

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Desenvolvimento Do DDR Após Do Tratado De Paz Na Colômbia

Diana Lorena Otálora Galán

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador(a):

Doutor Paulo Pedroso, Professor Auxiliar Convidado

ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

[Outubro, 2020]

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, o Professor Doutor Paulo Pedroso, por todas as orientações, ensinamentos e paciência durante a realização do trabalho.

A minha amiga Rita que esteve sempre para me- ajudar com o meu português nesta transição.

As pessoas da minha vida que acreditaram em mim e nesta aventura de sair do país para estudar.

E especialmente a um ser incondicional, que tem caminhado ao meu lado e me amparado em cada caída, tem sido a voz de encorajamento em situações árduas, tem me dado a força para empreender novas direções e lutar pela felicidade com passos firmes. Além de ter sido parte fundamental neste trabalho graças as suas conversas e aconselhamentos que me-deram o norte para avançar no trabalho.

«Para mí tengo que la violencia nunca estalló, así como estalla un taco de dinamita en un barranco. La violencia fue cayendo despacio, fue haciendo nudos, fue amarrando a la gente sin que se diera cuenta. Comenzó a caer por la noche y cuando despertamos estaba metida en medio de nosotros, manejando las cuerdas.»

Alfredo Molano Bravo

RESUMO

O seguinte documento apresenta uma análise da Política Pública DDR na Colômbia, na sequência da assinatura do acordo de paz. A primeira parte deste trabalho apresenta uma breve tipologia do programa mais relevante para enfrentar o fim de os conflitos armados no mundo, o DDR (Desmobilização, Desarmamento e Reintegração), mostra-se as suas características e os distintos análise enquanto a sua execução de acordo com os diferentes autores. Da mesma forma é descrita de forma precisa como se desenvolverem as guerrilhas e como cada governo tenta abordar o problema do país executando o programa de DDR com ajudas internacionais. Posteriormente, o capítulo dois aborda-se as Políticas Públicas, que são e como se faz a análise, assim como se-fala duma das teorias mais usadas para estuda-as; a teoria dos ciclos, que além de ser explicada de forma teórica, será aplicada na análise da Política Pública de Reincorporação e Reintegração da Colombia. O capítulo três é realizado um exercício comparativo-metodológico que permite observar o processo e os avanços da Política Pública para a Reintegração e para a Reincorporação após o acordo de paz, respondendo à pergunta-problema posta neste trabalho. E finalmente são apresentadas algumas conclusões, onde é ressaltada a labor positiva do acordo de paz para a obtenção do cessar o fogo, assim como o avanço em comparação com as políticas anteriores, também são ressaltados problemas encontrados nos distintos processos do programa que impedem o completo sucesso da política.

Palavras chave: Políticas Públicas, Reintegração, Reincorporação, Acordo de Paz,

ABSTRACT

The following work presents an analysis of the Reincorporation and Reintegration Public Policy (DDR, in Spanish) in Colombia, as a result of the signature of the peace agreement. The first part of this work presents a brief typology of the most relevant program to address armed conflict in the world, namely, DDR (Disarm, Demobilization and Reintegration), its general characteristics and analytical stances from different authors and its implementation are shown. The development of guerrillas and how each government tried to address the problem of the country by implementing DDR program with international aid is also described. Subsequently, on chapter two, public policy is presented as one of the main tools to make the analysis and the most relevant theory for its study is presented: the cycle theory, that besides being summarized theoretically is applied to the analysis of the DDR policy in Colombia. Chapter three presents an analytical and comparative analysis that delves into the process and in progress in terms of reintegration and reincorporation after the peace agreement, answering the main question of this work. Finally, general conclusions are presented, where the positive role of the peace agreement is presented as means to cease fire as well as the progress in comparison to previous policies, also problems faced by the diverse processes of the program that hinder the complete success of the policy in question.

Keywords: public policy, reintegration, reincorporation, peace agreement.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPITULO 1. PROGRAMA DE DESMOBILIZAÇÃO, DESARMAMENTO E REINTEGRAÇÃO (DDR) PARA ABRANGER O CONFLITO ARMADO NO MUNDO	3
1.1 Definição do DDR.....	3
Algumas críticas ao programa DDR	7
1.2 DDR no contexto Colombiano	8
Antecedentes (Criação dos grupos á margem da lei na Colômbia).....	9
O DDR dos Últimos 40 Anos nos Governos da Colômbia	11
Características do DDR na Colômbia	16
CAPITULO 2. POLÍTICAS PÚBLICAS	19
2.1 Que são as políticas públicas	19
Como se faz a análise das políticas públicas?	20
2.2 Modelo dos ciclos da Política Pública (Policy Cycle).....	21
2.3 Modelo dos Ciclos das Políticas Públicas: Análise da Política DDR na Colômbia	25
Identificação Do Problema	25
A Fase Dois De Formulação	26
A Fase Da Implementação	27
Na Fase De Avaliação	29
CAPITULO 3 ANÁLISE DE DADOS: Análise da política pública de DDR (Reintegração e Reconciliação)	31
3.1 PROGRAMA DE REINTEGRAÇÃO.....	31
Benefícios do Programa.....	34
Aceso a os serviços básicos.....	37
Segurança	38
Habitação.....	39
3.2 PROGRAMA DE REINCORPORAÇÃO	40
Benefícios do Programa.....	42
Saúde	43
Educação.....	44
Segurança	44
3.4 Considerações Finais da Análise de Dados	45
CONCLUSIONES	47

REFERÊNCIAS	51
ANEXO	55

ÍNDICE GRÁFICOS

Gráfico No.2.1 Tipo de Ações de Serviço Social Desmobilizados FARC.....	28
Gráfico No. 3.1 Tipo de Grupo Armado e Percentagem de Ex-combatentes.....	32
Gráfico No.3.2 Situação no Processo na Rota de Reintegração das FARC.....	33
Gráfico No.3.3 Percentagem de Desmobilizados com Acesso aos Benefícios de Inserção Económica (BIE).....	35
Gráfico No.3.4 Percentagem de Desmobilizados com Acesso aos Benefícios de Formação para o Trabalho	36
Gráfico No.3.5 Nível Educativo dos Desmobilizados FARC.....	37
Gráfico No.3.6 Percentagem de Desmobilizados com Acesso a os Serviços Básicos	38
Gráfico No. 3.7 Gráfico no. 3.7 Homicídios de pessoas desmobilizadas por Grupo Militar (de 2007 a 30 de julho de 2018).....	39
Gráfico no. 3.8 Tipo de Habitação dos Ex-Combatentes ao Início Do Programa	40
Gráfico No. 3.9 Desmobilização Após o Acordo de Paz	42
Gráfico No. 3.10 Comparação do Benefício de Saúde Antes e Após o Acordo de Paz.....	43
Tabela No. 3.11 Nível Educativo Dos Ex-Combatentes FARC Após Acordo De Paz.....	44

ÍNDICE QUADROS E FIGURAS.

Tabela No. 2.1 Abordagens Para a Análise De Políticas Públicas	21
Figura No. 2.1 Fluxo do Modelo dos ciclos da Política Pública.....	24
Figura No.2.2 Espaços Territoriais de Capacitação e Reincorporação (ETCR) para os Desmobilizados	29

INTRODUÇÃO

Os combates violentos têm sido um problema para o desenvolvimento económico e social entre os países. A maioria de programas e/ou políticas foram desenhados a partir de guerras internacionais e civis violentas. A finais da década de noventa, um dos programas mais usados para combater as guerras foi o DDR (Desmobilização, Desarmamento e Reintegração). Vários processos de paz e acordos com grupos armados ilegais foram desenvolvidos e implementados em todo o mundo usando o programa com ajuda de representantes das agências das Nações Unidas, o Banco Mundial,¹ entre outros. Um programa DDR é apenas um dos muitos programas implementados de uma maneira concomitante no início do processo de paz. Os programas DDR são multidimensionais e incluem uma série de objetivos sociais, económicos, políticos, militares e / ou fiscais que fazem parte do estratégia global de paz e recuperação (CONPES 3931, 2018).

Através de Políticas Públicas e acordos nas mesas de diálogo, houve uma mudança nos processos de reintegração, reincorporação e reinserção de ex-combatentes na vida civil na Colômbia. A assinatura do acordo de paz no ano 2016 foi um grande passo para um país com mais de 50 anos de guerra. Embora já se estivesse a trabalhar políticas que tentavam atingir o problema com ajuda do programa de desmobilização, desarmamento e reintegração (DDR) criada pela ONU, os resultados não eram os esperados e o programa carecia de efetividade.

O objetivo principal deste documento é dar resposta à pergunta de partida: como a política pública de DDR gera as condições para que os desmobilizados mantenham-se na vida legal?. A pergunta de partida tenta ser relevante na medida em que permite fazer a análise de uma situação real e atual, dando conta de processos de definição e implementação das políticas com uma metodologia própria.

O objetivo tenta-se cumprir ao analisar se a política pública de Reincorporação ('Política Nacional Para La Reincorporación Social y Económica De Ex-integrantes de las FARC-EP²' (PNRSE)) aplicada na Colômbia após o acordo de paz assinalado no 2016, cria a condições para que os ex-combatentes mantenham-se na vida legal. Observar se mantem as pautas e gera as ferramentas para que os ex-membros do grupo das FARC permaneçam na vida civil, consigam integrar-se com sucesso em suas comunidades e gozem dos benefícios ratificados em cada ponto do programa.

A observação e a análise da política DDR na Colômbia far-se-á usando a teoria dos ciclos das políticas públicas, examinando se na sequencias das fases são visíveis as indicações descritas na política

¹ O Banco Mundial: neste caso ajuda a financiar e a avaliar o programa do DDR, a sua tarefa consiste em assessorar em matéria de políticas, coordenar as doações, mobiliza-as e gerenciar os fundos assim como oferecer assistência.

² FARC-EP: o grupo mantem o seu nome Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, e acrescenta o EP Ejército del Pueblo, que traduz "Ejército do povo" (Mesa de Conversaciones, 2017).

e o Acordo. E finalmente com ajuda de dados contrasta-se se a mencionada política de Reincorporação representa um avanço para o país, com diferença à anterior Política de Reintegração que leva um tempo mais longo, tendo em conta que a Reincorporação só abrange um grupo de desmobilizados e o seu tempo de vigência é pouco.

CAPITULO 1. PROGRAMA DE DESMOBILIZAÇÃO, DESARMAMENTO E REINTEGRAÇÃO (DDR) PARA ABRANGER O CONFLITO ARMADO NO MUNDO

A desmobilização, desarmamento e reintegração (DDR) é um instrumento criado pelas Nações Unidas após a guerra fria para estabilizar a situação depois do pós-conflito. O programa de desmobilização, desarmamento e reintegração é aplicado desde o ano 1989 num observatório na América Central pela organização das Nações Unidas (ONU). Para esta organização, é um processo que contribui à segurança e estabilidade do contexto da recuperação pós-bélica através da eliminação de armas e a reincorporação social e económica na sociedade. Além de ser um processo complexo por as dimensões políticas, socioeconómicas, militares, humanitárias, etc., é mesmo assim uma ponte entre os acordos de paz e a reconstrução dum país (Fisas, 2011).

1.1 Definição do DDR

Hoje, as Nações Unidas definem DDR como o processo de “remoção de armas das mãos dos combatentes, a retirada de combatentes de estruturas militares ilegais, e assistência para se reintegrarem social e economicamente na sociedade através de modos de vida legais” (p. 12). Também descreve o processo como um período complexo onde devem ressaltar-se as dimensões políticas, forças armadas, segurança, humanitárias e socioeconómicas, e cujo objetivo final seja enfrentar os desafios de segurança do pós-conflito, fazendo que os ex-combatentes ingressem a esta transição, confiantes em que o processo de desenvolvimento dará as ferramentas para o novo ciclo de vida. Assim afirma que embora grande parte do DDR se-concentre em ajuda a ex-combatentes, os principais beneficiários devem ser as comunidades (United Nations, 2006).

As Nações Unidas além consideram que a fase do desarmamento enquanto à recolha de armas (pequenas, maiores, ligeiras, desminagem, etc.) dentro duma zona de conflito, deve ter um armazenamento seguro para a sua posterior destruição. Da mesma forma neste processo incluem-se programas para o regresso à vida civil. A desmobilização é um processo no qual as partes envolvidas no conflito abandonam as estruturas militantes para iniciar uma transformação na vida civil. Este é um processo consciente que fazem os ex-combatentes, para se integrarem na sociedade. Esta fase pode ser realizada em distintos cenários (centros temporais, acantonamentos organizados, entre outros.) onde possam ter uma cobertura básica e imediata das suas necessidades (saúde, educação, trabalho, etc.) (United Nations, 2000). Finalmente, a reintegração é um processo que permite aos ex-combatentes e às suas famílias uma adaptação à vida civil em termos económicos e sociais, com um cronograma de tempo aberto. É uma etapa transitória que recebem os desmobilizados e as suas famílias. Esta fase faz referência à facilitação de recursos básicos, assim como formação, capacitação, entre outros, bem como uma assistência psicológica, financeira e material de curto, médio e longo prazo, onde se pretende estabilizar a vida dos ex-combatentes (Torjesen, 2006).

Outros autores referem-se ao *Desarmamento* como o ato de retirar as armas, munições e outros equipamentos pessoais antes da desmobilização. Da mesma forma, nos desarmamentos coletivos entregam suas armas pesadas, veículos e outros equipamentos. Essas armas e equipamentos podem ser destruídos ou realocados de acordo com os termos do acordo de paz. O gerenciamento responsável de armas, significa reduzir a produção, aquisição e transferência de armas, mas, acima de tudo, a criação de confiança entre os ex-combatentes e o governo para prolongar a paz (Steenken, 2017). Não desarmar abre as possibilidades de que os combatentes voltem ao crime, à delinquência comum por meio da coerção e assédio moral (funções que devem se assumidas pelo estado) nas comunidades e o retorno à violência seja mais aguda (P. A. Celis González, 2006).

A *Desmobilização* é o processo de transformar combatentes em civis, assim como o reconhecimento formal da deserção do grupo armado. Este processo pode ser breve (um a cinco dias) ou com uma estadia prolongada numa área de recolhimento de tropas ou acantonamento. Também pode ser precedido por um período de espera ou procedimento provisório de estabilização, se assim for determinado pelas partes. A desmobilização tem uma grande importância, pois deve gerar maior confiança no processo junto dos combatentes pois, como menciona Collier 1994, estes indivíduos apresentam dois níveis de insegurança: um nível Macro e um Micro; o nível da Macro-insegurança encontra-se no processo de desarmamento e o medo a ser vítima das suas próprias milícias e, na Micro-insegurança, é a sensação de não conseguir conviver na comunidade. Se os ex-combatentes não vêem o progresso positivo, são suscetíveis ao apelo de regressar ao conflito. Por isso, é essencial acompanhar a desmobilização com a reintegração. Adicionalmente, a desmobilização tem de ser um processo rápido, porque muitos dos combatentes podem entregar as armas, e fazer uma “desmobilização espontânea” que é basicamente deixar os acampamentos e desaparecer, o que pode suscitar novos grupos ilegais, assim como delinquência em torno das comunidades. É por isto que a implementação correta da desmobilização deve propor, de forma rápida, soluções e acompanhamento para essas pessoas e o seu contexto (Collier, 1994; Spear, 2007).

A *Reintegração* refere-se ao processo pelo qual ex-combatentes e suas famílias são integradas na vida social, económica e política das comunidades civis. O objetivo da reintegração é permitir que ex-combatentes e suas famílias se tornem cidadãos produtivos, com capacidade de se sustentar e contribuir para a comunidade. A reintegração bem-sucedida permite aos militantes desmobilizados ser membros comuns e ativos que participam da vida política, social e económica das comunidades (Steenken, 2017).

Este último processo tem uma dimensão que envolve o social, psicológico e económico. Em princípio pode ter um aspeto da política pública menos interessante e funcional, mas, na verdade, é a peça mais importante para o sucesso do programa. Um processo de reintegração eficaz, implica fornecer os meios de apoio e ajuda social, educativa e vocacional para combater os traumas do conflito

armado violento. Spear cita Kingma, que destaca que a reintegração tem maior impacto positivo nas áreas rurais que nas áreas urbanas, uma vez que existem redes sociais mais fortes, que ajudam a uma reintegração mais fácil para o ex-combatente e os seus dependentes, (Spear, 2007).

Perspetivas do Desenvolvimento do DDR

Um programa bem-sucedido de desmobilização, desarmamento e reintegração (DDR) parece ser uma componente chave de uma transição eficiente da guerra civil para a paz sustentável. O DDR sempre vai depender do contexto do conflito e das características da paz, portanto o programa e o Estado devem ter como objetivo proteger e apoiar a os ex-combatentes e as suas famílias, seguindo uma série de ações sujeitas a um certo período de tempo (Steenken, 2017). Um exemplo de países que implementaram o programa foram: El Salvador, Camboja, Moçambique, Angola, Libéria, Serra Leoa, Guatemala, Tadjiquistão e Burundi (mencionando apenas alguns), onde o processo do programa tem demonstrado ser vital para gerar estabilidade no pós-conflito (Humphreys & Weinstein, 2007).

Os autores Muggah e O'Donnell (2015) afirmam que esta primeira onda do DDR teve um impacto positivo, na prevenção para o não retorno ao conflito armado, apesar de não ter sido perfeito, o seu sucesso foi dado pela boa organização e precisão militar. Da mesma forma, ressaltam que o desenvolvimento do DDR se foi adaptando à evolução das agendas de paz, uma vez que as operações de apoio por parte das nações Unidas mudavam, as políticas do DDR aderiam rapidamente ao novo ambiente. Em contraposição das ações que contempla o programa, e, de acordo com os resultados na década de noventa e princípios do 2000, seu principal problema foi ter uma implementação a curto prazo (1 a 3 anos) para o desenvolvimento do programa, já que geravam expectativas pouco realistas.

Cárdenas et al. (2018) ressaltam que a adesão ao programa não é de forma imediata na realização do desarmamento, quer dizer o processo leva algum tempo, logo, sugerem estudar as distintas guerrilhas, suas estruturas e o tratamento que requerem para a incorporação na vida civil.

