

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ



Siguiendo el conflicto: hechos y análisis

Número 47/ Febrero de 2007

Por:
Angela Rivas
María Lucía Méndez
Gerson Arias

De excombatientes a ciudadanos: luces y sombras de los nuevos planes de desmovilización y reintegración*

Los debates sobre la efectividad o el fracaso del proceso de desarme, desmovilización y reinserción adelantado por la administración Uribe y los juicios políticos a sus iniciativas de paz han hecho perder de vista los hechos concretos que, en este campo y en los últimos años, han tenido lugar en Colombia. Más allá de las críticas que se le puedan hacer a la manera como se ha llevado a cabo este proceso, lo cierto es que éste se ha traducido en realidades tangibles como los más de 43.500 excombatientes que hoy en día existen en el país. Las siguientes páginas son una invitación a dejar por un momento de lado los enjuiciamientos y detenerse en los retos y dilemas que encierra la reciente adopción del concepto de reintegración por parte del gobierno nacional.

El cambio de enfoque

• El pasado 14 de febrero, el gobierno nacional sancionó el Decreto 395¹ en el que se establecen actividades para la configuración de un modelo de atención que responda a las necesidades de la población desmovilizada y que permitan dar continuidad al proceso que cada uno de los desmovilizados adelanta con miras a lograr su plena reintegración social y económica. De esta manera, el gobierno nacional reitera la reciente adopción del concepto de reintegración, expresada en el Plan de Desarrollo e Inversiones 2007-2010.² La naturaleza de este cambio puede apreciarse en las diferencias entre lo que se entiende por reinserción y reintegración. La reinserción,

término empleado hasta hace unos meses por el gobierno, corresponde a medidas de corto plazo orientadas a dar asistencia financiera y material a los excombatientes para atender sus necesidades básicas e inmediatas propias y de sus familias. La reintegración, entre tanto, se refiere a un proceso de mediano y largo plazo orientado a lograr que los excombatientes y sus familias se adapten económica, social y políticamente a la vida civil.³ En este sentido, lejos de ser una mera variación nominal, la adopción del concepto de reintegración tiene implicaciones en el enfoque y el alcance que deberán tener las medidas orientadas a lograr el regreso a la civilidad de miles de excombatientes.

• En este sentido, el Alto Consejero para la Reintegración, Frank Pearl⁴ progresivamente ha venido estableciendo las diferencias entre un concepto y otro. “Reinserción -ha señalado Pearl- son las medidas de corto plazo para el desmovilizado. Reintegración es un proceso de largo plazo. Reinserción es un programa. Reintegración, un proceso sin fecha. La reinserción es asistencialista, pero estas ayudas mensuales no sirven a largo plazo. Hay que permitirles que accedan a crédito y capacitación. La reintegración involucra y compromete a las comunidades”.⁵ Y también, “las iniciativas que estamos impulsando son proyectos en los que no solamente trabajan desmovilizados, sino también desplazados de la violencia. No son programas asistencialistas porque no hay pagos mensuales del Gobierno a cambio de nada, ni servicios del Estado a cambio de nada (...) Eso quiere decir que todo lo que reciban los desmovilizados está condicionado a la forma como se van desempeñando para “graduarse”.⁶

• A diferencia de otros países en los que el concepto de reintegración ha servido de directriz para el manejo de excombatientes tras la finalización de conflictos armados, en Colombia la adopción de este concepto se da en un contexto en el que el conflicto está activo y por lo tanto existe un mercado de la guerra que constituye una fuerte

*Con la colaboración de María Victoria Llorente, Román D. Ortíz, Juan Carlos Palou y Juan Sebastián Ospina.

tentación para aquellos que tratan de abandonar la violencia. ¿Qué implica, entonces, hablar de reintegración hoy por hoy en Colombia?

