.

### **7) Programas de ayuda diseñados de una manera participativa**

Con el fin de responder a las necesidades reales, los programas de asistencia de reintegración se podrían diseñar y adaptar mejor en diálogo continuo con los excombatientes, sus familias y las comunidades. Por lo general, los excombatientes en sí pasan por un proceso de aprendizaje una vez salen de la milicia. Por ejemplo, deben descubrir lo que es posible –bien sea que en ocasiones los muy ambiciosos planes que tenían mientras estaban en el ejército- tenga sentido una vez regresen al pueblo o a la ciudad. El proceso de reintegración también se facilita mejor si la ayuda

es lo más desmilitarizada posible haciendo énfasis en el nuevo entorno y en la responsabilidad de las personas.

### **8) Implementación descentralizada de la ayuda de reintegración**

Por lo general, la reintegración real tiene lugar a lo largo del país, en diferentes circunstancias y entornos. La conveniencia de posibles medidas de ayuda (ver Recuadro 3) depende caso por caso. Un programa de ayuda de un modo descentralizado es muy probable que ofrezca la ayuda indicada de manera flexible y efectiva en términos de costos. También, la necesidad de enseñanzas conjuntas (punto 7) implica que la implementación real de los programas debe ser lo más descentralizada posible. Una buena comunicación con el «centro» debe garantizar que las enseñanzas generales –bien sean positivas o negativas- se aprendan en el futuro y en otras áreas.

### **9) Ayuda de reintegración que beneficie a toda la comunidad**

Ya señalamos el dilema de una ayuda identificada a los excombatientes y la necesidad de un equilibrio entre ayudarles a ellos y a los demás grupos afectados por la guerra. Desde un punto de vista a corto plazo, se puede inclinar a mantener felices a los excombatientes, con el fin de impedir un regreso a las armas. Desde un punto de vista a largo plazo, el excombatiente debe ser tratado lo más pronto posible como cualquier otra persona. Tal parece que se ha desarrollado un consenso en el sentido de que se requieren esfuerzos especiales para los excombatientes durante la fase de desmovilización y reasentamiento, pero que la ayuda de reintegración debe basarse en la comunidad hasta donde sea posible y ser parte de los esfuerzos generales de rehabilitación. Algunos estudios han encontrado que el apoyo por parte de las mismas comunidades fue crítico para el éxito de la reintegración de los excombatientes. Estos hallazgos indican que la ayuda a los procesos de reintegración es más efectiva si se encuentra con los procesos de amplia reconciliación y construcción de paz y la creación de un entorno permisivo en el que se motive a las personas a tomar sus propias iniciativas.

### **10) Ayuda para las excombatientes (mujeres) antiguos soldados menores de edad y excombatientes incapacitados**

Hasta ahora, los programas de reintegración han considerado poco las necesidades especiales de las excombatientes (mujeres), sus hijos y las esposas de los excombatientes. En el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador, así como en el EPLF en Eritrea, cerca de una tercera parte de los combatientes eran mujeres. Generalmente, estas excombatientes así como otras mujeres en comunidades afectadas por la guerra han desempeñado nuevos papeles durante las guerras y los hombres esperan que regresen a sus papeles tradicionales. Por esta razón, la reintegración crea tensiones. Por ejemplo, en Eritrea se ha observado una alta tasa de divorcios entre excombatientes. En Uganda, las esposas de los soldados que regresan a sus hogares y que vienen de otras regiones, frecuentemente no son aceptados por su familia ni por la comunidad.

También se requiere una ayuda rápida y especial para los soldados ex menores de edad. Muchos de ellos se han convertido en adultos pero aún así requieren atención y asistencia especial. Sus experiencias en las fuerzas armadas han tenido un profundo impacto en su desarrollo social y emocional. Muchos quedan gravemente traumatizados por las brutales experiencias por las que han tenido que pasar y por los actos violentos cometidos. Su entorno les impidió el desarrollo de los valores sociales. Por lo general les falta el cuidado de los padres y el acceso a la escuela. Cuando se desmovilicen estos soldados no deben ser llevados al sitio de reunión. La asistencia para buscar a sus familias, atención especial para los huérfanos y rehabilitación física y psicológica son factores que pueden ayudar a la reintegración. El éxito de la reintegración también dependerá de las oportunidades que se tengan

para tener acceso a la educación, capacitación y empleo. Para las niñas soldado cuya existencia a veces les es negada y quienes enfrentan múltiples problemas después de la desmovilización se requiere protección y programas de rehabilitación especiales.

También la atención médica y la ayuda especial para los incapacitados deben ser parte de los programas de reintegración. Comúnmente estas personas representan una grande proporción de los desmovilizados en Centroamérica y África. La incidencia de VIH/Sida también es alta entre estas personas en varios países.