As diferentes experiências do DDR garantem que o sucesso se dá na relação e coordenação efetiva entre os acordos de paz e o processo de DDR e está puramente ligada ao contexto político e à vontade entre os partidos para fazer que este tenha sucesso. É por isto que a política deve contar com um governo que queira mudar e chegar à reconciliação e à paz, para que o programa mantenha questões relacionadas como: as redes sociais, as normas culturais e impacto psicológico, fundamentando a reintegração como uma restauração dos laços familiares e comunitários que desempenham um papel importante no sucesso dos programas de reintegração. Um pensamento similar tem as Nações Unidas que afirma que o impacto geral do programa deve envolver não só os ex-combatentes mas também aos líderes políticos que devem ter um alto compromisso na reconciliação do pós-conflito, assim como um compromisso generalizado da sociedade para um maior sucesso (United Nations, 2000; Knight & Özerdem, 2012).

No que se refere à fase do desarmamento, há que ter presente que nenhum país tem alcançado a eliminação total ou a entrega total de armas por parte dos ex-combatentes, o que não quer dizer que a política não tenha sucesso; um exemplo disto é a Libéria, em que na sua desmobilização mais de 100.000 pessoas concordaram em deixar as milícias, mas só foram entregues cerca de 25.000 armas. Mas também há de ter em conta que se pode estar perante a desconfiança do ex-combatente face ao programa. Spear afirma que “eles mantêm consigo as armas para ter uma segurança económica no caso da implementação do plano não cumprir com as necessidades falados em principio” (Spear, 2006, p. 173). É por isto que o argumento de muitos autores é que a ênfase da política de DDR tem de recair especificamente na reintegração económica dos combatentes: empreender uma desmobilização e reintegração com ação imediata que permita que o desarmamento seja mais efetivo, que o programa gere confiança, diminuindo assim a circulação de armas. Da mesma forma num relatório elaborado pelas Nações Unidas em 2000, menciona-se que o processo de desarmamento, desmobilização e reintegração tem uma importância simbólica e política além da soma de suas partes. Embora o desarmamento completo e desmilitarização sejam inatingíveis, o programa (DDR) é fundamental para a contribuição e fortalecimento da confiança entre os atores envolvidos (United Nations, 2000).

De acordo com as fases do programa, Rufer considera que o DDR deve dividir-se em apenas duas fases: a primeira fase, processo do desarmamento e da desmobilização; uma fase de curto prazo e obrigatória para conseguir a reincorporação. A segunda fase, a reintegração do desenvolvimento a longo prazo, que ajuda os desmobilizados em termos do retorno à vida civil e à ajuda económica para a sua reintegração. Neste aspeto, o autor sublinha que todas as fases têm vital relevância para não retornar à guerra (Rufer, 2005).

As Nações Unidas ao contrario de Rufer, consideram que o desarmamento e a desmobilização são transições distintas, argumentando que o desarmamento é um processo linear que facilita e reduz a possibilidade de retoma do conflito e, quanto mais estável for esta fase e com bases sólidas, mais facilmente os ex-combatentes entreguem as suas armas e acreditem no programa como uma saída para a vida civil legal. A desmobilização, como segunda etapa do processo DDR tem funções que mudam de acordo com o contexto. Além de remover símbolos da vida militar de um combatente, como a arma, o uniforme e o seu posto dentro das milícias, a desmobilização traz consigo aspetos importantes que incluem: necessidades e aspirações, estado de saúde. Também deve ter-se em conta que este processo leva consigo uma entrada de médio prazo, em sítios também chamados , para fazer todo o processo anteriormente dito (Knight & Özerdem, 2012).

A última fase chamada ‘Reintegração’ Fisas (2011) refere que poderia dividir-se em duas etapas devido ao trabalho que leva consigo. Na primeira etapa (chamada reinserção), o governo e as instituições envolvidas, proporcionam aos ex-combatentes e às suas famílias os meios certos para uma vida digna, dando-lhes cuidados básica (saúde, educação, alimentação, roupas) um processo que pode

levar alguns meses, devido à adaptação dos ex-militantes para iniciar a período de reintegração. E na segunda etapa (chamada reintegração), procura-se dar-lhes ferramentas como: microprojectos, formação profissional, trabalhos agrícolas, entre outros. Isto para que tenham uma vida sustentável depois da finalização do programa.

Assim mesmo a reintegração social nos diferentes casos de DDR no mundo, tem mostrando que o sucesso depende de vários fatores, como: a duração do conflito, o tempo de permanência nos grupos armados, o papel dentro do grupo armado, as mudanças e os efeitos da violência na comunidade durante o período de hostilidades e a reintegração económica como um catalisador no processo de readmissão na vida quotidiana e nas atividades no ambiente comunitário. Da mesma forma, o restabelecimento de redes formais e informais com amigos, familiares e outras pessoas, provaram ser um elemento facilitador dessa reintegração na comunidade (Herrera & González, 2013).

A FIP (Fundación Ideas para la Paz) ressalta que os processos do DDR podem ocorrer antes, durante e após as negociações de paz. A visão clássica opta por dizer que o programa deve ser implementado uma vez o conflito armado tenha cessado para que possa dar lugar à assinatura dos acordos de paz. Esta diretriz tem-se tratado na maioria das experiências documentadas na literatura. No entanto países como a Colômbia, Serra Leoa, Afeganistão e Somália realizaram operações de DDR no meio do confronto armado que deram origem a uma nova opção quando o desenho e a implementação daqueles programas se concretizaram. Na maioria dos casos, o design e a implementação dos processos de DDR são realizados após (dias ou meses) a assinatura dos acordos, portanto fazem parte dos compromissos que as partes envolvidas assumem num processo de negociação (Fundación Ideas para la Paz, 2014).

Depois de analisado o DDR, no seu objetivo, criação e a articulação que faz nos programas dos acordos de paz para ajudar a diminuir a violência nos países, olharemos algumas posições contrárias de alguns autores que refletem que o DDR nem sempre é a melhor escolha para tratar os acordos de paz.

Algumas críticas ao programa DDR

Springer citada por González, relembra que a pressão internacional aplicada para forçar acordos de paz pode ser uma contribuição notável, mas não constitui uma garantia suficiente. Afirmo que os processos de paz forçados, estão destinados ao fracasso. Assim, a teoria da resolução conflitos armados sustenta que a participação da comunidade internacional é uma componente chave para a resolução dos problemas, especialmente nos países hegemónicos. - Essa ideia não resolve muito, já que a política tem de ser essencialmente dinâmica - (González-Celis, 2006, p. 238).

Alguns autores faziam menção ao programa, encontrando que, embora tiver impacto positivo tinha também um risco de retorno ao conflito, já que o programa e a política não contavam com

ferramentas precisas, que geraram estabilidade e mantiveram atenuado o conflito o que podia resultar numa ameaça para o processo de paz. Afirmam que o programa tinha problemas de avaliação, já que nos resultados; não tinham em conta os ex-combatentes que não se integraram no programa, nem aquelas que não tiveram sucesso com a adesão ao mesmo (Humphreys & Weinstein, 2007; Knight & Özerdem, 2012). Da mesma forma sublinha que as abordagens mais comuns do programa esquecem os assuntos relacionados com as famílias e os dependentes, um assunto que determina a eleição do ex-combatente de continuar ou não nas dissidências³ (González-Celis, 2006).

Knigh e Özerdem (2012) ressaltam que um problema na fase de reintegração nos distintos países onde o programa foi instituído, tinha a ver com os incentivos e a maneira de serem executados, posto que dependia da posição do militante dentro da organização, o que levou muitos combatentes comuns (de base) a decidirem não deixar o grupo ilegal, porque esses incentivos não conseguiam atender às suas expectativas e/ou necessidades.

Após falar de um dos programas mais usados para tratar um tema de conflito violento no mundo, seus objetivos e o desenvolvimento ao longo do tempo, entrar-se-á em contexto do desenvolvimento do DDR implementado na Colômbia, para atingir o conflito e pós-conflito, antes e após a assinatura do acordo de paz no país. Começa-se por dar conta de como o país entra nos conflitos violentos e como são criados os distintos grupos à margem da lei. Da mesma forma se fará uma linha de tempo com os processos de criação da política pública de DDR para atingir o grave problema do conflito dos últimos 40 anos.

1.2 DDR no contexto Colombiano

Se a paz é definida como a mera ausência de uma guerra formal declarada, pode-se dizer que a Colômbia esteve "em paz" durante o período que culminou em 1932, quando o país enfrentou uma breve guerra com o Peru. A violência é endêmica na Colômbia desde os primeiros dias da fundação da República. Isso influenciou fatores geográficos que (isolando grandes regiões do país), criaram fortes culturas e identidades regionais; mas também fatores políticos que, juntamente com a fraqueza histórica do governo central e o imenso poder da igreja e da oligarquia, contribuíram para as tensões que acabariam em conflitos armados em várias épocas do século XIX. A intrusão dos Estados Unidos no início do século XX e desacordos com países vizinhos também geraram disputas, uma delas armada. Mas, o flagelo da violência e do tráfico de drogas tem levado a que seja um país meramente reconhecido por estes atos, perdendo-se as características como o país com a maior diversidade do

³ Dissidências: definidas como um ator não-estatal violento que se separa de outra organização violenta e continua a lutar em um conflito contra o regime paralelo ao grupo rebelde original (Burch & Ochreiter, 2019, P.4). *Na Colômbia são muito conhecidas, porque alguns dos ex-integrantes das guerrilhas as-criam.*

mundo, com um sem numero de riquezas naturais, entre outras coisas a salientar(LaRosa & Mejía, 2013).

De acordo com Torjesen (2006), citando autores como Kaplan e Keen, em termos gerais, as guerras civis foram retratadas de três maneiras. Uma perspectiva vê as guerras civis como um colapso da normalidade e da racionalidade, seguido por ciclos de violência sem propósito. Uma segunda perspectiva enfatiza as profundas animosidades entre partes conflitantes sobre ódios arraigados pela política ou típicos sociais. E a terceira abordagem enfatiza a agenda econômica, concentrando-se no "ganho" e nos incentivos econômicos que as partes têm para iniciar e continuar conflitos. Esta abordagem argumenta que as guerras civis sempre se concentram em uma disputa entre dois lados tentando vencer. Sustenta, além disso, que em vez de marcar um colapso, a guerra pode igualmente ser vista como a criação de um sistema alternativo de lucro, poder e proteção.

Antecedentes (Criação dos Grupos á Margem da Lei na Colômbia)

Os principais fatores do conflito armado na Colômbia dão-se principalmente pela desigualdade na repartição da terra e falta de espaços para participação política. Neste contexto os grupos armados têm justificado a violência, por acharem ser o melhor método para transformar a sociedade e não permitir mais abusos ao povo (Tassara, 2017). Assim, a fratura criada pelas desigualdades, o uso da violência e a luta pelo poder marcaram a dinâmica social e política que ocorreu na Colômbia desde que a República foi estabelecida (Século XIX) até hoje, quando a Colômbia abriu um novo capítulo em sua história com a atual assinatura do acordo de paz.

vários autores que concordam em que as raízes do conflito têm origem na fraqueza e centralismo do Estado e sua escassa presença nas áreas rurais; o conflito pela posse da terra, a falta de reforma agrária coerente e consistente, os desequilíbrios entre territórios, a exclusão social de grandes massas de camponeses, indígenas, afrodescendentes e outros setores sociais desprotegidos, desigualdade social e econômica, discriminação de gênero, a polarização e perseguição da população civil devido à sua orientação política, e o narcotráfico como principal fator na degradação da guerra (Tassara, 2017b, p. 458).

O grupo guerrilheiro mais antigo e maior foram as FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), criadas no ano de 1966, um movimento principalmente rural muito grande e muito influente, com uma estrutura hierárquica bem definida, de ideologia em princípio marxista. A princípio dos anos noventa as FARC contavam com de 15 mil a 20 mil homens, que foram diminuindo após a morte do fundador Manuel Marulanda. Com o passar do tempo começaram a participar em

atos violentos e ilícitos; como sequestros, extorsões e tráfico de droga (Cárdenas et al., 2018; Lair, 2008).

O segundo grupo maior é o ELN (Ejercito de Liberacion Nacional), esse grupo começou a operar no ano de 1964, com uma ideologia da teoria revolucionária cubana e a teologia de libertação extrema, o seu objetivo era proteger as comunidades contra a guerrilha (FARC). Tempo depois o ELN também começou a participar em atividades ilegais para financiar as suas ações. O grupo foi fundado por estudantes universitários que foram visitar Cuba e trouxeram consigo a ideologia sem ter presente que o contexto da Colômbia era diferente do cubano (LaRosa & Mejía, 2013).

O seguinte grupo é o M-19 (Movimento de 19 de Abril) que surgiu em oposição às eleições presidenciais de 1970, quando o líder do Partido Conservador Misael Pastrana venceu, por pouco, contra Gustavo Rojas Pinilla, candidato da ANAPO (Alianza Nacional Popular) e da representação dos interesses de estudantes e trabalhadores. Muitos viam essas eleições como fraudulentas, e decidiram tornar-se "guerrilheiros urbanos" tomando as ruas. Posteriormente realizam alguns atos violentos⁴ que terminam em múltiplas mortes. Essas ações violentas são uma referência na história moderna da Colômbia e representa o início de outra fase trágica no conflito colombiano contemporâneo (LaRosa & Mejía, 2013).

Entretanto, no ano de 1984, assina-se o acordo de paz. A literatura data que as negociações com o M-19 foram as mais árduas que realizou o governo, não por ser o grupo maior no número de combatentes, mas sim por ser o grupo mais forte, politicamente falando. Os acordos foram simultâneos com as FARC, mas o grupo FARC exigia requisitos pontuais e diferentes para desmobilização, pelo que só esteve inscrito neste acordo, o M19 (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2016).

Posteriormente surge um movimento político criado depois de assinar o acordo entre o governo e o M19, (a UP, Unión Patriótica). Este movimento teve um importante papel na vida política nacional, conseguindo no ano de 1986, 23 câmaras, 14 lugares no congresso e 14 deputados a nível departamental. Porém, cerca de três mil membros foram assassinados. Desse modo, no final de 1985, a iniciativa de paz dada por Betancur evaporou-se, e as três principais guerrilhas reorganizaram-se e voltaram ao campo (Berrío, 2017; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018).

As AUC (Autodefensas⁵ Armadas de Colombia) surgem na década de 80, enquanto o Estado estava a perseguir os cartéis e grupos insurgentes. Em princípio sem nenhuma ideologia forte, nascem principalmente como método de proteção das extorsões realizadas por parte da guerrilha. Criadas por

⁴ Atacam instalações militares, realizam tomada de Embaixada e do Palácio de Justiça. Ver em Historia Concisa de Colombia LaRosa & Mejía P., 2013.

⁵ Nome pelo qual os grupos paramilitares eram chamados na época

proprietários de terras e carteis de droga, que em início usavam o serviço do exército militar de forma privada para estar protegidos, e para finais do ano 1997, eles decidem ter uma organização mais formal, gerando as AUC, um grupo mais cercano com as elites (Cárdenas et al., 2018).

Uma característica principal do deste grupo (para-militarista⁶) é sua relação com o Estado. Para alguns, o para-militarismo é uma política de terrorismo de Estado, enquanto para outros é a resposta de cidadãos desesperados confrontados com abusos da guerrilha devido a um Estado ausente. Para ambos lados a responsabilidade do Estado é central, seja por ação ou omissão (Theidon, 2007).

Perto do final do 1990, foi um tempo confuso, e em meio ao caos e desordem, como o número alto de vítimas, o país parecia fora de controle, pois as FARC e o ELN lutaram contra o exército, a AUC contra os guerrilheiros, o exército Nacional contra todos eles e traficantes de drogas contra o governo enquanto paralelamente lutavam ou colaboravam com os guerrilheiros (LaRosa & Mejía, 2013, p. 120).

De seguida poderá ver-se uma linha do tempo com os processos feitos sobre a implementação do DDR nos distintos os governos e com as diferentes guerrilhas dos últimos 40 anos.

O DDR dos Últimos 40 Anos nos Governos da Colômbia

O primeiro processo de DDR foi dado no governo de Belisário Betancur (1982-1986). Ele foi pioneiro e contribuiu em aspetos que reapareceram em políticas de paz e mecanismos de facilitação, diálogo, negociação e incentivo à participação da sociedade civil em acordos com os guerrilheiros, realizados por governos posteriores (Villarraga, 2013). Através da lei 35 de 1982⁷, chamada lei de amnistia, conseguiu o cessar-fogo e tréguas bilaterais que levaram ao retorno à legalidade de quase 2.000 membros das principais guerrilhas do país: as FARC, o Movimento de 19 de Abril (M-19), o Exército de Libertação Nacional (ELN) e o Exército Popular de Libertação (EPL), entre outros (Fundación Ideas para la Paz, 2019b). Mas como menciona Pagotes (2018), o governo não tinha uma base institucional sólida e específica, a intervenção para a desmobilização tinha uns períodos curtos (6 meses) pelo que as dissidências se deram com muita rapidez e a lei ficou desarticulada. Este é o argumento da Fundação ideias para a Paz (FIP) onde indica que a lei teve um sucesso limitado devido ao programa não contar com as ferramentas necessárias para que os desmobilizados permanecessem na vida legal:

⁶ Para-militarismo: O para militarismo invadiu as diferentes estruturas do poder estatal, na perspectiva de se tornar um projeto político, militar, social e econômico de âmbito nacional. Originado, de acordo com seus mentores, como resposta aos excessos da guerrilha (Theidon, 2007, p. 70).

⁷ O artigo 8 da Lei 35 de 1982 estabeleceu as condições para a reintegração económica dos anistiados. Para esse fim, programas de moradia, acesso à terra, créditos, microempresas, educação e empregabilidade foram definidos no âmbito de um Programa Nacional de Reabilitação. Além disso, o Decreto 3287 de 1982 estabeleceu programas de crédito, habitação rural, doação de terras e assistência técnica agrícola para iniciativas produtivas de ex-combatentes (Fundación Ideas para la Paz, 2019b, p. 15).

A evidência foi o baixo número de projetos produtivos e o alto abandono que o Programa Microempresário teve devido, essencialmente, à falta de experiência comercial dos ex-combatentes, (ou seja, à falta de conhecimento e habilidades em gerenciamento e administração dos recursos) assim como a baixa viabilidade comercial dos projetos (Fundación Ideas para la Paz, 2019b, p. 15).

Mas também há que ter em conta que, durante o programa, os partidos políticos encontravam-se divididos e o apoio nacional face ao plano de paz foi muito débil. Isto conduziu ao auge do narcotráfico, paramilitarismo e maiores atuações das guerrilhas. A posição dos partidos políticos, o congresso e forças militares centravam-se em criticar que o programa só dava benefícios aos ex-combatentes e gerava perda de poder ad governo e do Estado (Villarraga, 2013).