Los programas de desarme y desmovilización 2002-2006

- Una de las líneas de acción más importantes que trae el cambio de enfoque de la Alta Consejería hacia la reintegración es la unificación de las estrategias de intervención respecto a la población desmovilizada, que se desvinculó de los grupos armados ilegales de manera individual y colectiva a través de un proceso de paz. Aun cuando en principio la implementación de esta medida parece sencilla, lo cierto es que va a significar para el gobierno el desafío de unificar dos procesos que corresponden a iniciativas gubernamentales de distinta naturaleza.
- Por un lado, las desmovilizaciones individuales se han fundamentado en una estrategia gubernamental destinada a desvincular a los miembros de grupos armados que por ahora no hacen parte de ningún proceso de negociación (FARC, ELN y otros grupos disidentes). Esta iniciativa se cristalizó en el año 2002, cuando el gobierno decidió reestructurar la Dirección General para la Reinserción creando el Programa para la Reinserción a la Vida Civil de Excombatientes y Alzados en Armas-PRVC.⁷ Desde entonces el PRVC estuvo adscrito al Ministerio del Interior y fue el encargado de coordinar y dirigir el proceso de inserción social y económica de los desmovilizados de manera individual. A partir del 2003 el PRVC también se hizo cargo de los excombatientes de grupos de autodefensas desmovilizados de manera colectiva.
- En sus inicios, este programa no estuvo en el centro de la opinión pública ni fue objeto de críticas políticas y fue solo hasta las primeras desmovilizaciones colectivas que empezó a ser cuestionado. Las críticas en este sentido se centraron por un lado en la legitimidad del proceso en medio de los tropiezos que tuvieron los acuerdos de paz con los grupos de autodefensas y por otro lado en la efectividad de los acercamientos del gobierno al sector privado con miras a generar alternativas de generación de ingresos para los excombatientes (individuales y colectivos). Pese a esto, sigue siendo un hecho contundente que el PRVC atendió desde el 2002 a cerca de 12.000 desmovilizados individuales, es decir ex combatientes provenientes de las FARC, ELN y grupos disidentes, además de los 31.687 desmovilizados colectivos provenientes de las AUC.
- Las desmovilizaciones colectivas atraviesan un proceso muy diferente. Estas surgen de los acuerdos gestionados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz con los grupos de autodefensas. Iniciaron con el desmonte del bloque

Cacique Nutibara (noviembre 24 de 2003) y las Autodefensas Campesinas de Ortega (diciembre 7 de 2003). Luego de un interregno de un año en donde la negociación tenía avances y tropiezos, se reactivaron las desmovilizaciones con el bloque Bananero (noviembre de 2004) y tuvieron su punto final el 15 de agosto de 2006 cuando una facción del bloque Élmer Cárdenas abandonó las armas. En total, entre el 2003 y el 2006 se llevaron a cabo 39 actos de desmovilización a través de los cuales 31.687 miembros de las autodefensas abandonaron su actividad militar.

- Un punto clave para comprender por qué las desmovilizaciones colectivas particularmente han estado en “el ojo del huracán”, es que, a diferencia de lo que ocurrió con los grupos guerrilleros que se desmovilizaron entre 1990 y 1994, en la negociación con los grupos de autodefensas no se formalizaron acuerdos diferenciales ni específicos sobre cómo sería el proceso de inserción social y económica de los excombatientes. El único documento firmado por las partes en donde se estableció algo al respecto es el denominado *Acuerdo de Santa Fe de Ralito*: “El gobierno se compromete a adelantar las acciones necesarias para reincorporarlos a la vida civil”.⁸ Más allá de esto, el proceso seguido por los excombatientes ha estado regido bien por acuerdos informales o bien no ha sido objeto de ningún acuerdo.

Lo que se ha hecho y no se ha hecho en materia de reinserción

- En cuanto al panorama general del proceso, las cifras actuales son otra evidencia del importante reto que tiene la Alta Consejería. En primer lugar, desde sus inicios hasta el 2006 el gobierno nacional ha invertido alrededor de 700.000 millones de pesos, poco más de 300 millones de dólares en el programa. Para el período 2007-2010 se tiene programado invertir 800.000 millones de pesos.⁹ En cuanto a gastos, el gobierno invirtió solo en la fase de desarme y desmovilización de las AUC 20.000 millones de pesos, es decir alrededor de 8 millones de dólares.¹⁰ En la fase de reinserción el costo para el gobierno de un desmovilizado individual es de \$37.9 millones de pesos y en el caso de los colectivos la inversión promedio por individuo corresponde a \$11.6 millones de pesos.¹¹
- Por el momento las desmovilizaciones colectivas han cesado debido a que todos los bloques de las autodefensas han dejado sus armas, sin embargo las desmovilizaciones individuales han seguido un proceso continuo desde el 2002. Según información consolidada por la FIP¹² a 28 de febrero de 2007 en el país se habían desmovilizado 43.600 combatientes, 73% de manera colectiva y