### **11) Las agencias internacionales de desarrollo deben poder y tener la voluntad de proveer ayuda flexible y coordinada**

En desmovilizaciones recientes, la financiación externa ha contribuido a la velocidad con la cual se ha implementado la desmovilización y el reasentamiento. Para aumentar su valor, las agencias internacionales de desarrollo deben estar bien preparadas para hacer frente a solicitudes (imprevistas) de ayuda. Una vez se les solicite la ayuda, las agencias necesitan participar en los procesos de planeación desde el comienzo. La ayuda de desmovilización y reintegración requiere un alto grado de flexibilidad y voluntad para coordinar realmente en todos los niveles del lado de las agencias donantes, aún más que en la cooperación para el desarrollo más tradicional. Los lentos procedimientos y las reglas y reglamentaciones específicas de los donantes han afectado más de una vez la eficiencia de la ayuda de desmovilización y reintegración. Se pueden prevenir políticas e incentivos de duplicación y conflictos. Una buena comunicación y transparencia por parte de los donantes y de sus agencias implementadas facilita la coordinación por parte del gobierno y el fortalecimiento de su capacidad administrativa.

## REFERENCIAS

- BALL, Nicole. 1997. "Demobilizing and Reintegrating Soldiers: Lessons from Africa". In Krishna Kumar (ed.). *Rebuilding Societies after Civil War; critical roles for international assistance*. Boulder and London: Lynne Rienner. pp. 85-105.
- \_\_\_\_\_. 1998. "The International Development Community's Response to Demobilization". In GEBREWOLD, Kiflemariam (ed.). 1998. "Converting Defence Resources to Human Development". Proceedings of an International Conference, 9-11 November 1997. Report 12. Bonn: BICC. pp. 21-27
- BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION (BICC). 1996. *Conversion Survey 1996; Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization*. Oxford: Oxford University Press.
- COLLETTA, Nat J., Markus KOSTNER and Ingo WIEDERHOFER. 1996a. *The Transition from War to Peace in Sub-Saharan Africa*. Directions in Development Series. Washington D.C.: World Bank.
- \_\_\_\_\_. 1996b. "Case Studies in War-to-Peace Transition; The Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in Ethiopia, Namibia and Uganda". *World Bank Discussion Paper* no. 331. Africa Technical Department Series. Washington D.C.: World Bank.
- KINGMA, Kees. 1996. "The Role of Demobilization in the Peace and Development Process in Sub-Saharan Africa: Conditions for Success". *African Security Review*, Vol. 5, No. 6, pp. 33-42.
- \_\_\_\_\_. 1998. «Demobilization and Reintegration: an Overview.» In Gebrewold (ed.), pp. 12-20.
- \_\_\_\_\_. (ed.). forthcoming. *Demobilisation in Sub-Saharan Africa; the development and security impacts*. Basingstoke: Macmillan Publishers.
- KINGMA, Kees, and GEBREWOLD, Kiflemariam. 1998. "Demilitarisation, reintegration and conflict prevention in the Horn of Africa". Discussion paper. London: Saferworld and BICC.
- SPENCER, Denise. 1997. "Demobilization and Reintegration in Central America". BICC Paper 8. Bonn: BICC.

# LAS RELACIONES ENTRE ECONOMÍA Y PAZ EN SOCIEDADES POST-BÉLICAS: LECCIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA CENTROAMERICANA<sup>1</sup>

## I. PRESENTACIÓN

Antes que nada deseo agradecer al programa de las naciones unidas para el desarrollo, a la fundación ideas para la paz y a la universidad de los andes por haberme invitado a participar en esta conferencia, la cual estimo tiene una importancia fundamental para preparar a Colombia para los tiempos de la reconstrucción post-bélica, los cuales, como muestra la experiencia internacional, traen consigo grandes y nuevos desafíos tanto en la dimensión política como en la parte socioeconómica.

Atendiendo a las inquietudes de los organizadores, centraré mi intervención en el tema específico de las *implicaciones macroeconómicas para la construcción de la paz* en base a la experiencia de la región centroamericana, particularmente de el salvador y Guatemala, que son los casos que más conozco y que constituyen, en muchos aspectos, procesos radicalmente distintos, pese a haber tenido lugar en países vecinos y con una larga historia común.

La presentación la he dividido en tres partes principales. En la primera abordaré algunos aspectos relacionados con los vínculos y tensiones que existen en las transiciones post-bélicas entre manejo macroeconómico y construcción de la paz. En la segunda parte presentaré lo que en mi opinión constituyen algunas de las principales lecciones que se extraen de la expe-

riencia centroamericana en lo referente a las relaciones entre manejo macroeconómico y construcción de la paz. En la tercera parte abordaré de manera breve los que en mi opinión constituyen los temas socioeconómicos centrales a los que habría que poner atención en el caso colombiano en la fase de post-conflicto.

## II. LAS RELACIONES ENTRE MANEJO MACROECONÓMICO Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN LAS TRANSICIONES POST-BÉLICAS

En cualquier sociedad las relaciones entre economía y política son diversas y complejas. Por ejemplo, existe un consenso bastante amplio a nivel internacional de que la existencia de un verdadero estado de derecho y en general de instituciones democráticas sólidas es un elemento esencial para alcanzar un crecimiento económico alto y sostenido. Asimismo, es aceptado que la estabilidad financiera y cambiaria y el crecimiento constituyen condiciones esenciales para consolidar la democracia y para preservar la gobernabilidad democrática.