Nos anos noventa houve um novo programa que ajudou a algumas mudanças na assembleia constituinte e na nova constituição de 1991. Virgílio Barco assume a presidência do período 1986-1990 onde adotou como política, acabar com a violência por meio de diminuição da pobreza e a exclusão social. A sua estratégia era sustentada em pressupostos de reconciliação, reabilitação e normalização (Villarraga, 2013). Apesar do que foi alcançado em termos de inclusão política e social, o Programa de Reintegração Económica teve poucas conquistas em termos de empregabilidade e projetos produtivos. As principais falhas estavam na falta de aconselhamento para a execução dos projetos, por exemplo: não tinham instâncias encarregadas de treinar, aconselhar e acompanhar os desmobilizados de maneira contínua e sistemática para combater a inexperiência comercial dos ex-combatentes, a quantidade de créditos concedidos para iniciar um negócio era insuficiente. O esquema era de enfoque individualista e não tanto coletivo, e dizer que o governo criou uma estratégia para o desarmamento individual e o seu diagrama não tinha contemplado o desarmamento coletivo, nem que os programas funcionariam de maneira coletiva (Fundación Ideas para la Paz, 2019).

Sanabria- Pagotes (2018) confirma que tanto na década dos oitentas como dos noventas o objetivo primário da política não era realmente a reinserção dos guerrilheiros, mas, a desmobilização para debilitar aos grupos armados à margem da lei.

No governo de César Gaviria Trujillo (1990 – 1994), é elaborada uma Política de Submissão à Justiça, é criado o Conselho Nacional de Normalização (CNN), anexo ao Departamento Administrativo da Presidência (DAPRE) e cujo objetivo central era “Supervisionar o abandono de armas e monitorar o Programa de Reintegração” (p. 11). Em 1991, as funções do referido Conselho passaram para o escritório nacional de reintegração anexo ao Plano Nacional de Reabilitação (PNR) e, em seguida, o Comité de Consulta e Coordenação foi criado em 1993 (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2016).

O mandato de Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998) foi caracterizado pela criação de instituições que começariam a ser as encarregadas do programa de desmobilização. Assim, neste período houve

um grande sucesso em termos de entrega de sequestrados por parte das FARC, um total de 70 pessoas privadas da liberdade. Esse governo foi caracterizado por ter tomado várias decisões que afetaram o curso do conflito armado na Colômbia, deu-se prioridade aos direitos humanos apoiado em organizações internacionais, deixando de lado as negociações com as guerrilhas (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2016).

Durante o período de Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002) o país chamava a atenção internacional, pela situação cada vez mais complexa de violência. A Colômbia tornou-se numa anomalia na região. Em El Salvador em 1993 e na Guatemala em 1996 já tinham assinado acordos de paz. Pastrana propôs iniciar de novo as conversas de paz com o grupo FARC. Posteriormente e para dar uma amostra de determinação e interesse no processo de paz, o governo realizou uma desmilitarização, mas, as FARC usaram essas zonas (uns 42.000 quilómetros de terra) para armazenar armas e manter sequestrados. O que levou ao fracasso da intenção de conseguir a paz nesse governo (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2016).

Devido a este insucesso o governo criou uma aliança com os Estados Unidos, conhecida como o “Plano Colômbia” cuja estratégia foi robustecer as forças militares da Colômbia, abater o narcotráfico (uma das fontes de financiamento das guerrilhas) para tentar a sua desestabilização (Larosa e Mejia, 2003).

Como análise geral até à data anteriormente analisada, Giraldo disse que os períodos de governo entre 1982-2002 (e especialmente o período presidencial de 1998-2002) foram determinantes, porque no desenvolvimento dos processos de paz, apenas conseguiram que 15% dos membros das guerrilhas deixassem as armas. Uma das causas deu-se porque apenas beneficiaram guerrilheiros ou insurgentes com status político, excluindo os guerrilheiros rasos que eram a maioria (Giraldo, 2009).

O governo de 2002 a 2010 foi liderado por Álvaro Uribe Vélez, um autêntico opositor da esquerda. Com fundos do plano Colômbia (originados pelos EUA), começou a sua ofensiva contra FARC, empurrando-os para as cidades mais remotas do país. Mas as FARC continuaram ativas, mesmo após os dois períodos do governo de Uribe. No seu primeiro mandato deu primazia a negociação não só com as guerrilhas, mas também com os paramilitares criando a denominação genérica de “grupos armados ilegais”. Realizou-o um processo de negociação entre o Governo Nacional e as Forças Unidas de Autodefesa da Colômbia (AUC) em Julho de 2003, que culminou na assinatura do ‘Acordo de Santa Fé de Ralito’, o qual constituiu uma grande referente na questão do DDR no país, devido às desmobilizações. Este Acordo resultou na criação do Programa de “Retorno à Vida Civil” (através do Decreto 128 de 2003) que foi basicamente o processo de reincorporação dos ex-combatentes. Por outro lado, questionou os acordos anteriores afirmou que estavam mal projetados, pois não existia um conflito armado interno e pelo contrário os ex-combatentes tinham que ser vistos como “terroristas” (Fundación Ideas para la Paz, 2014; Villarraga, 2013).

Os problemas expostos em termos de planeamento e execução da política de reincorporação levou o governo a repensar o processo desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) na Colômbia, em relação ao tratamento do desmobilizado e como conseguir a sua inclusão. Então, no ano 2006, expediu-se o Decreto 3043, com a criação do Alto Conselho de Reintegração Social e Económico (ACR) de pessoas e grupos armados. Em 2008 o Conselho Nacional de Política Económica e Social (CONPES) produziu o documento -CONPES No.3554-, através do qual o Processo de Reintegração na Colômbia se eleva à categoria de Política Estatal. O Programa de Reintegração na Vida Civil continuou acolhendo pessoas desmobilizadas com benefícios como: pagamento mensal para manutenção, filiação no regime de saúde subsidiado, educação básica e meia, formação profissional, atendimento psicossocial, entre outros benefícios. No entanto, o Programa de Reintegração na Vida Civil considerava em sua natureza o curto prazo, uma dificuldade que não lhe permitiria ter uma cobertura maior, pois só tinha capacidade para acolher desmobilizados de forma individual, encontrando graves problemas em desmobilizações coletivas como foi o caso das AUC com uma desmobilização de mais de 3.000 pessoas (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2016; Giraldo, 2013).

O Governo 2010-2018 liderado por Juan Manuel Santos, continuou a trabalhar na reintegração social, apresentando uma nova lei (Lei 1424 de 2010, por meio do Decreto 2244 de 2011) que permitiu a ex-militantes que não tinham crimes contra a humanidade, -além da sua participação em estruturas ilegais-, conseguissem concluir o seu processo de reintegração excluindo-lhes da prisão. Este regulamento beneficiou 30.000 desmobilizados. Não obstante as vítimas se opuseram aos regulamentos e discordavam totalmente desse tipo de benefício (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2016).

Em relação às ações de reintegração no período 2010-2014, houve um grande progresso na formulação de políticas, planos e projetos relacionados com o tema do DDR. Esses avanços foram baseados principalmente no Programa de Reincorporação na Vida Civil (PRVC) do Ministério do Interior 2003-2006, que mais tarde se tornaria no Alto Conselho Presidencial de Reintegração e, em 2011 na Agência Colombiana de Reintegração de Pessoas, povos e grupos armados.

Entre os eventos notáveis desse governo, podemos citar os esforços (falhados) no diálogo com o ELN, que no momento já possuía cinquenta anos de guerra. Igualmente, um dos maiores desafios foi assinar o acordo de paz com as Farc em Havana (Cuba), um processo que começou em 2012 e que marcou a diferença face aos outros processos de paz no país; um tópico importante e que deu força à política pública de reincorporação (ver anexo b) (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2016).

O Governo que tomou posse em 2018, liderado por Ivan Duque. De acordo com um análise de Gentes del Común et al., este governo não tem seguido as diretrizes marcadas pelo acordo de paz enquanto à reincorporação do grupo FARC, posto que não concorda com a assinatura e por tanto

sublinha que são precisas mudanças para continuar com o programa, o que tem levado a uma desproteção da política e dos indivíduos envolvidos.

algumas destas alterações visíveis são: começou com a política “Paz com legalidade”, uma proposta própria, na qual não reconhece o Conselho Nacional de Reincorporação CNR⁸ como instância principal para o programa. Em quanto à política de defesa e segurança, também contradiz o acordado em Havana, posto que passa por alto a política do enfoque integral de segurança, e sua aplicação é fundamentalmente o fortalecimento dos militares para a dissuasão de grupos ilegais. Da mesma forma no ponto do sistema integral tem tentado mudar e tirar a funcionalidades da Jurisdição Especial para la Paz (JEP) com o fim de desfazer o processo de reparação para as vítimas (Gentes del Común et al., 2020).

Como pode observar-se na linha de governos e aplicações da política pública, no início só se falava de desmobilização e reinserção, mas depois de fortes enfrentamentos no só a nível interno, mas à pressão internacional, surge em 2006 a importância de falar e incluir dentro das políticas a reintegração, que além da desmobilização maciça depois duma negociação com as AUC, foi necessária que a Colômbia integrasse na sua legislação nacional uma política específica de reintegração ligada aos direitos humanos (Pagotes, 2018). É por isso que a partir de 2006, o Estado colombiano foi aplicando nos programas e políticas a reintegração e reincorporação e não só a reinserção como até anos atrás era tratado (Giraldo, 2013).

Na Colômbia, quatro grandes experiências de DDR foram apresentadas: duas bem-sucedidas no governo Virgílio Barco com o M-19 e no governo Cesar Gaviria com o MAQL, o EPL e o CRS, e duas que fracassaram no governo de Belisário Betancur com as FARC e Álvaro Uribe com as (AUC). As duas primeiras são consideradas com sucesso porque acabaram na total desmobilização e reintegração dos grupos armados que, como no caso do M-19, conseguiram fazer com que alguns de seus militantes ocupassem, até hoje, altos cargos políticos graças, em grande parte, à vontade sair das armas e a convicção de participar em instituições democráticas. As outras duas experiências fracassaram por fatores como a falta de vontade de assinar acordos, a resistência em adiantar um processo de DDR, a não inclusão de todas as estruturas armadas e de apoio, além de erros metodológicos na implementação dos acordos (Fundación Ideas para la Paz, 2014, p. 52).

⁸ Conselho Nacional de Reincorporação CNR: cujo objetivo é definir as atividades, estabelecer o cronograma e avançar no monitoramento do processo de reincorporação na vida civil dos membros das FARC (CONPES 3931, 2018)

Características do DDR na Colômbia

Springer citada por González afirma que o DDR na Colômbia é um processo complexo. Menciona que quando se fala em desarmar uma guerra, não se fala apenas sobre desarmar aos ex-combatentes, mas desabilitar as estruturas que executam, imunizam e lideram esses grupos. Ressalta além que, a implementação da política de DDR gera certa desconfiança entre as partes opostas. Para superar esse obstáculo, é importante a presença dum terceiro ator -geralmente organizações internacionais-reconhecido pelas partes opostas e com capacidade suficiente para dissuadir ou dar firmeza aos acordos, conforme as circunstâncias. Esse terceiro deve exigir, para sua participação, condições mínimas: transparência, bases legais e acordos sólidos. Também deve definir claramente as metas e compromete-se totalmente com o processo (González-Celis, 2006).

O primeiro aspeto a ter em conta do DDR na Colômbia, devido a seu contexto, é perceber as diferenças entre desmobilização, reinserção e reincorporação. Por exemplo ao falar do processo de retorno à vida civil e legal para ter acesso aos bens comuns (saúde, educação, etc.); fala-se de desmobilização. Assistir por um período curto aos ex-combatentes a os seus lugares de origem (novas casas); é um processo de reinserção. E finalmente assegurar o desarmamento permanente para uma paz sustentável por meio da implantação de ferramentas e políticas nos quais os desmobilizados recebem ajuda e apoio para o retorno à vida civil digna; é a reincorporação (Gómez, 2014). Tendo em conta que, os três passos do programa tem um alto grau de importância, é essencial fazer ênfases na reincorporação (Spear, 2006).

O governo nacional dentro do documento CONPES 3554 (2008) ressalta a Política Nacional de Reintegração Social e Económica (PRSE)⁹, uma política feita a longo prazo, que procura apoiar o desmobilizado a regressar e conviver no seu contexto familiar e comunitário, assim como gerar um compromisso ao desmobilizado para que este fique na legalidade. A política expõe que -a reintegração é um processo por meio do qual o desmobilizado adquire um status civil que vai permitir-lhe um emprego e renda económica de maneira sustentável-. Nesse sentido, o governo parte da situação económica para dar sentido à reintegração social (Nieto & Pardo, 2018).

Uns dos resultados da Política de Reintegração Social foi considerar o DDR como um processo que devia ser permanentemente acompanhado, organizado e monitorizado, para o qual foi necessário consolidar escritórios nas diferentes regiões do país para poder inspecionar de melhor forma o

⁹ A criação do PRSE através do CONPES 3554 e do ACR através do Decreto 4138 de 2011 melhorou drasticamente a atenção às políticas de desmobilização e de desconcentração através da criação de "mais de 32 escritórios regionais presentes em 26 departamentos do país, o que possibilitou aproximar o processo dos contextos locais de Pessoas em Processos de Reintegração (PPR) (ACR, 2014, p. 8).

processo. Contudo, o que mais dificultou o avanço foi a implementação da política, pois não se teve em conta as condições regionais do país (Nieto & Pardo, 2018).

O DDR no contexto colombiano tem sido caracterizado por: acordos de paz (cessação de hostilidades, desmobilização e submissão à lei de Justiça e Paz), desarmamento coletivo e desmobilizações individuais e coletivas. A Agencia para a Reincorporação y la Normalización (ARN), antes Agencia Colombiana para a Reintegração (ACR) é responsável pelo processo de reintegração e reincorporação. Os benefícios para os ex-combatentes e seus núcleos familiares compreendem, aspetos legais, económicos e sociais, da fase de desarmamento até a Reincorporação. Envolvem fatores políticos, militares, de segurança, humanitários e socioeconómicos, garantias de segurança, presença e apoio de organizações internacionais, amnistia, etc. Nesse contexto, o ARN vem alongando o objetivo e as suas ações, de acordo com as recomendações internacionais e em torno ao programa de DDR no país e particularmente na fase de reintegração. Atualmente não apenas beneficiam pessoas desmobilizadas, como foi dito anteriormente mas também incluem estratégias diferenciadas para o atendimento de grupos, famílias e comunidades vulneráveis (Muggah & O'Donnell, 2015; Roncancio, 2012).

Também é importante sublinhar que desde o início dos programas de DDR na Colômbia, a questão educacional é lembrada, uma vez que visa fortalecer as capacidades das pessoas em processo de reincorporação e de suas famílias, para atingir os níveis educacionais de acordo com um contexto que requer o desenvolvimento de capacidades básicas e permanência em ambientes produtivos (Herrera, Suárez 2013).

CAPITULO 2. POLÍTICAS PÚBLICAS

Alguns autores atribuem as políticas públicas ao intervencionismo do Estado em distintos enquadramentos como a vida social das sociedades, independente dos seus níveis de desenvolvimento¹⁰. As políticas Públicas referem-se ao que é chamado “o público e os seus problemas”, ou seja a forma em que são definidas e construídas as questões e os problemas, a forma em que chegam à agenda e a forma em que são tratadas (Roth, 2007).

As políticas públicas são um objeto complexo de estudo, que se reflete na dificuldade em encontrar uma definição homogênea. Há uma multiplicidade de variáveis, muitas delas, ou são muito gerais e não permitem diferenciar outros tipos de assistência governamental, ou são muito limitadas, deixando fora elementos essenciais das Políticas públicas. Roth, no seu livro de Políticas Públicas cita Cetel, que sublinha que um programa de políticas públicas é um instrumento com o objetivo de coordenar e integrar a política pública determinada num nível macro o meta político. Além uma política pública compreende uma definição de metas, estratégias e táticas, uma coordenação de medidas precisas e finalmente medidas de implementação e os mecanismos de avaliação (Roth, 2007, p. 47).

2.1 Que são as políticas públicas

O estudo das Políticas Públicas enquanto área científica encontra as suas origens nos trabalhos de Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton, considerados os “fundadores” da disciplina. Harold Lasswell (1948) introduz pela primeira vez a expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas) na sua obra, que contribuiu de forma decisiva, em primeiro lugar, para a estruturação do campo de análise das políticas públicas como uma ciência social aplicada e, em segundo lugar, para lançar as bases do que virá a ser o modelo de análise sequencial ou das etapas do processo político (Araújo & Rodrigues, 2016, p. 13).

Roth resume que, a Política Pública é uma ação governamental com o objetivo de alcançar atingir o problema. Na mesma perspetiva define as políticas públicas como resultado de decisões governamentais que podem visar manter ou alterar o status quo (Roth, 2007).

Hogwood mencionado por Roth refere que, para que possa ser considerada uma Política, como Política Pública, ela tem de ter sido produzida, tratada no interior de um quadro de procedimentos, influenciada por organizações governamentais (Roth, 2007). Uma perspetiva similar sublinha que as políticas públicas são um fator comum da política e das decisões do governo e oposição. Assim, a política pode ser analisada como a procura de estabelecimento de políticas públicas sobre temas

¹⁰ Esse intervencionismo dá-se com mais força após da segunda guerra mundial, onde aparece o chamado estado de bem-estar ou Estado de providência (Roth,2007).

específicos. A sua vez, parte fundamental do governo reflete-se na gestão e avaliação das políticas públicas (Lahera P., 2004).

Roth reúne algumas definições de alguns autores e resume que: as políticas públicas são um processo pelo qual se-elaboram e se-implementam programas de ação pública, uma resposta do Estado para enfrentar dilemas que são considerados de tipo problemático, procurando uma solução total ou pelo menos parcial para conseguir diminuir o problema. Observa que uma Política Pública é qualquer coisa que o Estado opte por fazer ou não fazer. Os Estados regulam conflitos na sociedade e organizam-na para enfrentar conflitos com outras sociedades, distribuem uma ampla variedade de recompensas simbólicas e serviços materiais a membros da sociedade, para os quais obtêm recursos, normalmente sob a forma de impostos. Assim, as políticas públicas podem regular o comportamento, organizar burocracias, cobrando impostos e distribuindo benefícios (Roth, 2007, p. 26).