27% de manera individual. Vía desmovilizaciones individuales en promedio se han venido desmovilizando 216 personas mensualmente (7 personas diarias aproximadamente). Esto significa que la adopción de cualquier medida al respecto debe tener en cuenta el curso de un proceso que sigue en marcha y que es imposible detener.¹³

- En el caso de la población de desmovilizados individuales es importante mencionar que se trata de un grupo bastante heterogéneo. Los excombatientes provienen de diferentes grupos armados ilegales, en su mayoría de las FARC. Adicionalmente la mayoría de estos excombatientes solo ha cursado hasta primaria y hay un porcentaje alto de analfabetos. En cuanto a su ubicación geográfica, pese a que provienen de todo el país, actualmente están concentrados en centros urbanos, especialmente en Bogotá. Hoy en día la mayor parte de esta población no ha cumplido sus dos años dentro del PRVC y alrededor del 30% se encuentra desarrollando proyectos productivos que se concentran en el sector de comercio y servicios.

- Por su parte, los desmovilizados colectivos provienen en su totalidad de grupos de autodefensas. La mayoría de estos desmovilizados han cursado solo primaria. A diferencia de los desmovilizados individuales, los colectivos están dispersos por todo el país, concentrándose particularmente en 5 departamentos: Antioquia, Córdoba, Cesar, Magdalena y Santander. La gran mayoría de esta población continúa recibiendo ayuda humanitaria y solo un porcentaje bajo tiene una fuente de ingresos adicional. Por otro lado, en cuanto a la situación jurídica, en la actualidad cerca de un 90% de los desmovilizados colectivos han resuelto su situación satisfactoriamente y 2.695 se postularon para recibir los beneficios de la Ley de Justicia y Paz. Sin embargo, se han dado algunos tropiezos en la implementación de dicha ley-Ver: Boletín 44.¹⁴

- Retomando el aspecto jurídico, vale la pena aclarar que ambos tipos de desmovilización presentan diferencias sustantivas. Para el caso de los individuales existe una especie de *filtro*, llamado Comité Operativo de Dejación de Armas (CODA), quien es el que evalúa la real pertenencia de cada una de las personas al grupo ilegal armado y quien corrobora su verdadera intención de reincorporarse a la vida civil. Dicho Comité certifica ambos aspectos. En el caso de las desmovilizaciones colectivas esta certificación fue reemplazada por un listado que elabora el comandante del grupo y en donde a veces se ha incluido no solo combatientes sino población muy heterogénea alegando razones muy diversas (pertenencia a redes de apoyo, vínculos de colaboración política, etc.)

- En cuanto al proceso seguido por la población de desmovilizados colectivos, éste ha tenido varios tropiezos, que en parte se deben a la informalidad en el manejo de los acuerdos con los grupos de autodefensas, la falta de pactos sobre el proceso de desmovilización de combatientes rasos y mandos medios, la magnitud de las desmovilizaciones y el comportamiento de los excombatientes.¹⁵ Frente a estos tropiezos el gobierno asignó a la Policía Nacional la función de seguimiento a los desmovilizados colectivos. Mensualmente esta institución ha venido presentando informes sobre la situación de esta población. En el octavo de ellos, publicado el 1 de febrero de 2007, el panorama es el siguiente: *"durante todo el proceso de desmovilización han muerto 542 ex integrantes de los grupos armados ilegales y 78 han sido heridos por causas relacionadas con actividades al margen de la ley (...) 1.068 ex integrantes de las AUC han sido capturados por las autoridades al ser sorprendidos realizando actividades delictivas"*.¹⁶ En cuanto al fenómeno del rearme de algunos desmovilizados el informe indica que desde junio de 2006 han sido capturados 882 miembros de organizaciones criminales, conocidas como BACRIM (Bandas Criminales Emergentes) en diversas regiones del país, de los cuales, 164 son desmovilizados.¹⁷

- Las zonas de concentración que se crearon para facilitar estas desmovilizaciones fueron suprimidas a partir del 15 de diciembre de 2006, y un total de 83 desmovilizados, la mayoría de ellos mandos medios, fueron trasladados a la cárcel de Urrá (Antioquia).¹⁸ Así mismo actualmente 57 de los 59 ex comandantes de las AUC que llegaron en Agosto del 2006 al centro de Reclusión en La Ceja permanecen en la cárcel de máxima seguridad de Itagüí a la espera de que sea resuelta su situación jurídica a través de la Ley de Justicia y Paz.¹⁹