A nivel más específico, existe un acuerdo amplio de que los márgenes de acción para la definición y aplicación de la política económica tiene relación directa con el grado de conflicto social, el que a su vez está vinculado con el nivel de distribución del ingreso y la extensión y profundidad de la pobreza. De hecho, esto es lo que explica porqué en la mayor parte de América Latina medidas necesarias desde un punto de vista técnico-económico, es decir desde el punto de vista de la eficiencia, pero con importantes efectos distributivos

1 Ponencia presentada por Alexander Segovia en la Conferencia «Preparar el Futuro: Conflicto y Post-conflicto en Colombia», organizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Fundación Ideas para la Paz y la Universidad de los Andes.

son muchas veces rechazadas y encuentran una férrea oposición política. Como resultado, los gobiernos tienen la tentación (y generalmente caen en ella) de posponer, a veces indefinidamente, importantes medidas de ajuste por temor a causar una batalla distributiva y con ello más violencia y conflicto social. Al final los desequilibrios macroeconómicos se profundizan, las distorsiones aumentan y la crisis económica se profundiza.

En el ámbito fiscal, la existencia de los conflictos distributivos lleva frecuentemente a rechazar la austeridad del gasto aún en situaciones de alta inflación debido al temor de que la austeridad provocará descontento social y por tanto pérdida de apoyo político. La falta de disciplina fiscal es alimentada por el veto que ejercen los sectores de ingresos altos que impide aumentar impuestos o introducir nuevos. En tal escenario los gobiernos tienden a recurrir al endeudamiento externo o bien al financiamiento inflacionario del déficit, lo que a la larga sólo agrava la situación.

Las relaciones anteriores entre economía y política adquieren en sociedades post-bélicas nuevas dimensiones debido a la naturaleza misma de las transiciones que se caracterizan entre otras cosas por la mayor apertura de espacios políticos lo cual a la vez que reduce los márgenes de acción para la aplicación de políticas económicas por medios represivos, aumenta las demandas sociales de los grupos tradicionalmente marginados.

El aumento de las demandas sociales, sumado a la necesidad de reparar los daños ocasionados por la guerra y de cumplir con los compromisos de paz generan, en las transiciones post-bélicas, un aumento significativo de la demanda de recursos públicos lo cual complica más el manejo fiscal ya que el gobierno tiene que conciliar tales demandas con la necesidad de preservar la estabilidad macroeconómica, la cual constituye un requisito esencial para mantener el poder adquisitivo de los ingresos y para procurar un proceso de crecimiento económico alto y sostenido que genere empleos suficientes para absorber a la población que en el período de guerra estuvo desvinculada de los mercados de trabajo.

Por último, es importante mencionar un factor fundamental que diferencia las relaciones entre economía y política en sociedades post-bélicas del resto de sociedades. Me refiero a la naturaleza esencialmente política del proceso de transición de la guerra a la paz, en el sentido de que el éxito de dichos procesos depende de manera crucial de la posibilidad de cumplir con los tiempos y los calendarios políticos definidos en las negociaciones de paz, y por tanto, se requiere de una mayor flexibilidad y de un enfoque distinto de ver los problemas del desarrollo. Dicho de manera simple, en las sociedades post-bélicas, al menos en la fase de construcción de la paz el manejo económico hay que acomodarlo a los tiempos políticos ya que de lo contrario pueden surgir fuertes tensiones entre la reforma política por una parte y la reforma económica por otra.

Permítanme ahora referirme brevemente a las que en mi opinión constituyen algunas de las principales áreas de tensión que surgen entre el manejo macroeconómico y la construcción de la paz. En base a la experiencia centroamericana pueden identificarse cuatro grandes áreas de tensión:

La primera y más importante ocurre en el ámbito fiscal, donde ante las tradicionales restricciones financieras de los estados, las necesidades de financiar el proceso de paz entran en fuerte tensión con la necesidad de preservar la estabilidad macroeconómica. Típicamente el problema surge cuando al inicio del período post-bélico, los gobiernos están empeñados en preservar (y a veces alcanzar) la estabilidad macroeconómica para lo cual se ven obligados a aplicar políticas de austeridad, incluyendo políticas de control del gasto público. En tales circunstancias y dado que en general las autoridades financieras no incorporan el gasto de la paz dentro de las metas y proyecciones financieras y tienen poco margen político para aumentar impuestos, el gobierno se enfrenta a una especie de dilema entre financiar la paz o mantener la estabilidad macroeconómica.

El nivel de tensión dependerá de la situación en que se encuentren las finanzas públicas al inicio de la transición post-bélica así como de la magnitud de las demandas financieras adicionales para financiar la paz.

Esto a su vez depende de varios factores entre los que sobresalen:

- El alcance de los acuerdos de paz en general y de la magnitud y la naturaleza del componente socioeconómico en particular.
- La existencia (y la naturaleza) de los compromisos alcanzados entre las partes signatarias respecto a la movilización de recursos financieros internos para financiar la paz.
- La disponibilidad de recursos financieros y su naturaleza (donaciones, préstamos, remesas, etc.) Y las posibilidades de reorientarlos al financiamiento de la paz.
- La existencia de compromisos con las instituciones financieras internacionales (IFIS) y de la posición de éstas últimas respecto al proceso de paz.
- Las posibilidades de reorientar recursos (internos y externos) ya existentes hacia las tareas de la paz.
- La magnitud y naturaleza de las demandas sociales adicionales.
- La existencia de un pacto fiscal o de un acuerdo nacional respecto al manejo de la política fiscal.