A partir dos conceitos sublinhados anteriormente, Roth (2007) diz que há que considerar quatro elementos que dão forma à Política Pública: i) envolvimento do governo, ii) percepção de problemas, iii) definição de objetivos e iv) processos. Complementa considerando que uma Política Pública designa a existência dum conjunto de objetivos individuais ou coletivos considerados necessários ou desejáveis pelo menos parcialmente por uma instituição ou organização governamental com a finalidade de dar resposta ao problema (p. 27).

As políticas públicas em geral têm um processo dinâmico, devido às constantes mudanças que podem surgir desde o seu desenho até sua avaliação e passam por fases que permitem melhorar gradualmente a qualidade das suas intervenções de acordo com os objetivos propostos. A partir da formulação dos seus objetivos, pode-se limitar ou facilitar sua realização (Roncancio, 2012).

Como se faz a análise das políticas públicas?

A análise das Políticas Públicas tem dentro dos objetivos contextualizar os modelos e as aproximações à problemática da Política. De acordo com Dunn, a Análise de Políticas Públicas é uma disciplina orientada para a solução de problemas nutridos por teorias, métodos para o avanço do conhecimento produzido pelas duas chamadas disciplinas científicas; as ciências sociais e as contribuições da filosofia política e social (Olavarría, 2007).

A seguinte tabela define as três abordagens sintetizadas para atender a análise das Políticas Públicas. Ditas abordagens foram estudadas por autores como Torgerson, 2003; Aguilar, 2007; Hill & Hupe, 2009; Hoppe, 2010; Hufty, 2008; Müller, 2002; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Hall, 1993; Lasswell, 1951, 1971; Bardach, 2009; Dunn, 2008. Nesta tabela pode observar-se a evolução e o amplo debate em torno das políticas públicas face às suas dinâmicas e transformações ao longo do tempo e de acordo com as necessidades dos governos.

TABELA No. 2.1 Abordagens Para a Análise De Políticas Públicas
<p>Racional</p> <p>Estudos buscam imprimir ao processo político da construção de opções da política, a objetividade da análise racional.</p> <p>Os processos de formação política podem ser desenvolvidos de acordo com protocolos, que permitem ao tomador de decisão encontrar a opção de política pública socialmente mais eficiente.</p> <p>Crítica: Na literatura, começa a reconhecer que a escolha social que se reflete em uma política pública apresenta uma racionalidade pública completamente diferente da económica.</p>
<p>Cognitivo</p> <p>Políticas públicas como portadoras de "visões de mundo".</p> <p>Políticas como um conjunto de crenças relacionadas com o modo normativo de intervir num domínio da política em questão. Paradigma político (Hall, 1993), referencial (Muller, 2010) ou núcleo de política (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).</p>
<p>Estruturas do governo</p> <p>Não é possível pensar nas ações do Estado fora da interação com a sociedade. Ligação entre o processo gerenciado e o político-civil que ocorre durante o a sua formação. Redes de políticas (Börzel, 1997; Peterson, 2003); análise política institucional (Immergut, 2006; Scartascini, & Tommasi, 2009; Spiller, Tommasi, 2002); governança de políticas (Aguilar, 2007; Hill & Hupe, 2009; Hoppe, 2010; Hufty, 2008); escolha estrutural (Moe, 1990)</p>

FONTE: (Torres-Melo, 2013, p. 37)

A política pública é um processo que se desenvolve em etapas e com dinâmicas próprias, cada um deles tem, atores, restrições, decisões, desenvolvimentos e resultados e vão afetando uns aos outros. As fases do ciclo são interdependentes, portanto, repensar qualquer um deles afeta o seguinte.

O modelo dos ciclos, foi o modelo escolhido para analisar a política do DDR na Colômbia, porque vai permitir observar de maneira mais detalhada o processo do programa e o seu avanço no tempo. Dentro do modelo de ciclos (policy cycle), serão ressaltadas algumas teorias que foram criadas para ajudar a desenvolver cada etapa dos ciclos das políticas públicas, neste trabalho só se-fará menção das que serão usadas para a análise da política pública DDR na Colômbia.

2.2 Modelo dos ciclos da Política Pública (Policy Cycle).

De acordo com Roth (2007) o Modelo dos ciclos Políticos propõe uma decomposição da Política Pública numa série de etapas ou sequências. Esta ferramenta proposta por Jones em 1970 tenta ressaltar cinco fases principais para o desenvolvimento da Política Pública: identificação do problema, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. O modelo dos ciclos tornou-se um modelo normativo

porque permite a sua implementação em qualquer tipo de Política. Assim, mesmo o modelo sequencial ou do ciclo político, permite explorar e investigar o processo das políticas públicas por redução da sua complexidade, já que a desagregação em etapas ou categorias de análise torna todo o processo das políticas públicas mais facilmente apreensível.

Na primeira etapa, é percebida uma problemática por parte dos atores políticos e sociais, que procura ser imersa dentro da agenda.

Lenoir, citado por Roth (2007), distingue que, a construção dos problemas para a agenda têm três fases: A primeira fase ressalta o problema que começa a afetar de maneira pública, pois gera uma transformação da vida quotidiana, onde os indivíduos são afetados socialmente e sentem que é uma situação anormal ou problemática, que em princípio era de tipo privado e tem-se transformado num problema social. A segunda fase, esta centrada em atores que tenham a capacidade de influência, para que o problema possa ser reconhecido. E terceira fase é que reconhecido o problema como problema social e formulado, procure-se a sua institucionalização; é dizer o reconhecimento de uma intervenção pública (o política), que se traduz quase sempre em leis e regulamentos.

Na segunda etapa, uma vez dentro da agenda, a administração tenta propor várias soluções para o problema -policy formulation-.

Na etapa da formulação aparece o *Modelo de Racionalidade Limitada*, proposto por Simon que reflete que a capacidade de lidar com os problemas de uma forma racional é sempre limitada por fatores exógenos e endógenos, como informação incompleta ou fragmentada por diversos fatores como: ocorrência de mudanças imprevisíveis de contexto, limite de tempo disponível para a tomada de decisão, capacidade limitada da memória humana ou mesmo os valores e interesses próprios. Ditas limitações na toma de decisão racional faram que o tomador de decisão adeira a primeira solução que lhe-parece satisfatória (Araújo & Rodrigues, 2016; Roth, 2007).

Da mesma forma o *Modelo Pragmático de Habermas*, pressupõe que daí surja uma conciliação entre os tomadores de decisões a partir da razão científica e a partir dos critérios e valores políticos. Esta conciliação dá-se a partir dum novo ator; o público, que terá a tarefa de evitar o autoritarismo por parte dos agentes principais, baseado em que as decisões surgem por argumentos de diálogo de saberes (Roth, 2007).

Na terça fase os atores e instituições autorizados para tomar a decisão (Governo, Parlamento) examinam as soluções existentes e decidem o seguinte passo.

A quarta fase, a implementação (ou sua não implementação), Alguns definem a implementação da política de diferentes maneiras; no entanto, afirmam que a implementação faz parte da execução da política. Portanto, nesse sentido, considera-se que não se pode falar de uma implementação igual para todas as políticas, mas a de ter em conta que é definida para alcançar os objetivos (Roncancio, 2012).

Os autores Meny y Thoening sublinham que as decisões são feitas com critérios técnicos e que o enfoque que melhor ajusta-se é o Top-Down, porem a política em estudo também apresenta características do enfoque Bottom-Up (Roth,2007;Roncancio, 2012).

O enfoque Top-Down: Meny & Thoening citados por Roth ressaltam que o modelo é uma conceção tradicional do trabalho administrativo que se-desenvolve de cima (top) para baixo (down) e os seus postulados principais são: hierarquia da autoridade, distinção entre o universo político e o administrativo e uma pesquisa de otimização de recursos e resultados (p.109). O enfoque considera que os problemas que surgem na fase de execução, são por problemas de coordenação e controlo, já que existe uma clara separação entre a formulação da decisão política e a implementação das decisões. Essa abordagem busca solucionar problemas na interação dos diferentes atores da implementação de políticas públicas, uma vez que se propõe garantir fidelidade e conformidade dos atores nos termos da decisão, através da coordenação entre as autoridades públicas. Não obstante, alguns autores refletem que as recomendações deste modelo são de difícil cumprimento porque não existe uma autonomia das administrações territoriais para dar resposta imediata aos problemas que aparecem no caminho (Roth, 2007).

O enfoque Bottom-Up: (de baixo para acima) tenta partir da raiz onde existe o problema, para construir a política de forma mais acertada, criando regras, procedimentos e estruturas organizativas. Ruiz cita a Ordoñez que diz que “o enfoque gera resultados mais efetivos quando os processos, atuações, execuções e a política conseguem harmonizar-se” (p. 21). Assim mesmo resalta que nesta abordagem o papel do cidadão é o mais importante, uma vez que participa com o funcionário de base na estruturação de um plano de implementação que se adapte às particularidades da política da resolução dos problemas (Ruiz, 2017).

A etapa final (avaliação), da resposta ao problema e da sua implementação (a avaliação é feita pelos atores sociais e políticos/policy evaluation). Essa avaliação pode dar 2 resultados; a) um reinício do tudo o ciclo, com o fim de ajustar as possíveis causa do não sucesso, b) suprimir a política.

Portanto, algumas ferramentas de ajuda para avaliar podem ser os 3 momentos de avaliação, a ex-ante, intermédia e ex-post, esses momentos permitem uma observação distinta da Política e do seu curso.

A avaliação ante também conhecida como *a priori*, é um instrumento prospetivo que ajuda à toma de decisões, a prever quais serão os impactos futuros causados pelo projeto ao analisar as diversas opções geralmente a traves de três critérios; eficiência, impacto previsível e seu impacto em outras políticas públicas. O uso da avaliação ex-ante é desenvolvido em quatro principais setores: estudos de impacto legislativo, projetos de desenvolvimento, projetos infraestruturais e estudos de impacto ambiental (Roth, 2007; Trevisan & Van Bellen, 2008).

Intermedia também chamada formativa, é conduzida durante a implementação de um programa como meio de se adquirir mais conhecimento. O objetivo é dar suporte e melhorar a gestão, a implementação e o desenvolvimento do programa, assim como atingir o problemas e realizar ajustes a tempo, por meio de um seguimento à implementação, que pode ser contínuo ou por períodos, realizado por o pessoal interno, pessoal administrativo ou auditoria externa.

A **avaliação Ex post** também conhecida como *a posteriori*, é um instrumento relevante e usado com frequência na tomada de decisões ao longo da execução da política. A finalidade da avaliação Ex post é basicamente a obtenção de conhecimentos e ensinanças para decisões futuras (Roth, 2007; Trevisan & Van Bellen, 2008).

Araújo e Rodrigues destacam que no modelo sequencial, as políticas públicas são tomadas como resultado de um processo que se desenvolve por “etapas, num ciclo político que se repete”, onde o importante não é explicar como funciona o sistema político, mas compreender os modos da ação pública, demonstrar as continuidades e as rupturas, bem como as regras gerais de funcionamento das políticas públicas (Araújo & Rodrigues, 2016, p. 18).

A seguinte figura apresenta de forma mais fácil como acontece o fluxo do modelo dos ciclos, que foi explicado anteriormente de forma teórica.

Figura No. 2.1 Fluxo do Modelo dos ciclos da Política Pública



Fonte Gianezini. Et al. (2017) p.1079

Lahera P., menciona que, nem toda ideia entra na agenda, nem todos os itens da agenda se tornam programas. A possibilidade permanente de pensar em arranjos sociais de outra maneira, gera dificuldades de concluir a transição da agenda para o programa, da discussão pública para o programa; porque sempre há vazamentos e não é possível capturar toda a riqueza da discussão. Menciona ainda que o desenho pode ter falhas porque não considera aspetos institucionais, ou porque não inclui

modalidades de avaliação de políticas. “Quando a política substantiva não é aprimorada de maneira integrada, é possível que mais recursos sejam gastos sem que os resultados melhorem” (p. 13). Da mesma maneira enfatiza em que o “gerenciamento de políticas usualmente é imperfeito e pode discordar das políticas, mesmo para enriquecê-las ou adaptá-las” (p. 13). Muitos dos mal-entendidos com funcionários públicos civis provêm de políticas mal elaboradas em termos da sua implementação, ou com correções laterais, em vez de uma modificação integrada. Enquanto as reformas substantivas não forem tratadas, de maneira abrangente, os funcionários públicos considerarão que as mudanças devem prejudicá-las. O vazamento pode ser ainda pior na avaliação; pode simplesmente não existir, portanto a perda de eficiência e a eficácia potencial são enormes. Ou pode haver uma avaliação parcial ou ad hoc, de acordo com uma opção escolhida previamente. Ou ainda, políticas menos importantes podem ser avaliadas, em vez das políticas mais importantes e complexas (Lahera P., 2004).

O modelo de etapas não está isento de críticas. Alguns autores asseveram que o modelo cria uma visão artificial da formulação das políticas públicas. Entendem que o mundo real é muito mais complexo e não pode ser definido só por etapas e que a ideia de dividir a formulação das políticas é para eles exagerada. Sabatier e Jenkins-Smith apresentam algumas críticas adicionais dizendo que o modelo: não tem uma explicação causal dos passos das políticas públicas, a formulação não tem em conta outros atores envolvidos (modelo top down), a noção das políticas públicas desconhece o mundo real e não tem uma visão integral da análise do processo de políticas públicas (Araújo & Rodrigues, 2016; Parsons, 2013).

2.3 Modelo dos Ciclos das Políticas Públicas: Análise da Política DDR na Colômbia

Depois de fazer a introdução do modelo dos ciclos das políticas públicas tenta-se fazer a análise da política pública de DDR na Colômbia tendo assim:

Identificação Do Problema

Relembrando a Lenoir, o assunto do conflito armado surge em princípio como um problema social que mais tarde se torna um problema público, começa a ser visível uma vez que o país entra em uma forte onda de violência, na maior parte pela criação dos grupos à margem da lei. Deste modo, é reconhecida uma necessidade de colocar uma solução que gere a reincorporação dentro da agenda, com o objetivo de transformar as lógicas da ilegalidade e prover melhores ferramentas para a adaptação à vida civil. A atenção desta problemática deve não só incentivar a desmobilização (como em políticas públicas anteriores), mas manter aos desmobilizados na legalidade com garantias de segurança e apoios socioeconômicos. Conta de isto da Mesa que argumenta que a política pública do DDR na Colômbia tem estado estreitamente articulada ao mandato internacional que assume o processo de forma

homogênea; sem considerar os aspetos de contexto dos reintegrados: seu grupo de procedência, género, raça, entre outros. (Mesa, 2017, p. 116).

Dentro dos modos de inscrição na agenda, Roth considera, que para que um problema consiga ser inscrito na agenda, tem de estar na esfera de competência das autoridades públicas, ou seja, estas entidades têm que ter a capacidade, o interesse e um linguagem adequado para que possa ser percebido pela autoridade pública (Roth, 2007).

A Fase Dois De Formulação

Nesta fase, age-se para conseguir reduzir a incerteza e as incoerências, para conseguir mais facilmente ao cumprimento dos objetivos, isto na prática dá-se por meio da planificação. Então surge a necessidade de uma política pública que proteja não só o desmobilizado mas a sua família e às vítimas do conflito armado, assim como oferecer as ferramentas para o não retorno à guerra. Dentro da formulação da política nacional a primeira decisão é acolher os padrões internacionais da aplicação do DDR e reformular a política anterior dando prioridade à reincorporação dos desmobilizados, garantindo a segurança e os seus direitos como cidadãos, assim como restabelecer a confiança entre as pessoas afetadas e os desmobilizados para garantir a não repetição dos atos violentos.

Da mesma forma sublinha-se que na formulação do problema, encontra uma ajuda um tanto positiva, e é o acordo de paz que traz consigo medidas centradas em reforma rural integral, acesso equitativo à terra, desenvolvimento socioeconómico aos territórios afetados pelo conflito armado. Estas medidas ajudam a salientar a política pública, dar maior solidez e avançar de forma mais rápida e certada, já que a assinatura e os antigos programas já tinham gerado avances e resultados. Iguamente cria-se por primeira vez uma subcomissão de género encarregada de incorporar como um princípio transversal, garantindo o desenvolvimento de ações nos seis pontos pactuados no acordo de Paz, buscando diminuir as desigualdades históricas que enfrentam as mulheres e os indivíduos em geral nos distintos âmbitos sociais (Mesa de Conversaciones, 2017).

Na etapa da formulação em contraste do Modelo de Racionalidade Limitada, com a política pública de DDR atual (reincorporação) pode olhar-se que pese às experiencias tidas anos atrás, à informação dos resultados das anteriores políticas, o processo e design é quase o mesmo diferenciando-se como já foi dito, do Acordo de Paz, já que o acordo tem constituídos pontos importantes para a estabilidade e credibilidade da política.

Da mesma forma o enquadramento do Modelo Pragmático com a política surge na entrada de o terceiro ator, que neste caso são as FARC como principal agente envolvido na solução do conflito armado, dentro do processo de paz e dentro da política pública.

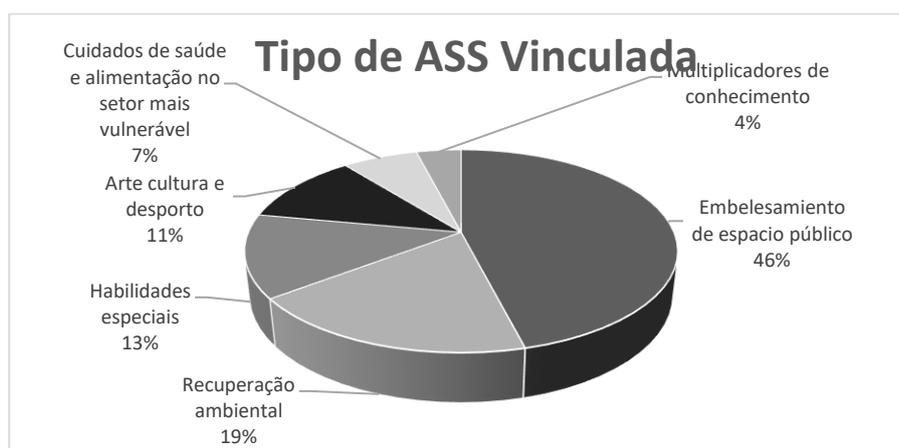
A Fase Da Implementação

A política de DDR na Colômbia não é a exceção do enfoque Institucionalista, já que a sua criação é feita desde o topo, pelo governo que tem de resolver o problema da violência por meio de uma política mais estável para garantir a finalização do conflito armado. Assim mesmo ao longo desta política (DDR) ressalta-se que um problema é a concentração do poder no topo, quando realmente os entes administrativos ficam mais perto dos problemas de implementação e precisam de poder tomar decisões de forma mais autónoma. Sanabria, salienta que as fases de formulação e implementação parecem ter um formato Top-Down, pois durante as suas formulações não existe uma grande participação da população-alvo. Além disso, sendo uma política motivada, postulada, decidida e gerida de cima, diretamente da Presidência Nacional, a pirâmide hierárquica é forte e as decisões e ordens são difíceis de fracionar. No entanto, embora as decisões venham do topo, a responsabilidade pela implementação permanece no nível local, pois a política pretende ser descentralizada (Sanabria, 2018).