- También dentro de las medidas tomadas por el gobierno para subsanar los obstáculos surgidos en el proceso, el 12 de julio de 2006 el PRVC extendió la ayuda humanitaria a algunos de los desmovilizados de las AUC por seis meses con la condición que estas personas estén en capacitación o realizando actividades productivas.²⁰ El término estipulado inicialmente para el proceso de reinserción colectiva era de 18 meses, la extensión por seis meses, según lo explicó el gobierno, se hizo solo para aquellos bloques que se habían desmovilizado primero y que por esta razón no habían podido gozar de algunos beneficios que se formalizaron tiempo después de que dichos bloques cumplieran con su proceso. Sin embargo, en diciembre de 2006 el Alto Consejero para la Reintegración anunció que el gobierno extenderá la ayuda humanitaria "a quienes permanezcan en el proceso y hayan salido recientemente de él, siempre y cuando expresen

su voluntad de paz".²¹ Una decisión que anticipaba el paso de un proceso de reinserción a corto plazo a uno de reintegración con planes de medio y largo aliento.

Oportunidades, retos y dilemas de la reintegración

Frente a esta situación, la reintegración como nueva estrategia propuesta por la Alta Consejería plantea oportunidades, retos y dilemas que definirán en gran medida el desarrollo que este proceso tenga en los próximos años. En principio, los procesos de desarme, desmovilización y reinserción de excombatientes llevan implícito un margen amplio de incertidumbre. Esto es particularmente cierto en las primeras etapas, cuando el establecimiento de un plan de acción para adelantar el proceso se enfrenta a obstáculos como la ausencia de cifras ciertas sobre el número de excombatientes que participarán en la desmovilización y la dificultad de establecer el tiempo que se requerirá para lograr el desarme y desmovilización de estructuras armadas ilegales. El proceso seguido en Colombia con los grupos de autodefensas no ha sido la excepción. En efecto, la cifra final de desmovilizados colectivos superó con creces las expectativas del gobierno al iniciar el proceso: mientras los cálculos oficiales más altos señalaban la existencia de algo más de 23.000 miembros de las Autodefensas²², el número de desmovilizados colectivos llegó a los 31.687. De igual forma cabe recordar que la desmovilización de los grupos de Autodefensas no coincidió con los plazos fijados inicialmente. Mientras en el Acuerdo de Santa Fe de Ralito (julio 15 de 2003) se estableció el 31 de diciembre de 2005 como fecha límite para la desmovilización de todas las estructuras de los grupos de autodefensas confederadas en las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia), ésta solo concluyó en agosto de 2006.²³

Además las iniciativas de paz del gobierno colombiano relativas a los grupos de autodefensas han sido blanco de críticas y enjuiciamiento de tipo político. Esto ha significado que el gobierno ha sido empujado a buscar resultados contundentes en el muy corto plazo. En efecto, en lo que va corrido del proceso, el mostrar resultados (ej. Informes mensuales con cifras como el número de desmovilizados y el número de desmovilizaciones, etc.) en un corto tiempo ha sido un mecanismo para dar credibilidad a un proceso de paz sistemáticamente cuestionado. En resumen, el proceso actual de desarme, desmovilización y reinserción de excombatientes en Colombia se puede caracterizar tanto por un margen amplio de incertidumbre, como por la necesidad casi permanente de dar credibilidad y legitimidad a las

iniciativas que se adelantan dentro del proceso.

Sobre esta base, cabe recordar que adoptar el concepto de reintegración implica concebir el regreso a la vida civil de excombatientes como un proceso que requiere la participación de varios actores y que dará resultado a mediano y largo plazo. En consecuencia se hace imprescindible un grado importante de planificación. En este sentido, el reciente cambio de enfoque por parte del gobierno colombiano aparece como una oportunidad para contrarrestar la improvisación que en alguna medida marcó las acciones del gobierno en el manejo de los excombatientes. Además, la adopción de este enfoque también plantea el reto de dar credibilidad a esta nueva etapa del proceso aún cuando sus resultados no sean inmediatos. ¿Cómo compaginar entonces la lógica de mostrar resultados pronto para dar credibilidad al proceso y la lógica de la reintegración, entendida como un proceso que toma tiempo y no da resultados inmediatos? Sin duda, el desenlace de este proceso depende de las soluciones que se den a una serie de disyuntivas que se esconden tras los nuevos planes de reintegración del gobierno.