Desafortunadamente, las experiencias del salvador y de guate mala muestran que a la hora de optar entre el financiamiento de la paz y la estabilización, la variable de ajuste ha sido en general la paz, lo cual ha tenido serias implicaciones negativas para el proceso de paz y a la larga, para la reforma económica misma ya que en parte debido a la falta de financiamiento no se ha podido avanzar en la reforma política y por tanto no se ha logrado generar un clima político, social e institucional apropiado para atraer inversión privada nacional e internacional.

La segunda área está relacionada con la anterior y tiene que ver con la tensión que surge, ante la escasez de recursos financieros y ante la necesidad de la estabilización, de avanzar en la reforma social (incremento en el gasto social) a costa de la reforma política ((reforma

judicial, creación de nueva policía, fortalecimiento de instituciones democráticas, etc.), la cual es fundamental para asegurar el éxito de la transición post-bélica. La experiencia centroamericana muestra que en general la balanza se inclina a favor de la reforma social ya que tiene un mayor nivel de consenso a nivel nacional e internacional y es desde el punto de vista del gobierno políticamente más redituable en el corto plazo y menos conflictiva sin embargo, la misma experiencia centroamericana muestra que en el período de transición es mucho más importante la reforma política que la reforma social ya que al final de cuentas de ella depende el éxito del proceso de transición post-bélica. Creo que el caso de Guatemala es ilustrativo al respecto: a partir de la firma de la paz. El gasto social ha aumentado significativamente y pese a ello el proceso de paz está en una profunda crisis debido en buena medida a la imposibilidad política y material de avanzar en la reforma política.

La tercera área de tensiones puede ocurrir cuando la finalización de las hostilidades y el inicio del proceso de reconstrucción post-bélica se traduce en una fuerte recuperación económica que eventualmente lleva a un «recalentamiento de la economía». En este caso la disyuntiva se presenta como un dilema entre la necesidad de preservar la estabilidad macroeconómica (financiera y cambiaria) y la necesidad de avanzar en la reconstrucción física y de satisfacer las necesidades largamente insatisfechas de la población así como de la urgencia de crear nuevos puestos de trabajo para la población desmovilizada.

De nuevo, las posibilidades de manejar esta tensión dependen de varios factores entre los que destacan:

- La disponibilidad de divisas para hacer frente la mayor demanda de importaciones, para sostener el tipo de cambio y para superar eventuales cuellos de botella sectoriales (alimentos, materias primas, etc.).
- La solidez de la estabilidad macroeconómica, particularmente del nivel inicial de inflación y de la magnitud del déficit externo.
- La posibilidad de acceder a recursos externos frescos.

- La naturaleza del mayor crecimiento, es decir si se trata de un fenómeno temporal (recuperación) o bien se trata de un fenómeno más permanente (reactivación).

La tensión anterior que ya de por sí es complicada en cualquier economía lo es mucho más en una sociedad post-bélica debido a la necesidad imperiosa que existe desde el punto de vista político de que la población apoye el proceso de paz, lo cual como demuestra la experiencia centroamericana, está en función directa de la posibilidad de mejorar la situación económica de los sectores más desfavorecidos y de las mismas clases medias. En este contexto, la generación de empleo y por tanto el mayor crecimiento es un factor fundamental. Quizás el ejemplo más interesante en este caso sea el salvadoreño, en donde debido a la conjugación de una serie de factores económicos y extraeconómicos favorables el inicio de la fase post-bélica coincidió con una fuerte recuperación económica (al principio de los noventa el país creció a tasas superiores al 7%), lo cual no creó ninguna desestabilización macroeconómica debido al ingreso de las remesas familiares que en esa época ya representaban más del 10% del PIB y de la cuantiosa ayuda internacional que posibilitó mantener la estabilidad financiera y cambiaria, si bien se produjo una sobrevaluación del tipo de cambio que afectó al sector exportador.

La cuarta área de tensiones generalmente ocurre en la esfera real de la economía y tiene que ver con la necesidad de reinsertar productivamente a los excombatientes *de ambos bandos* mediante la aplicación de programas productivos y sociales. Además del problema vinculado con la falta de recursos financieros, la tensión aparece cuando los programas de re inserción se retrasan o simplemente no se ejecutan y las posibilidades de empleo en el resto de la economía son limitadas. En tales circunstancias, el conflicto social resurge en la transición post-bélica a veces de manera violenta, lo cual generalmente va acompañado de un aumento considerable de la delincuencia y el crimen organizado. En el mediano plazo la situación se complica aún más cuando, como en el caso centroamericano, los programas de re inserción no cumplen sus objetivos. En tales circunstancias, las sociedades

post-bélicas se enfrentan a situaciones peligrosas de conflicto social, de desempleo y de aumentos de la criminalidad.