Em concordância da política DDR (reincorporação) com o enfoque Bottom-Up, podem observar-se alguns parâmetros, por exemplo: procura que a fase de desarmamento seja em 3 datas, onde ao fazer entrega do arma ou provisões da guerra, o ex-combatente terá um incentivo único (\$2.000.000 cop aproximadamente 500 euros). Assim mesmo durante pelo menos 24 meses e se continuar dentro da legalidade e dentro do programa, terá um ingresso mensal de 90% do equivalente ao salário mínimo do país. Igualmente um apoio económico para empreender um projeto produtivo, individual ou coletivo (\$8.000.000 cop, aproximadamente 2.500 euros). Da mesma forma o programa promete um acompanhamento psicológico constante para tentar diminuir os problemas gerados dentro dos grupos, acesso à segurança de saúde, seguro de vida, acesso a educação; técnica, tecnológica e profissional. E, finalmente um acompanhamento constante das distintas entidades/fundações e instituições criadas para o pós-conflito.

No que se refere a atuações, deveres e compromissos por parte dos ex-integrantes das FARC, foi criada uma dinâmica para contribuir com a reparação das vítimas e a uma reconstrução de paz e reconciliação. Dita dinâmica funciona sob a alçada de Ações de Serviço Social (ASS), que são áreas de ajuda para o desenvolvimento da comunidade onde estão a integrar-se. No seguinte gráfico poderá ver-se as opções que o programa tem criado, para que o desmobilizado consiga reincorporar-se de maneira mais fácil a sua comunidade.

Gráfico No.2.1 Tipo de Ações de Serviço Social Desmobilizados FARC



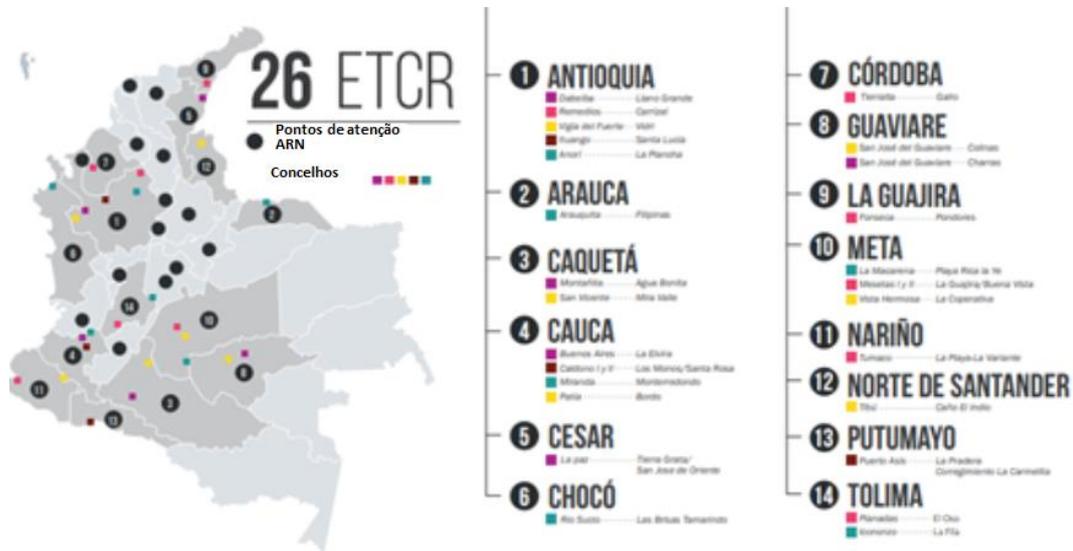
Fonte: Elaboração própria sobre dados da Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2020)¹¹.

O plano oferece 6 tipos de opções, onde o ex-combatente pode trabalhar dentro das comunidades. Os dados ressaltam que a maior preferência que o ex-combatente tem é o trabalho nos espaços públicos, tipo a manutenção das ruas e espaços comuns na localidade, seguido de trabalho na preservação do meio ambiente. Outros preferem realizar trabalhos em áreas onde tem experiência, outros preferem ajudar em áreas específicas como desporto, arte e cultura. Da mesma forma alguns pessoas preferem realizar ajudas nos hospitais, lares e refeitórios comunitários e, finalmente, o restante prefere brindar a sua ajuda em formação de temas agrícolas.

A agência dispõe de mais de 25 sedes para atenção aos desmobilizados, em Espaços Territoriais de Capacitação e Reincorporação (ETCR), que foram criados para realizar atividades de capacitação e reincorporação antecipada, com os quais se pretende ativar as fases iniciais de adaptação dos membros dos FARC à vida civil. De forma igual, se pretende que estas ações sejam recebidas positivamente por todas as comunidades vizinhas.

¹¹ Dados atualizados constantemente de acordo com informação da página.

Figura No.2.2 Espaços Territoriais de Capacitação e Reincorporação (ETCR) Para os Desmobilizados



Fonte: Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) (S,D)

Na figura pode ver-se que algumas cidades contam com mais sedes que as outras, dentro do contexto geográfico, as zonas que apresentam mais espaços territoriais são as zonas onde houve conflito armado mais intenso, assim como os principais epicentros de deslocamentos e violência.

Na Fase De Avaliação

De acordo com Roth, apesar das muitas críticas do método de avaliar pela sua complexidade, a avaliação é um instrumento valioso e indispensável para conhecer e melhorar as ações públicas. Ressalta também o dito por Duran sobre os três principais desafios dos governos democráticos na avaliação das políticas públicas que são: *comprender* (compreender o que acontece nos processos sociais para tentar de maneira mais acertada possíveis ações futuras), *comunicar* (dialogar com os entes envolvidos com base em informação argumentada, com o objetivo de conseguir apoio nas suas ações) e *controlar* (uma tarefa de levar o controlo das atividades que realizam) (Roth,2007).

No caso desta política tem-se que o melhor momento considerado para a avaliação é a intermédia, posto que é uma política pública de longo prazo, que procura fazer avaliações em alguns períodos do tempo. Dentro da política pública, por exemplo, calendarizam-se os objetivos que se devem alcançar nesses períodos, assim por meio das avaliações feitas pelos organismos competentes ou até criados para verificar a política. Tem-se descoberto que muitos dos pontos expostos não estão a ser atingidos, ou não da maneira que esperavam, é isso que não permite ter sucesso no processo da reincorporação. De acordo com o Instituto Kroc de Estudos Internacionais de Paz, o principal desafio

do Acordo Final tem a ver com as garantias de segurança e proteção dos líderes sociais, defensores de direitos humanos, comunidades em risco humanitário devido à presença de atores armados ilegais e quadrilhas criminosas em áreas de implementação onde encontram-se ex-combatentes das FARC e suas famílias. Kroc Institute refere que “Preocupa que os líderes e comunidades envolvidas em processos derivados do fim do conflito, como a restituição de terras, a substituição de cultivos por uso ilícito, justiça de transição e a reivindicação de direitos coletivo e de gênero, estão sendo alvo de agressões e homicídios” (Kroc Institute for International Peace Studies, 2019, p. 6).

Pela sua parte Fundación Ideas para la Paz (2019) diz que o impacto da política pública de Reintegração de 2003 até 2007, tem alcançado um alto grau de efetividade por meio da inserção ao programa, não só de desmobilização se não de reintegração à vida civil. De acordo com os dados anexados ressaltam que um 70% dos ex-militantes culmina com sucesso o programa.

Um progresso importante da política é o de que se têm envolvido outras instituições que atuam e desenvolvem programas específicos derivados da própria política. Além disso, conecta-se harmoniosamente com outras políticas mais gerais, como as que buscam erradicar o analfabetismo e reduzir o desemprego, apresentando instrumentos funcionais, com indicadores coerentes que medem facilmente o andamento da execução. A política também tem uma correspondência elevada com o interesse público, pois busca salvaguardar a segurança nacional e construir uma paz estável e duradoura (Sanabria-Pagotes, 2018, p. 92). Da mesma forma, a eficiência da avaliação pode ter sido dada pela criação de entidades encarregadas de realizar o seguimento, implementação, monitorização e controlo dos objetivos.

Assim mesmo encontrou-se problemas nas sedes (ETCR) porque estão localizadas nas capitais municipais e não nas áreas rurais, o que mantém as pessoas desmobilizadas localizadas em áreas rurais como sujeitos distantes, um pouco isolados dos processos de tomada de decisão e parcialmente dos funcionários encarregados de seus processos de reintegração (Sanabria- Pagotes, 2018, p. 97). Da mesma forma encontrou-se falta de condições mínimas que garantam a vida digna do ex-combatente (água potável, saneamento, sem eletricidade, entre outros.) o que deu como resultado a deslocação de muitos indivíduos a outras zonas do país, fora dos ETCR por falta de garantias (Sanabria, 2018).

Na tentativa de manter ao ex-combatente, durante tudo o processo, dentro do programa, também encontra-se uma falha da política, as possíveis hipóteses acentuam-se principalmente na inexperiência e a lentidão dos processos para tentar o sucesso da política pública, assim como as burocracias para conseguir tornar céleres os benefícios acordados no início do programa (Fundación Ideas para la Paz, 2014; Sanabria- Pagotes, 2018).

CAPITULO 3 ANÁLISE DE DADOS: Análise da Política Pública de DDR (Reintegração e Reconciliação)

Neste capítulo a intenção é fazer um contraste das duas políticas mais recentes (Reintegração e política de reincorporação) na Colômbia. Dentro deste estudo encontram-se dados desde 2001, e o processo de paz foi assinado em 2016, mas é precisamente o que se quer expor, antes e após do acordo. Ditas políticas a analisar mantem quase os mesmos critérios e a mesma base de formação, mas a diferença mais notável é sem dúvida o acordo de paz que deu mais força à política, o seu cumprimento e maior rapidez para fazer-lha mais efetiva. Também é importante sublinhar que dentro dos dados de reintegração apresentados, encontram-se ex-combatentes das FARC, AUC, ELN, entre outros. A distinção dos dados de Reincorporação onde só estão os ex-guerrilheiros pertencentes as FARC por ser o único grupo dentro do acordo de paz assinado no 2016, é dizer a política de Reincorporação abrange só aos participantes do acordo de paz assinado na Havana.

Os dados foram obtidos por meio do ARN a instituição encarregada de exercer o controlo da Política. Dita instituição é a entidade principal na Política e tem a responsabilidade de apresentar resultados e avanços nos programas.

3.1 PROGRAMA DE REINTEGRAÇÃO

O tempo de duração de uma pessoa no processo de reintegração é aproximadamente de seis anos e seis meses, dependendo do diagnóstico que recebe cada pessoa no início do processo. De acordo com as condições e as localizações, procurara-se o fortalecimento de habilidades na rota de Reintegração, o qual tem como objetivo o estabelecimento pessoal do indivíduo e fomento das redes familiares, e na sociedade (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2016).

No meio da introdução ao programa o país viu a necessidade de falar também de reconciliação devido ao dano causado pela violência de quase cinquenta anos numa sociedade tão dividida e polarizada como a Colômbia. A noção de reconciliação é então uma construção e reconstrução de relações que num momento do tempo foram fraturadas, debilitadas ou inexistentes e que estão focalizadas a concretizar um cenário social que relegue a violência (CINEP/PPP,2015). Nas palavras de Humphereys e Weinstein (2007), a reconciliação é essencial para alcançar a reincorporação e saída do conflito armado, porque o antigo lutador e suas famílias exigem a aceitação das comunidades, que adquirem uma posição dominante na decisão de reintegrá-los na sociedade civil.

A missão da ARN é promover o retorno da população desmobilizada à legalidade de forma sustentável. Por isso, os desmobilizados não só recebem educação, formação profissional e apoio psicossocial, mas também têm acesso à promoção de seus projetos produtivos (ARN,2020).

Depois de fazer a desmobilização o ex-combatente é encaminhado para o processo de recolha de dados para tentar perceber as suas necessidades e as suas expectativas face ao processo de

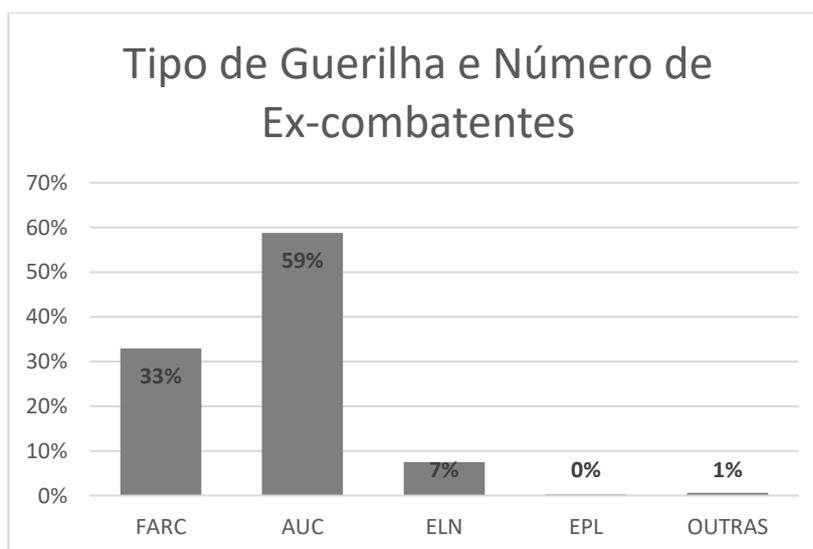
Reintegração, -isto é totalmente voluntário -, se o ex-guerrilheiro não quer continuar o processo, é livre de sair do programa, mas também não tem direito aos benefícios que a Política ou programa oferecem ao longo do procedimento. No entanto, também é importante ter presente que algumas das saídas do programa, como mostram os dados, são por motivos como: pessoas que têm um registro de privação de liberdade ou uma sentença executada por crimes cometidos antes e/ou após a sua desmobilização ou por crimes de genocídio, sequestro, contra a humanidade, crimes de guerra tipificados numa lei especial.

Para a gestão de uma 'via de reintegração', definida no artigo 3 da Resolução 0754 de 2013, foram compostas oito dimensões identificadas como prioridades para essa população: (i) educação, (ii) saúde, (iii) pessoal, (iv) cidadania, (v) produtividade, (vi), segurança (vii) habitat e (viii) familiar (CONPES 3931, 2018).

Dentro do programa encontra-se também um ponto importante e substancial para o sucesso da Política, esta fase é chamada as linhas de formação, que são: as distintas opções nas quais o ex-militante pode unir-se para ter uma formação mais aprofundada e, depois de concluir, o programa consiga sobreviver de forma autónoma e legal, graças aos conhecimentos adquiridos nesta etapa. O que se tenta perceber é também quais são as linhas de formação mais procuradas dentro do programa para também perceber se a inclinação é mais rural que urbana.

Dentro da base de reintegração encontram-se 52.209 pessoas que aderiram ao programa e o grupo ao que pertenciam.

Gráfico No. 3.1 Tipo de Grupo Armado e Percentagem de Ex-combatentes.



Fonte: Elaboração própria sobre dados da Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2020).

Como se pode observar, as AUC tem o maior número de desmobilizados inseridos no Programa até hoje, Isto acontece porque as AUC e o governo no ano 2003 realizaram um processo de negociação que culminou na assinatura do 'Acordo de Santa Fé de Ralito para Contribuir para a Paz da Colômbia' (falado em capítulo dois). Essa cifra apresenta um total do 59% de pessoas que deixaram as armas. González diz que o aumento na desmobilização das AUC foi dado em desmobilizações massivas ou coletivas e que além também foram fraudulentas, o seja foram desmobilizações não propriamente de ex-combatentes (González, 2012, p. 38).

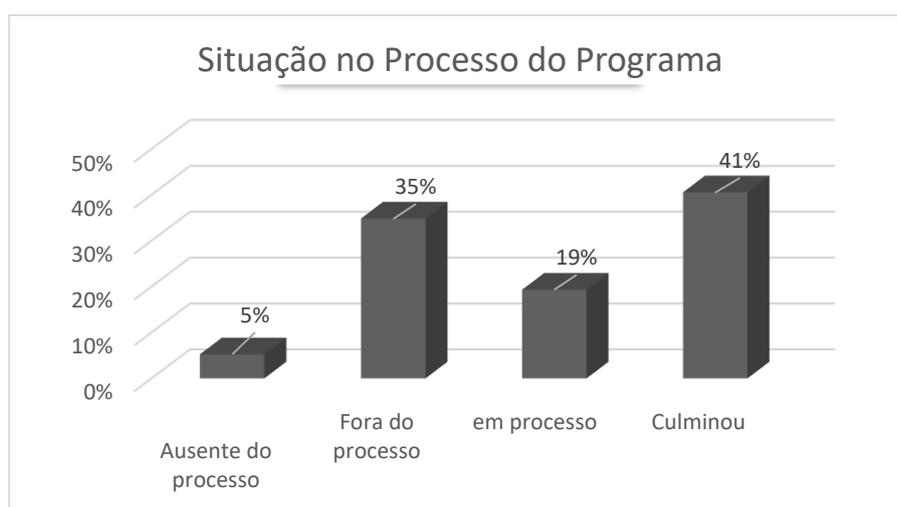
O grupo guerrilheiro seguido é as FARC com um 33% do total dos ex-combatentes. Além do número ser muito menor a que ter em conta dois casos: o primeiro foi que o seu grupo foi muito mas forte e estável frente ao seu objetivo de refrear os abusos do governo, o segundo é que na desmobilização a partir da assinatura do acordo são inseridos dentro duma base específica.

Os grupos restantes tem uma desmobilização de não mais do 10%, a de ter-se em conta que são grupos com poucos membros.

Depois de ter feito menção dos principais grupos armados da Colômbia, daqui em diante a análise incidirá principalmente sobre a FARC, já que este foi o grupo que assinou o acordo de paz (no 2016) e fez um cessar- fogo.