Dilema 1: ¿Qué hacer en el corto plazo?

La reintegración plantea el reto de subsanar las fallas que se han identificado en el paquete de asistencia básica que se ofreció a cada excombatiente para facilitar su regreso a la vida civil inmediatamente después de abandonar las armas. Al menos tres tareas parecen particularmente necesarias:

- A la luz del anuncio reciente por parte del gobierno sobre el desconocimiento del paradero de alrededor 4.700 desmovilizados²⁴, la primera medida que parece urgente es la ubicación de la totalidad de la población excombatiente. Sobre este punto, la Alta Consejería ha iniciado un proceso de reubicación mediante brigadas de identificación regionales, que comenzaron a operar la semana del 26 de febrero del 2007.²⁵

- En segundo lugar, merece la atención asegurarse de que el pasar de la reinserción a la reintegración signifique cumplir con la primera de manera satisfactoria. Como paquete de asistencia básica al desmovilizado, en Colombia la reinserción comprende asistencia en salud, educación, atención psico-social y el estipendio mensual para su supervivencia personal y familiar. Algunas cifras muestran que hasta noviembre del 2006 el cubrimiento en salud era solamente del 45.25% para el caso de los desmovilizados colectivos, la formación académica únicamente se había completado en el 18.85% y la formación ocupacional en el 26.12%.²⁶

- Finalmente es importante detenerse en la

oferta de alternativas de generación de ingresos para la población de excombatientes. Aunque la Alta Consejería es clara en aceptar la necesidad de reformar los mecanismos con los que se ha manejado hasta el momento este aspecto, es evidente la necesidad de hacer viables los proyectos productivos asociativos a los que están vinculados más de 1.834 desmovilizados colectivos y los 3.622 proyectos productivos particulares que ocupan a otros tantos desmovilizados individuales.²⁷ La respuesta a esta necesidad parece aun más urgente si se tiene en cuenta que el mercado de la guerra sigue activo y resulta ser una alternativa económica atractiva en el caso de que los proyectos no funcionen.²⁸

Dilema 2: ¿Qué hacer con el mercado de la guerra?

Uno de los elementos centrales para el éxito de la apuesta que le hace el gobierno a la reintegración es que haya alternativas legales de generación de ingresos que sean sostenibles en el tiempo. Estas alternativas tienen dificultades implícitas que se ven agravadas, como lo muestra la experiencia de diversos países²⁹, por la existencia de formas ilegales de generación de ingresos a las que los excombatientes pueden acceder de manera fácil gracias a que el conflicto se mantiene activo. Sin duda, uno de los grandes retos de la reintegración es la generación de estrategias que permitan contrarrestar de manera efectiva la atracción fatal de la guerra sobre los excombatientes. Si bien este tipo de mecanismos y estrategias van más allá de la capacidad de las entidades responsables de la reintegración, preguntarse por ellas parece una tarea inaplazable. ¿Qué hacer ante los indicios de rearme de excombatientes y de su participación en actividades ilegales? Aún bajo el supuesto de que se lograra que los excombatientes no vuelvan a tomar las armas ¿cómo impedir que otros miembros de la comunidad lo hagan? En otras palabras ¿es posible apostarle a la reintegración sin tomar medidas de contramovilización destinadas a evitar el reclutamiento de nuevos combatientes por los grupos armados ilegales?

Un reciente estudio de UNICEF y la Defensoría del Pueblo muestra que *“el reclutamiento ilícito está determinado por aspectos como la influencia territorial de determinados grupos, la posición estratégica militar de los grupos en el territorio y la necesidad de ampliar o no la base militar, entre otros”*.³⁰ Un ejemplo particularmente dramático del reclutamiento forzado es el que acontece en Arauca. En este departamento desde agosto de 2002 y hasta el 28 de febrero de 2007 se había desmovilizado individualmente 384 miembros

de grupos armados ilegales. De igual modo la desmovilización del bloque Vencedores de Arauca de las AUC en diciembre de 2005 significó el desarme de 584 hombres y mujeres. Sin embargo, como consecuencia de la guerra territorial que libran las FARC y ELN en este departamento, los niveles de reclutamiento forzado se han elevado sustancialmente. A pesar de no existir cifras exactas y fiables sobre reclutamiento, en agosto de 2006 los medios de comunicación hablaban del abandono, en tan solo una semana, de 400 niños de zonas rurales de Arauca por miedo a ser reclutados.³¹

Dilema 3: ¿Un proceso de duración limitada o por tiempo indefinido?