### III. LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA CENTROAMERICANA

Luego de más de 10 años de la firma de los acuerdos de paz en el salvador y más de 5 en Guatemala, es posible extraer algunas lecciones importantes en términos del manejo de las tensiones entre el manejo macroeconómico y la construcción de la paz. A continuación presentaré, las que en mi opinión constituyen las lecciones principales:

*a) Para evitar que la tensión entre la estabilización y el financiamiento de la paz se convierta en una contradicción real, es necesario incorporar desde el mismo inicio de la fase post-bélica, el tema del financiamiento de la paz en las proyecciones macroeconómicas, particularmente en el escenario fiscal de corto, mediano y largo plazo.* Está constituye una de las principales lecciones de la experiencia centroamericana, particularmente de la salvadoreña en donde los requerimientos financieros de la paz nunca fueron incorporados de manera seria ni sistemática en las proyecciones fiscales. Por lo tanto, cada vez que surgían conflictos entre la necesidad de financiar la paz y la necesidad de mantener la estabilidad macroeconómica, la variable de ajuste siempre fue la paz. Por otra parte, tenemos el caso de Guatemala, en donde los acuerdos de paz tienen un fuerte componente socioeconómico, muestra que un aspecto importante para asegurar una buena planificación financiera y fiscal es contar con datos confiables respecto al costo de la paz, ya que sin ello es prácticamente imposible realizar ejercicios serios y consistentes de programación financiera (al respecto vale la pena señalar que en ninguno de los dos países analizados se realizó nunca un ejercicio detallado del costo de la paz. Lo único que se hizo fue un listado de proyectos de paz cuyo objetivo básico fue obtener financiamiento externo).

Por supuesto, la incorporación de la variable de la paz en la programación financiera requiere, además del cálculo detallado del costo del programa de paz, la voluntad política de incorporar la variable de la paz

en los ejercicios de programación financiera. Para ello es necesario que se desarrolle en la fase de las negociaciones de paz una interlocución de las autoridades gubernamentales con los organismos financieros internacionales tendiente a definir los criterios para la realización de tal ejercicio y a que dichos organismos acepten y fomenten el cumplimiento de los compromisos financieros derivados de la construcción de la paz y por tanto desarrollen una *condicionalidad para la paz*. En este punto la experiencia centroamericana es ilustrativa. En el salvador, como es bien conocido, hubo desde el inicio del proceso un divorcio entre los acuerdos de paz y la reforma económica promovida por el gobierno y las IFIS. De hecho, ambos procesos se realizaron de manera paralela, sin ninguna coordinación, lo cual se tradujo en la práctica en una subordinación de los acuerdos de paz a la reforma económica ya que cada vez que hubo un conflicto entre la necesidad de estabilizar y la necesidad de aumentar el gasto de la paz, siempre se privilegió la primera variable. Esta actitud del gobierno fue permitida y fomentada por los organismos financieros internacionales quienes no se involucraron nunca en el proceso de negociación de la paz ni en el proceso de implementación de los acuerdos y por tanto siguieron considerando El Salvador como un país «normal» que no requería tratamiento especial. En el caso de Guatemala los organismos financieros internacionales aprendieron la lección de el salvador y han trabajado de manera coordinada, estableciendo una especie de condicionalidad para la paz. En este punto vale la pena mencionar el reciente acuerdo stand-by del gobierno de Guatemala con el FML, el cual incluye metas piso para el gasto social y aquel vinculado con la paz.

*B) Con el propósito de lidiar con el problema del financiamiento de la paz, es necesario implementar desde el mismo inicio del proceso post-bélico una estrategia de movilización de recursos internos y externos para financiar la paz y el desarrollo.* Otra de las grandes lecciones de la experiencia centroamericana es que la mejor manera de lidiar con el problema de la escasez de recursos para financiar la paz es aplicando de manera simultánea al proceso de cumplimiento de los acuerdos de paz, una estrategia política destinada a movilizar una mayor cantidad de recursos financieros

tanto internos como externos. El caso de Guatemala es uno de los más interesantes al respecto ya que el tema fue abordado explícitamente en las negociaciones y en los acuerdos de paz y hubo un compromiso formal de la comunidad internacional de financiar parte del proceso, bajo el entendido que el país realizaría los esfuerzos necesarios para cumplir con los compromisos fiscales incluidos en los acuerdos de paz. Después de más de 3 años de constantes incumplimientos de los compromisos fiscales, finalmente se cayó en la cuenta de que no bastaba con calendarizar los compromisos ni con la voluntad de las partes signatarias para movilizar más recursos internos. Fue entonces que se estableció una estrategia tendiente a generar las condiciones políticas necesarias para la implementación de la reforma fiscal. La estrategia consistió en el desarrollo del proceso del pacto fiscal que culminó con la firma de un pacto fiscal y de un acuerdo político entre el sector empresarial para aumentar impuestos y para reducir los privilegios fiscales. Si bien el pacto fiscal finalmente no fue implementado en su totalidad por una falta de visión política de parte del gobierno, demostró que la construcción de consensos nacionales es el mejor camino para procurar una mayor movilización de recursos externos.