O seguinte gráfico reflete os guerrilheiros pertencentes as FARC e o processo depois de realizar o desarmamento e desmobilização. Com um total de 17,173 ex-combatentes que se- encontram dentro da base de dados, será feita uma análise do seu processo de reintegração e será feita uma tentativa de esclarecer por que alguns não concluíram o processo.

Gráfico No.3.2 Situação no Processo na Rota de Reintegração das FARC



Fonte Elaboração própria, a partir de dados da Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2020)

A agência calcula a situação face ao processo de reintegração tendo em conta o avanço nos benefícios, o cumprimento, nas assistências, a formação e a situação jurídica da pessoa¹². Havendo 41% que terminou o programa, seguido de 35% fora do processo, 19 % que ainda estão no processo e 5 % ausente. Não há uma única explicação da saída do programa. Além das preferências individuais, por trás da dinâmica estão incluídos os atrasos e a incerteza que acompanha o processo de reintegração. As poucas instituições que fazem o acompanhamento, as poucas infraestruturas do ETCR, os atrasos nos projetos produtivos e a falta de clareza sobre a continuidade dos espaços, influenciam a decisão dos ex-combatentes para abandonar o sistema (Fundación Ideas para la Paz, 2019a).

Benefícios do Programa

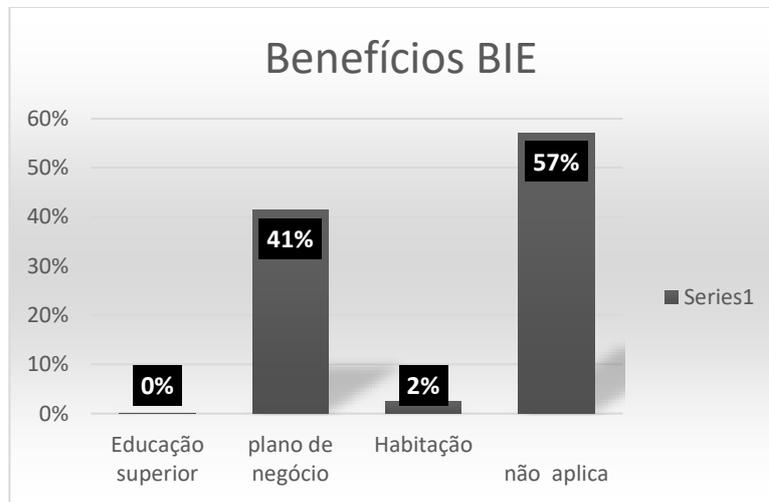
Agora poderemos ver os distintos benefícios com que conta o programa para chegar aos ex-combatentes e tentar assegurar o seu bem-estar. Dentro dos benefícios tem-se: Benefício em atividades transversais TVR Psicossocial, Benefícios de Inserção Económica (BIE) e Benefício de Formação para o Trabalho (FPT), (ver anexo).

Benefício em atividades transversais TVR Psicossocial: Dentro dos benefícios Psicossociais tem-se que o acompanhamento psicossocial será obrigatório, permanente e transversal desde o início do programa de reintegração da pessoa desmobilizada, postulada pela Lei de Justiça e Paz, até terminar o processo de reintegração.

Benefícios de Inserção Económica (BIE): É um benefício que procura facilitar o acesso a uma fonte de geração de ingressos para a pessoa em processo de reintegração.

12 Ausente do processo: Neste estado pode dar-se por 3 motivos: o primeiro pessoas que tem algum registro de privação de liberdade, o segundo estado são as pessoas que apresentam abandono ao programa e, o terceiro estado e a suspensão de benefícios, por um delito penal cometido antes da desmobilização. População fora do processo: São pessoas que se- desmobilizaram mas não ingressaram ao programa por 3 possíveis razões; perda de benefícios por condena penal, morte e retiro voluntario (ARN,2020).

Gráfico No.3.3 Percentagem de Desmobilizados com Acesso aos Benefícios de Inserção Económica (BIE)

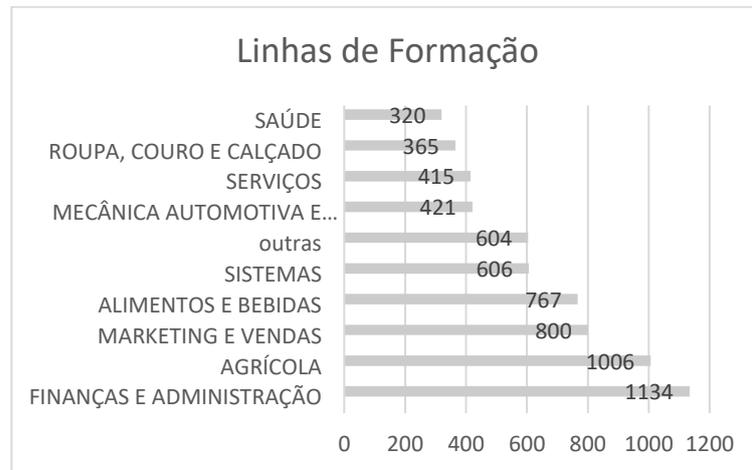


Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2020).

Pode ver-se que o 41% dos indivíduos tiveram interesse em fazer efetivo o benefício para o seu negócio, isto pode ser resultado da estabilidade que pretendem ter ao finalizar o programa, aproveitar a ajuda da agência e os especialistas em as distintas formações. Conta de isto da Fundação Ideias para a Paz (FIP) onde datam que o 96% dos ex-combatentes (FARC) gostariam de ter os seus próprios empreendimentos e só um 4% gostaria de entrar ao mercado laboral. Esse cenário reflete que é necessário um esforço significativo de inovação por parte do Estado colombiano para garantir que as apostas de empreendimentos rurais de ex-combatentes possam ser consolidadas como fontes sustentáveis de renda ao longo do tempo (Fundación Ideas para la Paz, 2019a).

Os dados referentes à aquisição de moradia/habitação, mostram um baixo percentual, só um 2%, que pode ser devido à barreira para a compra do imóvel ou que muitas dessas pessoas desmobilizadas já possuem uma propriedade. A percentagem da educação também é quase nulo, isto pode dever-se ao nível educativo versus a idade e os deveres próprios em que se encontram os ex-combatentes.

Gráfico No.3.4 Percentagem de Desmobilizados com Acesso à Formação para o Trabalho

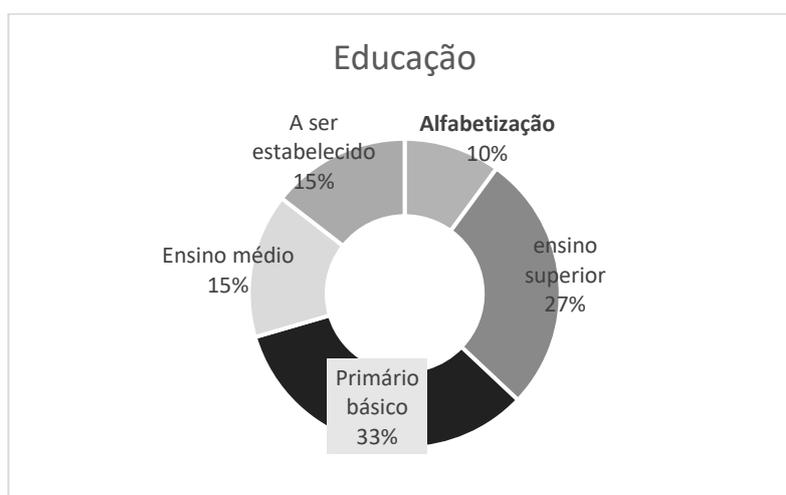


Fonte: Elaboração própria , a partir de dados da Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2020).

Dentro dos resultados obtidos tem-se que 50% dos ex-membros das FARC pertencem a alguma linha de formação, sendo de maior procura a formação técnica. Além o programa identifica que as mais procuradas são finanças e administração, seguido de agropecuária, marketing e vendas, alimentos e bebidas, sistemas, entre outros (ver gráfico 3.4).

O benefício de Formação para o Trabalho compreende também o acesso à *educação*. De acordo com o censo socioeconómico realizado pela Universidade Nacional da Colômbia, 90% dos ex-membros das FARC sabem escrever e 72% destes, estariam interessados em iniciar ou continuar seus estudos (ver gráfico 3.5). No entanto, a experiência nacional identificou uma alta percentagem de abandono escolar daqueles que desistem de armas, tornando necessário implementar um modelo educacional flexível para o nivelamento educacional. Para isso, o Ministério da Educação Nacional formulou e implementou distintas estratégias que desenvolvem uma oferta de educação para adultos ex-membros das FARC e pessoas das comunidades vizinhas ao ETCR (ACR,2018).

Gráfico No.3.5 Nível Educativo dos Desmobilizados FARC



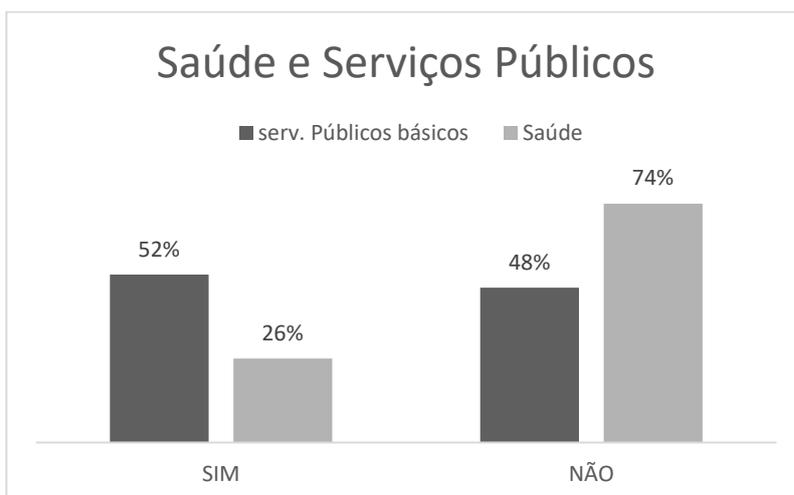
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2020).

Pode observar-se que a sua maior escala de formação ficou no ensino primário básico com 33%, seguido do ensino superior com 27% -o que implica ter mais que o nono ano-, 15% com o ensino médio, -que compreende ter mais que do ano sexto- e 15% de indivíduos que não notificaram sobre o seu nível educativo. A ARN, de acordo com as entrevistas realizadas ao momento do início do programa, sublinha que os indivíduos valorizam a importância da educação para o seu projeto de vida, querem continuar os seus estudos dentro do programa, além consideram a importância de que os seus agregados familiares também estejam vinculados ao sistema educativo (ACR,2018).

Aceso a os serviços básicos

A saúde e os serviços primários são de vital importância para o indivíduo. Todo ex-combatente que ingressar no programa, teria acesso a estes bens de forma automática. O serviço de saúde começava com uma verificação rápida do estado de saúde e ficaria vinculado de forma imediata no sistema nacional de saúde e contaria também com os serviços de água, eletricidade, entre outros. Este segundo benefício encontra-se condicionado, pois só se tem acesso a esses bens se o indivíduo permanecer dentro dos acantonamentos ou chamados espaços territoriais para formação e reincorporação (ETCR) (Fundación Ideas para la Paz, 2019a).

Gráfico No.3.6 Percentagem de Desmobilizados com Acesso a os Serviços Básicos



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2020).

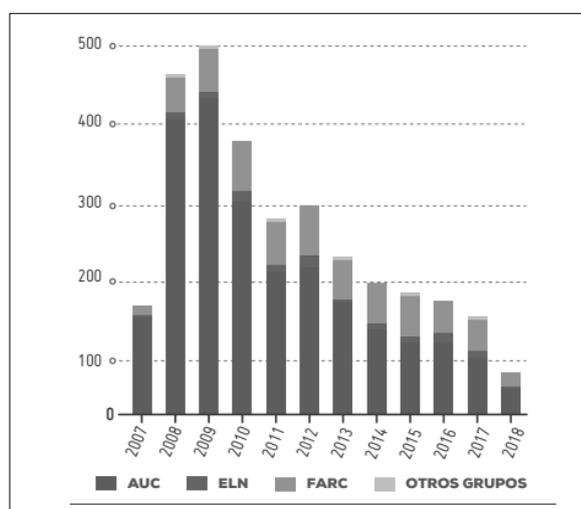
Dos 17 mil ex-combatentes que ingressaram ao programa, 74% não contam com o serviço de atenção de saúde, o restante 26% sim tem acesso. Os arquivos da Agência (ARN) e o artigo feito pela FIP mostram que um dos problemas persistentes são; a adaptação do ex-militante aos novos processos e outro é a sua deslocação a outras zonas onde não se tem acesso imediato aos serviços de saúde (Fundación Ideas para la Paz, 2019).

Com referência ao acesso dos serviços públicos (água, eletricidade, segurança social, etc.) os dados apresentam que só o 52% tem acesso. De acordo com um artigo da FIP e a Agencia (ARN), metade dos indivíduos que não gozam dos serviços públicos, é por não viverem dentro dos acantonamentos ou ETCR. Continuam dentro do programa e continuam a sua formação, mas moram de forma autónoma. Desta forma, o programa não lhes-pode oferecer o contratado e encontra-se limitado (ARN,2020; Fundación Ideas para la Paz, 2019).

Segurança

A maior vulnerabilidade é encontrada fora dos ETCRs em áreas rurais, onde há uma forte influência de grupos armados ilegais e organizações criminosas. Em várias dessas áreas, as garantias de segurança dos ex-combatentes são determinadas pelos interesses e interações entre os grupos armados ilegais e pelos possíveis acordos de não-agressão entre eles e os ex-combatentes (FIP,2019).

**Gráfico no. 3.7 Homicídios de Pessoas Desmobilizadas por Grupo Militar
(de 2007 a 30 de Julho de 2018)**



Fonte: Fundación Ideas para la Paz (FIP) (2018)

No gráfico pode observar-se os principais grupos ilegais e quantidade de homicídios após a desmobilização dos anos 2007 a 2018. Os dados mostram que um maior número de assassinatos se dá no grupo AUC, seguido do grupo FARC. Embora os números não sejam semelhantes, em comparação com as AUC, é um assunto que preocupa tanto o governo como os reinsersidos.

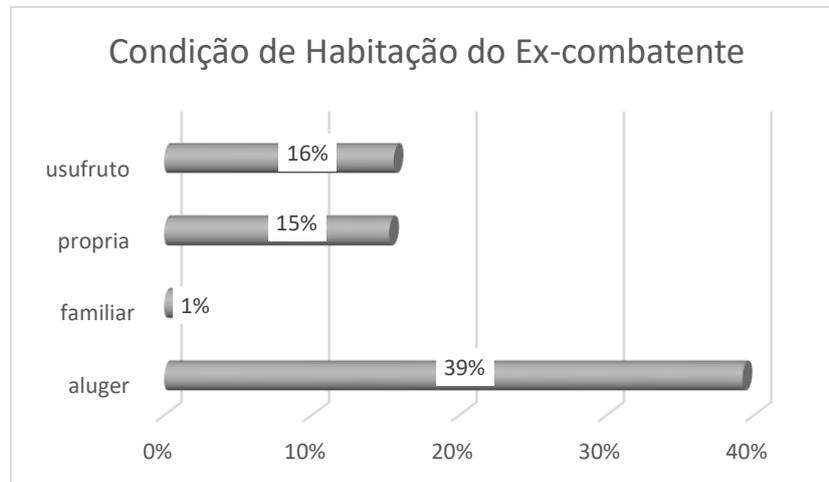
Uns dos problemas apresentados é o de que os indivíduos que não permanecem dentro dos acantonamentos por múltiplos motivos, não se encontram protegidos, porque só existe esquema de segurança dentro dos estabelecimentos de reintegração. Até dentro das zonas de reintegração a presença de alguns grupos armados à margem da lei, o que dificulta a consolidação da paz territorial, a confiança nas garantias do processo e constituem uma limitação à transição para a vida civil (Fundación Paz y Reconciliación; Iniciativa Unión por la Paz, 2018).

Habitação

Os Benefícios de habitabilidade referem-se às condições de habitação do ex-guerrilheiro e do seu núcleo familiar (se tiver) no momento da entrada no programa, ou seja, se possui habitação própria, alugada, invadida ou não tem. Esta variável permite identificar os riscos e vulnerabilidades, não apenas de moradia, mas também do contexto. A base tem informação desde 2003 com dados até ao primeiro trimestre do ano 2020, onde pode observar-se que existe uma procura para ter acesso ao benefício, de pessoas deslocadas, seguido de programas lançados com ajuda das instituições (Ministério da Habitação, Cidade e Território, Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural) que acompanham a Política Pública e tentam promover soluções de habitabilidade rural ou urbana.

O seguinte gráfico amostra os dados de habitabilidade que têm os reintegrados no momento da sua desmobilização.

Gráfico No. 3.8 Tipo de Habitação dos Ex-Combatentes ao Início do Programa



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2020).

De acordo com os dados tem-se que 39% moram em habitação alugada, 16% em usufruto, 15% contam com casa própria e menos de 1% moram em casa dum familiar. Aliás, o CONPES 3931 dentro da análise feita por meio do censo da universidade UNAL assinala que no momento da aplicação ao benefício de habitabilidade, a maioria dos ex-membros das FARC não têm casa para habitar quando retornarem à vida civil (CONPES 3931, 2018). Uma tarefa fundamental que a Política deve atingir é a cobertura e solução para esta população, já que os principais problemas são o deficit no acesso e suas limitações, em relação à sua ligação ao sistema financeiro e afiliação a um fundo, -que são as ferramentas mais viáveis para o acesso a habitação própria-.

Agora, abordara-se o programa de Reincorporação, um plano criado após a assinatura do acordo de paz, com o objetivo de abranger os ex-combatentes pertencentes ao grupo FARC. Este programa, acompanhado pelo Governo, Organizações Internacionais e Instituições locais, procura cumprir os pontos pautados durante o acordo com o objetivo de cessar ao fogo e conseguir estabilidade nos desmobilizados.

3.2 PROGRAMA DE REINCORPORAÇÃO

A política pública de Reincorporação é um processo de estabilização socioeconómica dos ex-combatentes que entregaram suas armas, no âmbito da assinatura do Acordo Final entre o Estado e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Deste acordo, foi criado o Conselho Nacional de Reincorporação (CNR), cujo objetivo é definir as atividades, estabelecer o cronograma e avançar no

monitoramento do processo de reincorporação na vida civil dos membros das FARC (ARN, 2020; CONPES 3931, 2018). Com os representantes dessa população, o Governo Nacional concordou a Rota de Reincorporação que determina, para os próximos anos, as garantias sociais, económicas e oportunidades de progresso para cerca de 13.000 ex-membros do FARC.