La definición de reintegración como un proceso cuya conclusión no puede estar supeditada a un periodo de tiempo definido *a priori*, plantea varios retos y dilemas que parece importante mirar con detenimiento. Atendiendo las observaciones de entidades como el Banco Mundial, no parece deseable plantear procesos individuales de largo plazo ya que, entre otras cosas, se pueden crear relaciones perversas de dependencia respecto al programa por parte de los beneficiarios. De igual forma, se corre el riesgo de ignorar la responsabilidad individual de los beneficiarios del programa respecto a su propio proceso de reintegración.³²

Adicionalmente se presentan obstáculos de índole administrativa. De hecho, la Alta Consejería enfrenta el hecho de tener que incluir dentro del universo de beneficiarios a quienes formalmente ya habían concluido el programa de apoyo gubernamental.

Los procesos de desmovilización y reinserción iniciados en el país en la década de los noventa dejan lecciones importantes frente a este dilema. Vale la pena recordar que en estos procesos no se estableció un periodo de tiempo para que quienes dejaran las armas completaran su inserción a la sociedad. Diez años después gobierno y desmovilizados estaban atrapados en un proceso que los tenía igualmente insatisfechos y que carecía de un horizonte de terminación. Como consecuencia el gobierno nacional y los representantes de los antiguos grupos guerrilleros desmovilizados tuvieron que firmar *acuerdos de punto final* en el 2003 con el objetivo de dar por finalizado el proceso de reinserción.

Más allá de los retos de logística que plantean estas tareas y que no pueden desconocerse, la apuesta por la reintegración tal y como aparece consignada en el Decreto 395 de 2007 plantea interrogantes tanto sobre la pertinencia como

sobre las implicaciones de cobijar a una población bajo un programa que carece de un horizonte claro en el tiempo y cuya duración está supeditada al proceso seguido por cada uno de los beneficiarios. Más aún, ¿cómo prevenir que un programa de reintegración excesivamente generoso sea un incentivo para que algunos individuos opten por unirse a grupos armados ilegales como un paso previo para obtener un tratamiento privilegiado por el Estado? Algunas desmovilizaciones recientes pueden ser entendidas como sintomáticas de este tipo de incentivos perversos. Tal sería el caso de la entrega de un grupo de supuestos milicianos de la FARC en Buenaventura el pasado mes de febrero el cual estaba integrado por jóvenes delincuentes con poco tiempo de permanencia en las filas de la guerrilla y ninguna formación política³³. En relación con este punto resulta relevante detenerse en la reflexión que hace Ana María Ibáñez sobre el doble estándar que podría instalarse en la asistencia del Estado a excombatientes y desplazados: *“No obstante, también es importante incluir en los procesos de reinserción el diseño de programas y mayor atención para la población desplazada. Ambos programas difieren ampliamente debido al número de beneficiarios, los beneficios otorgados a cada caso y la temporalidad de la atención. Tal disposición contrasta, sin embargo, con la menor voluntad y contundencia de la política dirigida hacia la población desplazada. Las señales de este desbalance pueden ser nocivas durante un proceso de reconciliación ya que se adquieren más beneficios al ser victimario que víctima”*.³⁴

Dilema 4: ¿ Un tratamiento diferenciado para los mandos medios?

La experiencia internacional muestra que ignorar las diferencias de rango de los ex combatientes dentro del proceso de reinserción puede traer efectos negativos.³⁵ Los mandos medios que han alcanzado cierto estatus e influencia política debido a la guerra en la mayoría de los casos sienten temor de perder dicho poder a la hora de desmovilizarse. En este contexto, la inexistencia desde un principio de paquetes diferentes para mandos medios puede desembocar en que no se tenga una estructura de incentivos suficientemente sólida que facilite la continuidad de las desmovilizaciones de cuadros cualificados. Esto resulta particularmente grave porque son los mandos medios quienes tienen un mayor potencial para revertir el proceso de desmovilización puesto que si deciden abandonarlo tienen el *know how* para reclutar nuevos combatientes y/o rearmar desmovilizados y devolverlos a la guerra.