Por otra parte, es importante mencionar en este punto la experiencia centroamericana respecto a la movilización de recursos externos. Tanto la experiencia salvadoreña como la guatemalteca muestran que si bien la ayuda internacional juega un rol central en el financiamiento de la paz, esta no siempre llega a tiempo y no necesariamente se destina a los compromisos prioritarios de la paz. El caso más ilustrativo al respecto fue el salvadoreño, donde hubo un compromiso explícito de financiar la mayor parte del proceso de paz. No obstante, debido a diversos problemas tanto del lado del donante como del país receptor, los recursos llegaron tarde, y lo que es peor, la mayor parte de ellos no fue dedicado a los programas prioritarios de la paz sino a proyectos de infraestructura económica y social. De hecho, en los compromisos en los que más hubo retrasos, fueron precisamente aquellos considerados como de «alta prioridad» por el gobierno salvadoreño, como es el caso de los programas de reinserción productiva de ex-combatientes de ambos

bandos, el programa de transferencia de tierra; la creación y fortalecimiento de instituciones democráticas; la policía nacional civil (PNC) y la academia nacional de seguridad pública (ANSP); y los programas de alivio a la pobreza. La razón de este comportamiento parece ser la existencia de restricciones legales en los países donantes para apoyar cierto tipo de programas que son críticos para asegurar el éxito del proceso. De hecho, algunos donantes tienen prohibido por sus propias regulaciones destinar fondos para apoyar programas tales como transferencia de tierra, policía nacional civil y academia nacional de seguridad pública. Esta incompatibilidad entre las prioridades del gobierno salvadoreño y las prioridades de la comunidad internacional es un elemento que debe considerarse a la hora de extraer las lecciones del caso salvadoreño, ya que dificulta cumplir con los calendarios establecidos y pone en riesgo el mismo proceso de paz.

El retraso en el cumplimiento de los programas de alta prioridad tuvo serias repercusiones sociales y políticas. En primer lugar, la magnitud de los ex-combatientes desmovilizados de ambos bandos, combinada con el retraso en los programas de reinserción y de transferencia de tierra provocó un aumento significativo de la delincuencia; el reforzamiento de las corrientes migratorias tanto internas como internacionales; y el aumento en la presión sobre el empleo público. Por otra parte, el retraso de los programas prioritarios dio lugar a graves enfrentamientos entre el estado y los desmovilizados de ambos bandos, llegando incluso estos últimos a amenazar con volver a tomar las armas si no se les cumplía lo prometido. En tercer lugar, el retraso en los programas de alivio a la pobreza atentó contra el objetivo de generar las condiciones adecuadas para lograr la estabilidad socio-política que el país necesitaba para consolidar la reforma política.

*c) Dados los estrechos calendarios políticos a los que están sujetas las transiciones post-bélicas, lo fundamental en el corto plazo no es conseguir el monto total de recursos que se requieran para financiar todo el proceso de paz, sino el monto mínimo necesario para cumplir con aquellos compromisos que son fundamentales para que el proceso avance. Dicho de otro modo, lo verdaderamente crítico en el inicio de las transiciones*

no es el monto total de financiamiento, sino la disponibilidad del mínimo requerido para cumplir con los tiempos políticos de la transición. De nuevo el caso de el salvador es ilustrativo ya que el hecho de que estados unidos puso a disponibilidad una cantidad importante de dinero para hacer frente a compromisos claves en los períodos críticos, ayudo a consolidar el proceso de paz. El opuesto es Guatemala, donde no han existido recursos suficientes para financiar los principales programas de paz debido, por una parte, a la falta de voluntad política de la sociedad para financiar la paz y por otra a que en el país no existe un donante internacional que esté dispuesto a poner fondos frescos y en cantidades suficientes para financiar los compromisos fundamentales de la paz. Como resultado, en Guatemala, a diferencia de el salvador, los principales componentes de los acuerdos de paz no se han cumplido, particularmente aquellos de naturaleza política que requieren fuertes cantidades de dinero para su efectiva implementación.

*d) Un aspecto central en el período de transición post-bélica es asegurar una disponibilidad adecuada de divisas para hacer frente a la mayor demanda de importaciones y para preservar la estabilidad financiera y cambiaria. En el caso de el salvador, debido a los cuantiosos montos de ayuda externa y al ingreso masivo de dólares frescos procedentes de las remesas familiares que envían los salvadoreños viviendo en estados unidos, el país fue capaz de mantener la estabilidad financiera y cambiaria a la vez que se registró un fuerte crecimiento económico. En el caso de Guatemala, si bien los recursos financieros frescos han sido menores, han sido suficientes para preservar la estabilidad financiera y cambiaria y para hacer frente a la mayor demanda de importaciones proveniente de la apertura y de las necesidades de reconstrucción.*

Por lo anterior y para evitar presiones sobre el sector externo, es necesario aplicar, desde el mismo inicio de la fase de transición post-bélica una estrategia tendiente a asegurar una cantidad suficiente de divisas. El fomento de exportaciones y la captación de ayuda internacional son dos caminos posibles.

*e) Para que los procesos de reinserción tengan posibilidades de éxito, es preciso, además de diseñar e*

*implementar buenos programas, desarrollar una estrategia de reconversión productiva del sector en el que se quiere reinsertar a la población.* Una lección dolorosa de la experiencia centroamericana es el fracaso notable de los programas de reinsertión productiva de ex combatientes y de población afectada por la guerra. Las razones de tal fracaso son varias y de diversa naturaleza, sobresaliendo el mal diseño de los programas, generalmente concebidos a partir de experiencias ajenas a los países y desde los escritorios de supuestos especialistas en la materia así como la notable contradicción de querer reinsertar productivamente a la población en sectores en crisis y con baja productividad. En efecto, tanto en Guatemala como en el salvador se quiso reinsertar en un sector que estaba en crisis, como es el caso del sector agropecuario. En este sentido, para asegurar el éxito de los programas de reinsertión productiva de excombatientes es necesario centrar la atención no sólo en los programas en sí, sino también en el sector donde se pretende reinsertar.