3.2.1 Acordo De Paz Entre O Governo E As FARC

A longa duração do conflito armado gerou direta e indiretamente uma rutura no tecido social da sociedade colombiana, especialmente nos territórios que viviam violência por um longo tempo.

Desde a década de 1980, houve vários esforços para construção da paz, tanto pelos atores em conflito, quanto pela sociedade colombiana. Em 1982, o Presidente do momento chamou os guerrilheiros para um acordo de paz. Dois anos depois, as FARC ordenaram um cessar-fogo que durou formalmente até 1990, altura em que o Presidente Gaviria ordenou um ataque ao centro de comando das FARC. Em 1990, e depois de uma longa negociação, o M-19, desmobilizou-se. No ano de 1990 foi aprovada a nova Constituição, que formalmente consolidava o Estado de direito. Nesse mesmo ano, outros grupos desmobilizaram-se (EPL, PRT, MAQL), porém as negociações de 1992 foram suspensas após as FARC assassinarem um ministro que haviam sequestrado (Fisas, 2010, p. 5).

Depois de um longo período sem falar de acordos de paz, no final do ano 2016 foi assinado entre o Governo Nacional e as FARC para a ‘terminação do conflito e a construção de uma paz estável e duradoura’. Um acordo que começou a ser tratado desde o ano 2012. Este acordo destaca-se dos anteriores porque procurou terminar com o conflito violento e promover o abandono das armas. Da mesma forma as conversações do acordo foram tidas pela primeira vez fora do país e não se limitou uma data das conversações.

O acordo aborda 6 pontos concretos em que o governo e as FARC se comprometem a trabalhar: i) Política de desenvolvimento agrícola rural, ii) Participação política, iii) Fim do conflito, iv) Solução de problema das drogas ilícitas, v) vítimas, vi) implementação, verificação e ratificação (ver anexo).

O ponto que mais reflete neste estudo é o fim do conflito (iii) que fala de componentes como: adaptação dos dispositivos em campos e zonas, desarmamento, garantias para uma reincorporação económica e social sustentável, recursos para projetos de reintegração económica, entre outros (ARN,2020).

O seguinte gráfico mostra o número de desmobilizados a partir do acordo de paz, e pode-se observar que o ano imediatamente seguido à assinatura (2017) foi a maior entrada no programa com 12.447 desmobilizados.

Gráfico No. 3.9 Desmobilização Após o Acordo de Paz



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2020).

De acordo com o Sistema de Informação da ARN, até ao mês de Maio do 2020 foram identificadas 13.511 pessoas credenciadas e destacadas, certificadas pelo Escritório do Alto Comissariado para a Paz (OACP). Dessas pessoas:

- 12.773 estão em processo de reincorporação, (2.832 pessoas localizadas no Antigo ETCR, 9.279 pessoas fora do Antigo ETCR e 662 que estão no quadro de um processo de busca ativa de acolhimento).
- 312 Pessoas morreram,
- 369 Pessoas estão sob investigação por privação de liberdade.
- 21 credenciados sem registro de admissão no processo (até a data não tem solicitado nenhuma atenção do ARN),
- 2 Pessoas em processo de reintegração especial.
- 32 Pessoas com limitação temporária declarada e/ou definitiva
- 2 Pessoas que se retiraram voluntariamente do processo de reincorporação.

Benefícios do Programa

Os benefícios permanecem da mesma forma que no programa de reintegração, o Benefício em atividades transversais TVR Psicossocial continua a ser obrigatório e com apoio de princípio ao fim do programa, os benefícios BIE não tem respostas ainda por ser um processo novo. Enquanto ao beneficio de formação para o trabalho, por meio de uma aliança com o SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) e as instituições de formação para o trabalho e o desenvolvimento humano, foram oferecidas 16.673

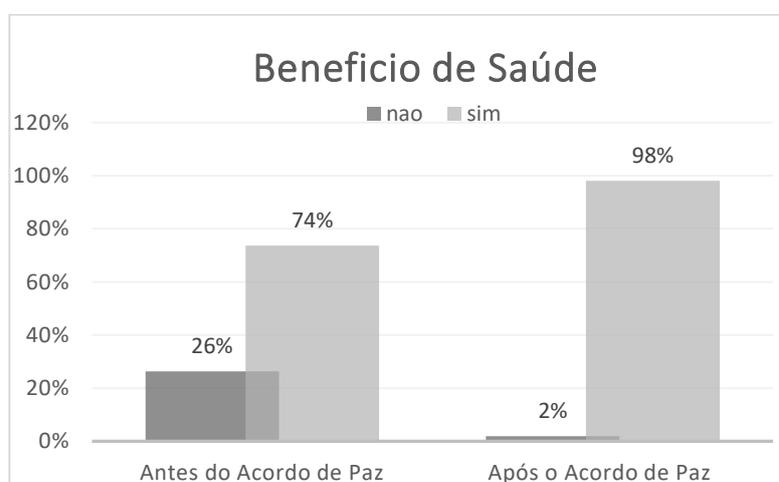
vagas nos programas de formação até 30 de abril de 2020, tendo 8.858 pessoas frequentado 3.949 cursos, programas e eventos. Da mesma forma, 139 ex-combatentes foram certificados em padrões de competência laboral de acordo com os seus conhecimentos e experiência profissional anteriores. Na mesma data, 1.389 pessoas estão formalmente vinculadas a um emprego. De acordo com o Banco de Dados Único de filiadas do Sistema Geral de Segurança Social (BDUA), 60% trabalham no setor público, 55% das pessoas, vinculadas à Unidade Nacional de Proteção UNP e os 5% restantes a outras entidades do mesmo setor (ARN,2020).

Em relação ao progresso de reincorporação em atividades, tem-se que nos últimos 6 meses, foram apresentados 54 projetos coletivos que vinculam 2.585 pessoas no processo de reincorporação. 1.309 Projetos individuais aprovados que beneficiam 1.535 pessoas em processo de reincorporação (ARN,2020).

Saúde

Da mesma forma foi reportado que 98,1% (13.253) dos ex-combatentes estão filiados na saúde. Com relação a os dados de Reintegração Versus os dados de Reincorporação pode se-observar o seguinte:

Gráfico No. 3.10 Comparação do Benefício de Saúde Antes e Após o Acordo de Paz.



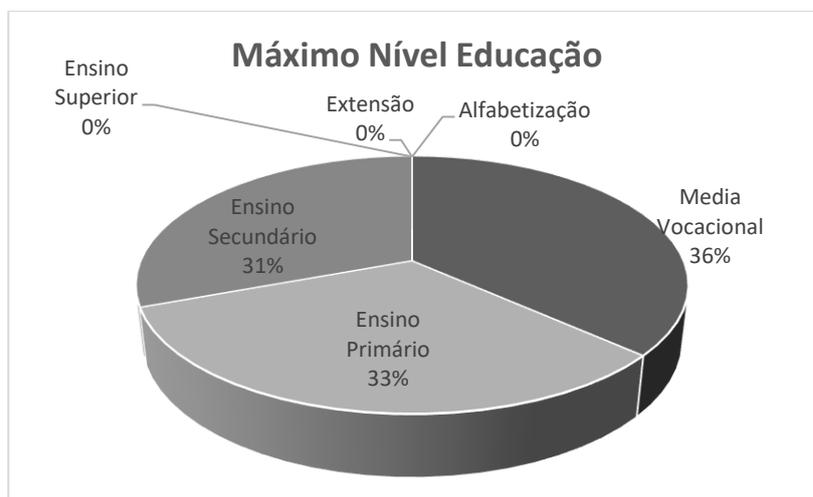
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2020).

O programa de reincorporação abrange quase a totalidade dos ex-combatentes pertencentes ao grupo FARC, enquanto a política de Reintegração contempla problemas para filiar as pessoas, pelo que pode deduzir-se que, a política de reincorporação tem vantagens para os guerrilheiros aderentes, posto que, parte da celebração do acordo é a fluidez destes processos para que permita que o ex-combatente se centre na sua formação.

Educação

Na base de dados tem-se que, dos 13.582 ex-guerrilheiros, 82% não concluí estudos de secundário. Mas registra-se que 6.836 dessas pessoas apresentam um avanço no desenvolvimento educacional e 4.222 pessoas registraram tido começarem o ciclo acadêmico e encontram-se no processo.

Tabela No. 3.11 Nível Educativo Dos Ex-Combatentes FARC Após Acordo De Paz



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2020).

Os percentagens refletidos mostram que dos 100% dos ex-combatentes dentro do programa, quase os 50% estão em processo de formação em educação que o programa lhes oferece. Da mesma forma os dados aportam que o 33% encontra-se no ensino primário, o 37% no nono ano (na Colômbia chamado media vocacional), o 31% no ensino secundário. O mesmo documento fornecido pela ARN assinala que se juntaram recentemente ao programa aproximadamente 4.222 pessoas e que se encontram no processo de inserção nos cursos de formação.

Segurança

Os homicídios de desmobilizados das FARC registados até Julho de 2020, datam 214 homicídios; 68 no 2018, 77 no 2019 e 69 no que leva o ano 2020. O estudo feito pela Fundación Ideas diz que 68% dos casos são perpetrados por desconhecidos, em 14% por dissidências das FARC e em 8% pelo ELN. Os dados mostram que 90% dos casos ocorrem em zonas com presença das disfunções das FARC (Agencia EFE, 2020; Fundación Ideas para la Paz, 2018).

3.4 Considerações Finais da Análise de Dados

Após reflexão dos dados anteriores, verifica-se que tanto a política de Reintegração como a política de Reincorporação tentam abranger a maior parte da necessidade de encaminhar os indivíduos que fizeram parte dos grupos à margem da lei. Assim, há que sublinhar também o esforço dos programas e dos entes envolvidos na política, já que tentam que a implementação seja o mais certa possível. Naturalmente é visível a diferença entre a política de Reintegração e a política de Reincorporação que, como já foi dito anteriormente, se deve ao acordo de paz e aos regulamentos que só se aplicam aos ex-combatentes das FARC e isto faz com que o seu procedimento seja mais acelerado e mais unipessoal que programa de reintegração, que é mais geral e abrange qualquer desmobilizado que queira regressar à legalidade. Um dado notável é o número de desmobilizados, por exemplo no programa de reintegração, do ano 2001 até 2018, tinha 17.173 ex-combatentes FARC e o programa de reincorporação nos 4 anos de marcha tem 13.511 desmobilizados. Da mesma forma os dados refletem que fora do processo do programa de reintegração teve um 35% enquanto o programa de reincorporação 5.5%.

Mas com tudo isto, a Política Pública para atingir o conflito também se encontra limitada em alguns pontos, como por exemplo, a cobertura em saúde, serviços públicos e segurança, como se encontra estipulado no acordo de paz dentro dos seis principais pontos, que promete melhorar a vida das pessoas que deixem as armas e encontra-se limitada no ponto em que está estruturada dentro dum circuito, onde no momento da formulação não se teve em conta a variação da vida de cada pessoa (isto porque muitas destas pessoas tiverem que retornar com as suas famílias ou por segurança não podiam estar localizadas dentro dos lugares de passagem) e as possíveis transformações que tinha que ter para conseguir acolher o maior numero de ex-combatentes e conseguir os benefícios. Da mesma forma, um dos resultados apresentados anteriormente, assim como a análise por parte da FIP assinalam que o tempo que os processos levam para ser executados geram uma deserção do programa, que limita ao mesmo tempo que se possa fazer a avaliação da política.

Outra das limitações observadas dentro dos resultados obtidos por meio dos dados, são os benefícios neste caso o de reinserção económica, posto que, os principais problemas percebidos são os requerimentos para os obter. Por exemplo, no benefício de ajuda para aquisição de crédito hipotecário, o reintegrado deve cumprir com requerimentos de tipo burocrático nos que na maioria das vezes não tem conhecimento dos processos (acesso ao sistema financeiro, documentação, etc.). No resultado por parte do programa de reincorporação, não se têm números, pois o programa tem pouco tempo de execução e ainda trabalham na formação do desmobilizado.

A FIP estabelece que há um desacordo no suporte técnico recebido pelas cooperativas estabelecidas pelo programa. Alem indicaram que são insuficientes os cursos de capacitação

oferecidos e a sua curta duração, não constitui um processo de fortalecimento técnico. O avanço da viabilidade e desembolso de projetos individuais também não é muito significativo, com referência ao programa de reincorporação, talvez por o acordado desde o início sobre o processo de reincorporação de ex-combatentes das FARC, o grupo insistiu que sua aposta era principalmente coletiva. No entanto, a conjuntura atual, exige explorar a possibilidade de gerar esquemas associativos coletivos a partir da soma de projetos individuais tornados viáveis. Essa pode ser uma alternativa para otimizar recursos e manter o espírito coletivo de reincorporação (Fundación Ideas para la Paz, 2019b, p. 32).

Os aspetos positivos para ressaltar têm que ver com os benefícios de formação, que são um fio condutor em direção à educação e o melhoramento das suas capacidades para conseguir empreender a sua independência económica após a culminação do programa. Os dados mostram que além da maioria pertencer, ou ir fixar-se, na área rural e centrar os seus conhecimentos no sector agropecuário, também têm interesse em formar-se nas áreas financeiras e administrativas e conseguir manter os seus projetos produtivos.

De acordo com o CONPES 3931, a respeito dos resultados gerais da implementação do processo de reintegração, diz que das 51.120 pessoas que integraram o processo de reintegração entre novembro de 2003 e 31 de dezembro de 2017, 20.490 pessoas terminaram com sucesso este processo, das quais 12.103 receberam benefícios de inserção económica para planos de negocio ou capital inicial, aquisição de crédito hipotecário, e educação superior a nível profissional. E 70% das pessoas encontram-se ocupadas (CONPES 3931, 2018). Pela parte da Reincorporação pode observar-se que num período de 4 anos os quase 13 mil ex-combatentes continuam a trabalhar no programa, formando-se e aderindo às ferramentas para, no momento da finalização do programa, ter uma estabilidade que lhes permita manter-se na legalidade.

CONCLUSIONES

De acordo com as experiências internacionais em processos de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), observa-se que não existem modelos ou fórmulas únicas para se conseguir uma implementação bem-sucedida. O desenvolvimento dos processos tem componentes próprios desde o contexto político, social, económico e cultural. Nesse sentido, os distintos DDR são o resultado de processos de negociação e acordos entre as partes envolvidas, que devem ter em conta as causas dos referidos conflitos, de forma a garantir a estabilidade da paz, evitar o surgimento de novas hostilidades e orientar finalmente para a reconstrução e transformação das sociedades.

No que respeita às experiências de DDR, pode dizer-se que têm sido diversas, com notáveis dificuldades, mas com conquistas decisivas, que se expressam principalmente na desativação de organizações armadas ilegais e retorno à vida civil de seus membros. No caso do grupo armado FARC, o processo do acordo de paz com agendas políticas de maior conteúdo, e um programa de maior solidez na reintegração/reincorporação para garantir que o programa finalize com maior sucesso. A projeção também se expressa em formas de reinserção coletiva na vida política do país.

Em relação as políticas públicas e os seus métodos de estudo, pode se- dizer que é um instrumento que ajuda com o exercício de compreender e atingir melhor as necessidades e problemas duma sociedade. No caso desta investigação, pode ressaltar-se a facilitação de observação da política pública do DDR na Colômbia por meio do modelo dos ciclos, que permiti-o que as fases fossem desenvolvidas e percebidas de melhor maneira, assim como perceber o momento de entrada da política DDR até sua avaliação e resultados ao longo dos últimos 40 anos. Embora tenha algumas criticas e os resultados não concluem os distintos problemas a resolver, permite de forma mais compreensível olhar os problemas apresentados durante a sua implementação e os desafios que enfrentam as instituições para conseguir o acordado no início da política. Da mesma forma na fase de avaliação permitiu verificar os problemas ao longo do processo e as mudanças que os entes envolvidos têm de realizar para alcançar as metas propostas, pois o objetivo pretendido encontra-se longe da meta proposta na política pública, mas não quer dizer que não se possam melhorar as estratégias para dar cumprimento ao acordado.

Fala-se muito dos países que conseguem assinar os acordos de paz e o sucesso que enfrentam após o ganho, mas a realidade é diferente. O encontro com o mundo do conflito armado na Colômbia e com os atores que protagonizaram o cenário da guerra permite descobrir as ideologias e políticas que determinam e condicionam as ações e a maneira como os desmobilizados veem a realidade. Conseguir manter estes acordos do pós-conflito necessita mais que uma assinatura e um aperto de mão. O desafio da desmobilização não culmina com a deposição de armas, mas com a criação de uma identidade ao ex-combatente que lhe permita desassociar-se do paradigma ideológico da guerra, para

começar a criar a capacidade de resposta em liberdade e legalidade. O acordo de paz da Colômbia, embora um acordo recente ainda, mantém uns compromissos estabelecidos que, permitirão que uma das guerrilhas mais fortes deixara as armas para retornar à vida legal. Agora é um trabalho constante manter os pontos do acordo vigentes e brindar as ferramentas para lográ-lo, e uma boa forma de olhar é por meio da política pública criada para atingir o processo de reincorporação à vida civil dos ex-combatentes. Ao estudar as políticas implementadas na Colômbia para o fim do conflito armado, pode ver-se que as políticas implantadas são quase as mesmas desde os anos 90s. As experiências históricas da reintegração na Colômbia, implementadas com ajuda do DDR, mostram que os benefícios para os ex-combatentes são em alto percentagem os mesmos, foram modificadas um pouco na parte de o acompanhamento para que o ex-militante possa ser economicamente sustentado a futuro e não retorne à guerra, assim como modificar o cobrimento do tempo do programa, já que os programas de reintegração de curto prazo dificultavam o cumprimento da política. Igualmente ressalta-se um dos elementos inovadores do processo de reincorporação que foi, a criação do Conselho Nacional de Reincorporação (CNR), uma instância composta por dois representantes do governo e dois dos ex-guerrilheiros das FARC. Seu objetivo é definir as atividades, estabelecer o cronograma e antecipar o acompanhamento do processo de reintegração à vida civil dos ex-integrantes das FARC.