Sin embargo, la desmovilización de cuadros medios

es especialmente compleja por varios factores. Por un lado es bien posible que les sea difícil alcanzar una amnistía en la medida en que en muchos casos están implicados en delitos atroces. Por otra parte, sus demandas de seguridad son complejas puesto que pueden ser un blanco prioritario de los grupos de los que han desertado y de algunas de sus víctimas en busca de venganza. Finalmente también es difícil ofrecerles un paquete de incentivos sociales y económicos atractivos. De hecho alguien que ha ostentado mando en la guerra –con su habitual acompañamiento de prestigio y riqueza- no parece probable que se conforme con un empleo no cualificado que en muchos casos es su mejor opción en la vida civil.

Dilema 5: ¿Qué hacer con las comunidades receptoras?

Los desmovilizados se reintegran en algún espacio social y geográfico concreto. Algunos regresan a sus municipios de origen, otros se ubican en zonas rurales y algunos más se incorporan a la vida de algún centro urbano de mediano o gran tamaño. En últimas, coexisten en el día a día con otras poblaciones afectadas por el conflicto armado o por situaciones de exclusión: desplazados, víctimas, los pobres históricos, etc. Las políticas de reintegración pueden causar malestar, indignación o abierta oposición política si se perciben como recompensas indebidas para quienes empuñaron las armas y ejercieron la violencia. En este sentido, resulta necesario desarrollar estrategias concretas para mitigar o hacer desaparecer este tipo de sentimientos colectivos. En primer lugar, porque la estigmatización social es una amenaza contra el objetivo de la reintegración del desmovilizado, ya que puede aumentar la vulnerabilidad de éste a la exclusión. En segundo lugar, porque la sostenibilidad del proceso de reintegración es mayor si la comunidad receptora reconoce los beneficios del mismo en términos de disminución de la delincuencia y la inseguridad.

Además de esta tarea de aclimatación y persuasión política, existe un objetivo de más amplio alcance y más difícil implementación: transformar las condiciones socioeconómicas y el contexto dentro del cual se generó el conflicto cuyas consecuencias se están subsanando. En este punto el centro de gravedad es el desarrollo comunitario o el desarrollo socioeconómico local. Aunque siempre existirá debate y controversia sobre cuáles son las verdaderas motivaciones que empujan a los jóvenes o a los adultos a empuñar las armas, nadie puede negar que la ausencia de oportunidades para realizar proyectos de vida dignos y deseables es cuando menos una fuente de frustración y malestar. No parece factible la reintegración de

excombatientes en unas estructuras sociales degradadas o paupérrimas.

Ahora bien, es claro que, de acuerdo a las funciones establecidas por el decreto 3043 de 2006, le corresponde al Alto Consejero para la Reintegración garantizar el buen “espíritu” de las comunidades receptoras frente a los desmovilizados. Sin embargo, la tarea de impulsar el desarrollo local tiene unos alcances que desbordan las facultades de esa entidad. Los mecanismos idóneos para este objetivo están en manos de otras instituciones del Estado que pueden hacer inversión en infraestructura productiva, crédito y democratización del acceso a los recursos productivos. En este sentido, el logro de los objetivos del Consejero, dependen en gran medida de ese otro acompañamiento estatal.

¿Y si no funciona?

Dentro de un contexto en donde aún subsisten y operan grupos armados ilegales y en donde la prioridad del Estado se centra en consolidar su Política de Defensa y Seguridad Democrática, los resultados de una política de reinserción y reintegración pueden condicionar de manera directa o indirecta la posibilidad de una futura negociación. La manera como se diseñen e implementen dichas políticas será un incentivo que permitirá seguir con el ritmo de las desmovilizaciones individuales o inclusive aumentarlo, y que podrán convertirse en elementos atractivos que les garanticen a los miembros de un grupo guerrillero su apuesta por una negociación de paz y la dejación definitiva de las armas.