#### **IV. COMENTARIOS FINALES SOBRE UNA AGENDA DE PREPARACIÓN PARA EL POST-CONFLICTO EN EL CASO COLOMBIANO**

Tomando en cuenta las notables diferencias entre los países centroamericanos y Colombia así como mi escaso conocimiento de la realidad colombiana, más que intentar señalar acciones específicas que permitan ir preparando al país para la fase post-bélica, me gustaría finalizar la presentación haciendo una especie de *inventario* de aspectos que en mi opinión hay que prestarles atención desde ahora con el propósito de diseñar estrategias que le permitan al país lidiar exitosamente con las tensiones que seguramente aparecerán en la fase post-bélica entre manejo macroeconómico y construcción de la paz.

Es necesario comenzar desde ahora a trabajar en escenarios financieros y macroeconómicos que incorporen explícitamente el costo de la paz. Esto supone,

entre otras cosas, realizar un ejercicio de los costos del programa de paz en sus diferentes componentes y fases de implementación (fase de emergencia, de reconstrucción, etc.) Así como establecer metas realistas de crecimiento económico. De manera ideal, estos ejercicios deberían realizarse en el marco de una interlocución de los actores nacionales con los organismos financieros internacionales con el propósito de ir generando las condiciones para el establecimiento de una condicionalidad para la paz.

Dada la necesidad imperiosa que tiene el país de fortalecer las cuentas fiscales y tomando en consideración que en la fase post-bélica aumentará de manera significativa la demanda de recursos financieros, es necesario trabajar desde ya en la definición de una estrategia nacional de movilización de recursos financieros tanto internos como externos que permita superar o al menos reducir la tensión que seguramente aparecerá entre procurar la estabilización y financiar el programa de paz.

Dada que en el caso de Colombia hay una gran cantidad de la población involucrada directa e indirectamente en el conflicto, es necesario trabajar desde ya en el diseño de estrategias de reinsertión productiva que incluyan no solamente el diseño de programas específicos, sino también análisis de los sectores o actividades en los cuales dichos programas se insertarán. En particular, es necesario analizar con cuidado los programas de empleo productivo agrícola. Además, es necesario analizar con detalle el perfil productivo y educativo de los potenciales beneficiarios.

Finalmente, es importante que desde ya se trabaje en la identificación de los posibles cuellos de botella generales y sectoriales que podrían surgir en la fase de reconstrucción post-bélica y que podrían poner en riesgo el logro de un crecimiento alto y de la estabilización. Particular atención requiere el mercado alimenticio, el mercado de divisas, el mercado de trabajo así como la capacidad instalada en sectores claves como el transporte y la construcción.

## REFERENCIAS

- ANINAT, Eduardo (2002), *The Economic Foundations of Peace in Colombia, Intervención en la Conferencia on peace and Security in Colombia*, Washington, D.C. June.
- BOYCE, James K. (editor) (1996), *Economic Policy for Building Peace. The Lessons of El Salvador*, Lynne Rienner Publishers. London.
- DE SOTO, Alvaro y DEL CASTILLO, Graciana (1994), *Obstacles to Peacebuilding*, Foreign Police, No 94, Spring.
- ESTRADA GOMAR, Roberto (2001), *Costos de los Compromisos de los Acuerdos de Paz*, Guatemala, Noviembre.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1997), *Guatemala: Rompiendo la Barrera del 8 Por Ciento*. Departamento de Finanzas Públicas. Mayo.
- FUENTES, Juan Alberto y CAROTHERS, Thomas (1998), "Luces y Sombras en la Cooperación Internacional". En *IDEA, Democracia en Guatemala. La Misión de un Pueblo Entero*, Informe de la Misión de Internacional, IDEA. Serie sobre Capacitación 6. Bogotá: IDEA.
- MISIÓN DE VERIFICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN GUATEMALA (2001), *El Pacto Fiscal. Un Año Después*, Informe de Verificación. Mayo.
- PALENCIA, Tania y PADILLA, Luis Alberto (1999), "La Cooperación Internacional y el Programa de Paz: Situación Actual y Perspectivas". En TORRES-RIVAS, Edelberto y ARÉVALO DE LEÓN, Bernardo, *Del Conflicto al Diálogo: El WSP en Guatemala*, Guatemala: FLACSO-UNRISD.
- SEGOVIA, Alexander (2002a), *transformación estructural y reforma económica en El Salvador: El funcionamiento económico de los 1990s y sus efectos en el crecimiento, la pobreza y la distribución del ingreso*, Guatemala: F y G Editores/Democracia y Desarrollo Consultores. Abril.
- \_\_\_\_\_. (2002b), La Determinación de las Necesidades de Financiamiento de los Acuerdos de Paz de Guatemala, los Avances Realizados y su Divulgación, Próximo a publicarse.
- \_\_\_\_\_. (2001a) (co-autor), "El Salvador: La Liberalización de la Balanza de Pagos y sus Efectos en el Crecimiento, el Empleo, la Pobreza y la Distribución del Ingreso". En GANUZA, Enrique, (et.al), *Liberalización, Desigualdad y Pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, Edudeba.
- \_\_\_\_\_. (2001b), El Rol de la Comunidad Internacional en el Proceso de Paz de Guatemala: Lecciones Aprendidas a Partir del Tema Fiscal. Informe de Consultoría para el PNUD-Guatemala. Próximo a publicarse.
- \_\_\_\_\_. (1998), "Cambio Estructural, Políticas Macroeconómicas y Pobreza en El Salvador". En GANUZA, Enrique, et.al (compiladores) (1998), *Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina y el Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- \_\_\_\_\_. (1996a), "The war economy of the 1980s", in BOYCE, James K. (editor) *Economic Policy for Building Peace. The Lessons of El Salvador*, Lynne Rienner Publishers. London.