Com os resultados obtidos do capítulo 3 o leitor pode identificar que a política de reintegração e reincorporação tem muitas semelhanças e que além, partilham alguns espaços para os programas, por exemplo os Espaços Territoriais de Capacitação e Reincorporação (ETCR), são compartilhados, só que com a política de reincorporação foi mudado o nome por Antigos Espaços Territoriais de Capacitação e Reincorporação (AETCR) mas a localização e a assistência é a mesma. Da mesma forma foi identificado que os benefícios para o desenvolvimento dos ex-combatentes são praticamente os mesmos; cobrimento de saúde, educação, formação profissional, e as leves diferenças são encontradas na eficiência dos programas e nos benefícios económicos que deram às FARC no momento da desmobilização, algumas diferenças também notáveis são: a inclusão do partido político e o espaço para que estes tenham participação, este tem sido um dos pontos com mais sucesso posto que a conformação do partido político permitiu que já estivessem no parlamento.

Da mesma forma os dados permitem contrastar a política antes e após o acordo de paz e refletir o grau de cumprimento dos programas. Pode observar-se que o resultado dos dados demonstram que a política de reincorporação conformada só para os desmobilizados das FARC tem tido maior acolhimento e os resultados em questão de cifras são mais positivos incluso tendo menos tempo de habilitado o programa, mas também há de ter-se em conta que por ser um programa gerado a partir de um acordo de paz a sua implementação foi mais rápida e foram criadas ou dadas as ferramentas por parte do governo de forma mais fácil. Igualmente os desafios identificados com notoriedade são: pausado cumprimento por parte do governo nacional, a falta de confiança, o abandono do ETCR pelos

ex-combatentes das FARC, falta de segurança, violência ligada a atividades económicas ilegais em contextos de disputa entre grupos armados ilegais e o crime organizado nas antigas zonas de influência das FARC.

O objetivo de compreender se a Política Pública de reincorporação gera as condições para que os desmobilizados se mantenham na vida legal, levou a concluir que a política deve refletir sobre as possíveis situações que apresentam os ex-combatentes, para que estes possam adaptar da melhor forma ao programa e possam ter acesso a os benefícios assim como culminar com sucesso o programa. Também é indispensável que o governo cumpra o pautado no acordo independente de se foi no seu governo que esta assinatura deu-se.

REFERÊNCIAS

- Agencia Colombiana para la Reintegración, A. (2016). *Reseña Histórica Institucional*. Agencia Colombiana Para La Reintegración.
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2020) La Reincorporación, La Reintegración. <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/>
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2020) base Estadísticas De Las Personas Desmovilizadas Que Han Ingresado Al Proceso De Reintegración Depuración De Variables <https://www.datos.gov.co/Estad-sticas-Nacionales/estad-sticas-de-las-personas-desmovilizadas-que-ha/x98m-gerp>
- Araújo, L., & Rodrigues, M. de L. (2016). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 2017(83). <https://doi.org/10.7458/SPP2017839969>
- Berrío, M. J. P. (2017). Los embates por la paz: Historia de los diálogos de paz durante el gobierno de Belisario Betancur con los grupos guerrilleros, Colombia. *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, 0(10/11), 85–104.
- Burch Michael & Ochreiter Leslie (2020) The emergence of splinter factions in intrastate conflict, *Dynamics of Asymmetric Conflict*, 13:1, 47-66, DOI: 10.1080/17467586.2019.1650385
- Cárdenas, E., Gleditsch, K. S., & Guevara, L. C. (2018). Network structure of insurgent groups and the success of DDR processes in Colombia. *Small Wars & Insurgencies*, 29(4), 754–775. <https://doi.org/10.1080/09592318.2018.1488416>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2018). *Todo pasó frente a nuestros ojos. El genocidio de la Unión Patriótica 1984-2002*,. CNMH.
- Cinep/Programa por la Paz (2019) Mesa De Iniciativas De Reconciliación: Aprendizajes Para El Diálogo Social Y De Políticas.
- Collier, P. (1994). *Demobilization and insecurity: A study in the economics of the transition from war to peace*. *Journal of International Development*, 6(3), 343–351 | 10.1002/jid.3380060308. 6(Journal of International Development), 343–451. <https://doi.org/doi.org/10.1002/jid.3380060308>
- CONPES 3931, C. N. D. P. E. Y. S. C. (2018). *Política Nacional Para La Reincorporación Social Y Económica De Exintegrantes De Las FARC-EP*. http://www.reincorporacion.gov.co/es/Documents/conpes_finlal_web.pdf
- Cortright, D., Diez, F., Joshi, M., Quinn, J., Stone, L., Ditta, E., Méndez, B., Serrano, C., Adell, B. P., Naranjo, C., Hidalgo, C., Botero, L. F., Contreras, N., Frost, E., Gindele, R., Peña, L., Pérez, A.,

- Pineda, M., Tejada, N., ... Guevara, S. M. A. (sem data). *Equipo de la Matriz de Acuerdos de Paz*: 246.
- Fisas, V. (2010). *El proceso de paz en Colombia*. QUADERNS DE CONSTRUCCIÓ DE PAU No 24.
- Fisas, V. (2011). *Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes*. QUADERNS DE CONSTRUCCIÓ DE PAU N° 24.
- Fundación Ideas para la Paz. (2014). *Fin del conflicto: Desarme, desmovilización y reintegración—DDR* (N. 33; BOLETÍN DE PAZ NO. 33 – NEGOCIACIONES DE PAZ, p. 53).
- Fundación Ideas para la Paz, F. (2019a). *La reincorporación de las FARC tres años después Desafíos y propuestas*. 22.
- Fundación Ideas para la Paz, F. (2019b). *La reincorporación económica de los excombatientes de las FARC Retos y riesgos a futuro*. Ladoamable Ltda. http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_Reincorporacion.pdf
- Gentes del Común, Centro de pensamiento y Diálogo Político, & CSIVI-FARC. (2020). Reincorporación. Em Centro De Pensamiento Y Diálogo Político (Ed.), *Estado General De La Implementación Del Acuerdo De Paz En Colombia En claroscuro* (1.ª ed., pp. 60–66). Gentes del Común.
- Giraldo, S. (2013). Contextualización teórica e histórica de la reintegración social y económica de desmovilizados en Colombia. *POLIANTEA*, 6(11), Article 11. <https://doi.org/10.15765/plnt.v6i11.198>
- Gómez, L. F. M. (2014). *La Reintegración Social Y Económica De Los Grupos Armados Ilegales En Colombia: Reflexiones A Partir De La Trayectoria De Nueve Excombatientes*. 165.
- González, C. P. (2012). Las Falsas Desmovilizaciones. Em INDEPAZ, *Punto-de-Encuentro-58-Cartografia-del-conflicto-Narcoparamilitares-y-Guerrilla* (Vol. 58). INDEPAZ. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/plugins/pdf-viewer/stable/web/viewer.html?file=http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/08/Punto-de-Encuentro-58-Cartografia-del-conflicto-Narcoparamilitares-y-Guerrilla.pdf>
- González-Celis, P. (2006). Desactivar la guerra: Alternativas audaces para consolidar la paz. *Ciencia Política*, 230–243.
- Herrera, D., & González, P. (2013). Estado del arte del DDR en Colombia frente a los estándares internacionales en DDR (IDDRS). *Colombia Internacional*, 77, 272–302. <https://doi.org/10.7440/colombiaint77.2013.10>
- Humphreys, M., & Weinstein, J. M. (2007a). Demobilization and Reintegration. *Journal of Conflict Resolution*, 51(4), 531–567. <https://doi.org/10.1177/0022002707302790>

- Knight, M., & Özerdem, A. (2012a). *Guns, Camps and Cash: Disarmament, Demobilization and Reinsertion of Former Combatants in Transitions from War to Peace*. 41, 499–516. <https://doi.org/10.1177/0022343304044479>
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (S,D) ¿Qué es la JEP? <https://www.jep.gov.co/JEP/Paginas/Jurisdiccion-Especial-para-la-Paz.aspx>
- Kroc Institute for International Peace Studies. (2019). *Tercer informe sobre la implementación del Acuerdo de Paz: La implementación sigue progresando* (N. 3). University Of Notre Dame- Kroc Institute for International Peace Studies.
- Lahera P., E. (2004). *Política y políticas públicas*. Naciones Unidas, CEPAL.
- Lair, É. (2008). Guerra y política en Colombia: La parábola de los «paramilitares». *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, 6. https://www.academia.edu/12417393/Paramilitares_-_Colombia
- LaRosa, M., & Mejía, G. (2013). *Historia concisa de Colombia (1810-2013): Una guía para lectores desprevénidos* (1.ª ed.). Universidad del Rosario, 2013.
- Mesa de Conversaciones. (2017). *Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y Duradera*. Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Mesa, J. D. (2017). Hacia una nueva mirada de la reintegración de desmovilizados en Colombia: Conceptos, enfoques y posibilidades. *Revista CS*, 105–133. <https://doi.org/10.18046/recs.i23.2437>
- Muggah, R., & O'Donnell, C. (2015). Next Generation Disarmament, Demobilization and Reintegration. *Stability: International Journal of Security & Development*, 4(1), Article 1. <https://doi.org/10.5334/sta.fs>
- Nieto, J. A., & Pardo, J. P. (2018). Desarme, desmovilización y reincorporación social en Colombia. *Revista Universidad de La Salle*, 1(75), 157–177. <https://doi.org/10.19052/ruls.vol1.iss75.10>
- Olavarría, M. G. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/123548>
- Pagotes, L. P. S. (2018). *Análisis de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y grupos armados ilegales (PRSE) 2008-2016*. 108.
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO Mexico.
- Roncancio, N. J. (2012a). *LA REINTEGRACIÓN Una realidad posible, en el marco de las políticas colombianas*.
- Roth, A.-N. D. (2007). *Políticas Públicas Formulación, implementación y evaluación*. (6.ª ed.). Aurora.
- Ruiz, L. A. F. (2017). *Análisis de la implementación de la Política Nacional de Reintegración – PRSE a nivel municipal*. 125.

- Sanabria, A. C. F. (2018). *Análisis De La Reincorporación Económica Y Social De Excombatientes De Las FARC A La Sociedad Civil Y Su Relación Con El Proceso De Construcción De Paz*. 115.
- Sanabria- Pagotes, L. P. (2018). *Análisis de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y grupos armados ilegales (PRSE) 2008-2016*.
- Spear, J. (2006). From political economies of war to political economies of peace: The contribution of DDR after wars of predation. *Contemporary Security. Contemporary Security Policy*, 27:1, 168-189, 27, 168–189.
- Steenken, C. (2017). *Desarme, desmovilización y reintegración (DDR): Descripción general práctica*. Peace Operations Training Institute.
- Tassara, C. (2017a). Posconflicto y políticas públicas en Colombia: Una mirada internacional a un reto nacional. *Desafíos Del Multilateralismo y de La Paz*, 5, 453–503.
- Theidon, K. (2007a). *Transitional Subjects: The Disarmament, Demobilization and Reintegration of Former Combatants in Colombia*. (The International Journal of Transitional Justice). 1(The International Journal of Transitional Justice), 66,99. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijm011>
- Torjesen, S. (2006). *The political economy of Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)*.
- Torres-Melo, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones.
- Trevisan, A. P., & Van Bellen, H. M. (2008). Avaliação de políticas públicas: Uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 529–550. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300005>
- United Nations. (2000). *Report of the Secretary-General: The Role of United Nations Peacekeeping in Disarmament, Demobilization and Reintegration (reference: S/2000/101) | Resource Centre* (N. 101; p. 23). <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/2374/pdf/2374.pdf>
- United Nations, D. P. (2006). *Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-combatants*.
- Villarraga, Á. (2013a). Experiencias históricas recientes de reintegración de excombatientes en Colombia. *Colombia Internacional*, 77, 107–140. <https://doi.org/10.7440/colombiaint77.2013.05>

ANEXO

A. DADOS DOS BENEFÍCIOS DO PROGRAMA REINTEGRAÇÃO

1. Benefícios de Inserção Económica (BIE): é um benefício que procura facilitar o acesso a uma fonte de rendimento para a pessoa em processo de reintegração usando a seleção de uma das seguintes alternativas (escolha única, excluindo automaticamente todas as outras):

- Incentivo económico na implementação (que pode ser usado para aquisição de habitação ou pagamento de um crédito hipotecário destinado ao mesmo fim).
- Capital inicial para financiamento de um plano de negócio.
- Estímulo económico para educação superior ao nível profissional (permite destinar até 50% do valor máximo de um BIE a financiamento da matriz para um programa académico no nível de um PPR se encontre inscrita). O benefício só poderá ser obtido, por uma única vez.

2. Benefício de Formação para o Trabalho (FPT): é uma metodologia com a qual os processos de Reintegração regular e especial são implementados, dando acompanhamento a cada pessoa (ARN, 2017). O programa dá as diretrizes para que as pessoas desmobilizadas o possam terminar. O programa conte linhas de formação complementar (formação em níveis operacionais, auxiliares, técnicas, formação oficial no marco da cooperação internacional/ cooperação nacional), que estarão condicionadas ao nível educacional da pessoa no processo de Reintegração.

3. Benefício em atividades transversais TVR Psicossocial: esse benefício decorre durante todo o processo de reintegração e procura o desenvolvimento de capacidades que permitam à pessoa no processo de reintegração construir seu projeto de vida, para superar a situação de vulnerabilidade e o transitar para o exercício autónomo de sua cidadania. O benefício do apoio psicossocial tem um componente específico para pessoas com deficiência, idosos, pessoas com doenças de alto custo e / ou associadas a comportamentos aditivos, que é desenvolvido através do plano de trabalho com ênfase na saúde e bem-estar abrangentes, que implica o fortalecimento da rede de apoio familiar, social e institucional por meio de responsabilidade conjunta e de acordo com os requisitos de acesso aos benefícios económicos determinados para essa população.

B. ACORDO DE PAZ

O acordo de paz aborda 6 pontos concretos em que o governo e as FARC-EP se comprometem a trabalhar:

- i) Política de desenvolvimento agrícola rural: A Reforma Rural integral (RRI) está focada no bem-estar das comunidades camponesas, indígenas, negros, afrodescendentes, etc. Tem como objetivo alcançar a integração das regiões, acesso à terra, erradicação pobreza, promover a igualdade, diminuir a diferença entre o campo e a cidade, proteção e o gozo de direitos cidadania e a reativação do campo, principalmente a economia camponesa, familiar e comunitária (Mesa de Conversaciones, 2017)

ii) Participação política: Promover e fortalecer a participação democrática a fim de neutralizar a violência como método de ação política. O desenvolvimento deste ponto é a criação de direitos e garantias para participação política: garantias de segurança e proteção para o exercício da política, garantias de segurança para líderes sociais e estatuto da oposição, assim como, dispor recursos para a promoção do novo partido político e criar as mesmas condições dos partidos políticos já existentes, ter as normas precisas para garantir a representação do novo partido (Mesa de Conversaciones,2017).

iii) Fim do conflito: Procura garantir as condições para a sustentabilidade da paz alcançada através do encerramento definitivo das ações e hostilidades ofensivas. O acordo contém "Reincorporação das FARC na vida civil - em questões económicas, sociais e políticas - de acordo com seus interesses ". Estabelecer as bases para a construção de uma paz estável e duradoura requer uma reposição efetiva das FARC à na vida social, económica e política do país. A Reincorporação ratifica o compromisso das FARC de encerrar o capítulo do conflito interno, de tornar-se um ator válido na democracia e contribuir decisivamente para a consolidação da coexistência pacífica, à não repetição e à transformação das condições que facilitaram a persistência da violência no território. Desde as diretrizes gerais para a reincorporação de ex-combatentes foi conciliada a criação de instituições que permitissem a reintegração efetiva de ex-combatentes, além do acompanhamento e verificação do referido processo (Castrillón-Torres & Cadavid-Ramirez, 2018).

Algumas destas instituições foram: O Conselho Nacional de Reincorporação (CNR) com membros do governo e membros das FARC-EP, os Conselhos de Reintegração Territorial (CTR), assistência técnica e jurídica para a constituição da organização de economia social e comunitária, denominada Economias Sociais do Comum (ECOMUN). Da mesma forma elaborou-se um censo socioeconómico dos membros das FARC, através do Decreto 2027 de 2016 (ARN,2020).

iv) Solução do problema das drogas ilícitas: O Governo Nacional e as FARC expressam seu compromisso de solução definitiva para o problema das drogas ilícitas e sua contribuição para o esclarecimento da relação entre o conflito armado e o cultivo, produção e comercialização de drogas ilícitas e lavagem de dinheiro, derivadas desse fenómeno. Desta forma dá-se início à criação de Programas de Substituição de cultivos Ilícitos, que procuram legalizar propriedades de famílias que abandonaram os cultivos ou nunca cultivaram, assim como, oferecer as ferramentas para o cultivo de produtos agrícolas (Cortright et al., sem data).

v) Vítimas: dentro deste ponto foram criadas quatro vertentes

- A verdade: É criada uma Comissão para o Esclarecimento da Verdade, coexistência e não repetição (CEV), o seu objetivo é contribuir para o esclarecimento dos factos e um reconhecimento das vítimas.

- Justiça: Jurisdição Especial para a Paz (JEP), é a componente de justiça do Sistema Integral de Verdade, justiça, Reparação e não Repetição (SIVJRNR), criada para o fim do conflito e a construção da paz. Tem por objetivo de investigar, esclarecer, julgar e sancionar os mais graves crimes ocorridos na Colômbia durante mais de 50 anos de conflito armado, até 1 de Dezembro de 2016 (JEP,2020).

- Reparação: Atos de reconhecimento de responsabilidades e ações concretas para contribuir para a reparação, medidas de reparação coletiva integral, reabilitação psicossocial, processos coletivos de retorno de pessoas em situações de deslocamento (incluídas as vítimas que estão fora do país), medidas de restituição de terras e fortalecimento da política abrangente de assistência e reparação das vítimas.

- Garantias de não repetição: Promoção de uma cultura de respeito pelos direitos humanos. Fortalecimento dos mecanismos de proteção do trabalho dos defensores dos direitos humanos e suas organizações (Cortright et al., sem data).

vi) implementação, verificação e ratificação: Ponto criado para garantir o cumprimento dos acordos, estabelecer os mecanismos para sua implementação, acompanhamento e verificação adequados dos compromissos. Desta forma é criada uma Comissão de Acompanhamento, Impulso e Verificação (CSIVI), um Plano de Implementação (PMI) com uma vigência de 10 anos e outras medidas para ajudar a garantir a implementação (medidas e programas para incorporar o contrato nos ciclos de planejamento e financiamento territorial, entre outros) (CONPES 3931, 2018; Alto comissariado para la Paz,2014).