- \_\_\_\_\_. (1996b), "Macroeconomic Performance and Policies Since 1989". En BOYCE, James K. (editor) *Economic Policy for Building Peace. The Lessons of El Salvador*, Lynne Rienner Publishers. London.
- \_\_\_\_\_. (1996c), "Domestic Resource Mobilization". En BOYCE, James K. (editor) *Economic Policy for Building Peace. The Lessons of El Salvador*, Lynne Rienner Publishers. London.
- \_\_\_\_\_. (1995a), *Transición de la Guerra a la Paz en Sociedades Post-bélicas: La Experiencia de El Salvador*, Enhancing Security and Development. San Salvador. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. (1995b) (co-autor), *Macroeconomic Policy and the Peace Process*. En *El Salvador*, World Development, Volume 23, Number 12, December.
- \_\_\_\_\_. (1994a), *La Experiencia Política del Ajuste en El Salvador*. En DE SIERRA, Jerónimo (compilador), *Los Pequeños Países de América Latina en la hora neoliberal*, Editorial Nueva Sociedad/UNAM. Caracas.
- \_\_\_\_\_. (1994b), *La Implementación de los acuerdos de paz y las reformas económicas en El Salvador*, Informe de Consultoría Presentado a la Agencia Internacional de Cooperación Sueca. Junio.
- \_\_\_\_\_. (1991), *Conflicto Redistributivo y Manejo Macroeconómico en la Post-guerra*. En *Presencia*, Año 3, No 13. Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas. San Salvador.
- \_\_\_\_\_. (1988), "Límites y Dilemas de la Política Económica en un País en Guerra: El Caso de El Salvador". *Revista Económica-Social*, Año 1, No. 6. Noviembre-diciembre de 1988, UCA. San Salvador. En el libro: *El Salvador: Guerra, Política y Paz (1979-1988)*. Cinas-cries. Primera Edición 1986; y en *Síntesis*, No. 8, mayo de 1989. España.
- The World Bank (2002), Colombia. Poverty Report*, Washington, D.C. March.

# NORMAS DE PRESENTACIÓN DE TEXTOS PARA LA SERIE DOCUMENTOS CESO

Los textos deben ser presentados a la dirección del Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO) para su consideración en el Comité Editorial.

- Deben presentarse dos copias en papel y una copia en diskette en Word para Windows o Word para Macintosh.
- La extensión del texto no debe ser superior a 70 páginas (incluyendo gráficos, fotografías y/o tablas) en letra Times tamaño 12. El interlineado debe ser: 1.5 líneas. Las márgenes superior, inferior, izquierda y derecha deben tener un mínimo de 3 centímetros.
- En la bibliografía deben aparecer únicamente las referencias citadas en el texto. Ésta debe ser presentada de la siguiente forma:

*En el caso de libro:*

GUTIÉRREZ de Pineda, Virginia y PINEDA Giraldo, Roberto (1999). *Miscegenación y cultura en Colombia. 1750-1810*. Bogotá, Colciencias-Universidad de los Andes.

*En el caso de artículo de revista:*

MELO, Jorge Orlando (1999). «Medio siglo de historia colombiana: notas para un relato inicial». *Revista de Estudios Sociales*, 4: 9-22. Bogotá, Universidad de los Andes.

*En el caso de artículo en libro:*

VIVIESCAS, Fernando (2000). «El urbanismo y las ciencias sociales: la ciudad en busca de un pensamiento». En: LEAL, E y REY, G. (eds.). *Discurso y razón. Una historia de ciencias sociales en Colombia*. Bogotá, Universidad de los Andes-Tercer Mundo. pp. 315-325.

- En el caso de nota bibliográfica en pie de página:  
... cuyo número incluso superaba el de los habitantes indígenas (Arocha 1998:220).
- Cuando el texto incluya fotografías o/y mapas, éstos deben ser adjuntados en su formato original (foto en papel y diapositiva o mapas en buen estado para su reproducción).
- Cuando el texto incluya cuadros, entregarlos en Word o Excel.

El Comité Editorial presentará el trabajo a pares académicos, con quienes se evaluará y se tomará la decisión de publicarlo o en su caso hacer correcciones. El autor recibirá respuesta acerca de la decisión del comité en un tiempo máximo de treinta días.