Un proceso de desmovilización y reintegración efectivo permitirá romper el círculo vicioso que ha alimentado una continua reconversión de los combatientes ilegales de grupo armado a grupo armado haciendo del conflicto una guerra inacabable. Lo contrario, el fracaso, es retomar el camino de una violencia sin fin donde los desmovilizados pueden ser rápidamente rearmados y puestos al servicio de nuevos intereses ilícitos. Una guerra eterna donde motivaciones políticas parecen condenadas a ceder paso a la lógica de la guerra como oficio. Esta encrucijada entre el principio de la paz y la inercia de la guerra es, ni más ni menos, lo que está en juego en el éxito o el fracaso de los planes de desmovilización y reintegración que el país está a punto de estrenar.

*Notas

1 Presidencia de la República, Decreto 395 de 2007 (febrero 14).

2 “Se considera fundamental continuar con la política de desmovilización y reintegración, teniendo en cuenta los ajustes necesarios de acuerdo con los requerimientos para la

concreción de la paz”. Proyecto de Ley 201-07 Cámara de Representantes. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones “Estado Comunitario Desarrollo para Todos” 2007-2010.

3 Ver entre otros: Gleichmann, Colin et.al. Disarmament, Demobilisation and Reintegration. A practical Field and Classroom Guide GTZ, NODEFIC, PPC, SNDC. 2004. Isima, Jeffrey “Cash Payments in Disarmament, Demobilisation and Reintegration Programmes in Africa” En: Journal of Security Sector Management Vol. 2 N. 3 Septiembre 2004 pp. 1-10.

Willibald, Sigrid “Does money work? Cash transfers to ex-combatants in disarmament, demobilization and reintegration processes” En: Disasters Vol. 30 N. 3 2006 pp. 316-339.

4 La Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, en cabeza de Frank Pearl, fue creada para reemplazar desde septiembre del 2006 las funciones que desempeñaba el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de Excombatientes y Alzados en Armas –PRVC- y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Ver: Presidencia de la República. Decreto 3043 y 345 de 2006 (Septiembre 7).

5 “Proceso con los ‘paras’ está en su momento más crítico: Alto Consejero para tema de desmovilizados”. *El Tiempo*, noviembre 4 de 2006. Respecto a la duración del proceso de reintegración véase: Presidencia de la República. Decreto 3043 de 2006 (Septiembre 7) y Decreto 395 de 2007 (febrero 14): “Los beneficios, que en el marco de la reintegración, reciban las personas desmovilizadas, a partir de la vigencia del Decreto 128 de 2003, de grupos armados organizados al margen de la ley en forma individual o colectiva, podrán concederse a cada persona, de acuerdo con los criterios que previamente determine la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de las Personas y Grupos Alzados en Armas, y terminarán cuando culmine el proceso de reintegración social y económica, el cual se fijará a partir del progreso de cada persona” (Artículo 1).

6 “Todos tenemos que ayudar a reconstruir este país”. Habla el consejero presidencial Frank Pearl. *El Espectador*, diciembre 23 de 2006.

7 Se formalizó la creación del PRVC en el año 2003 mediante el Decreto 200 de 2003.

8 La excepción a esta generalidad la constituyó el proceso con el bloque Cacique Nutibara, cuya desmovilización se dio en el año 2003 e incluyó la firma de un “Acuerdo de Paz”, en donde se consagró de manera específica que: “la responsabilidad política de la reincorporación es de competencia del gobierno nacional”, pero que “la alcaldía de Medellín coadyuvará en el desarrollo de los programas de reincorporación y especialmente en el desarrollo del modelo de verificación, monitoreo y seguimiento de los desmovilizados y de las comunidades” (Acuerdo de paz entre el gobierno nacional y los reincorporados del bloque Cacique Nutibara de las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC-. La Ceja, Antioquia, Diciembre 10 de 2003).

9 “Reto social empresarial: apoyo a desmovilizados”. *Portafolio*, septiembre 25 de 2006.

10 La etapa de desarme y desmovilización incluye los gastos de las concentraciones. Estas cifras son calculadas por DAPRE- Fondo de programas especiales para la paz hasta el 31 de diciembre de 2006.

11 Para individuales el cálculo se hizo incluyendo los beneficios durante el paso por el Ministerio de Defensa, Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado del Ministerio de Defensa (PAHD) durante 3 meses y los 24 meses en el PRVC. Para colectivos el cálculo corresponde a los 18 meses del proceso y al capital semilla que les corresponde. (DNP- Política de desmovilización y reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la ley: diagnóstico y retos para el futuro. Enero de 2006).

12 A partir de datos del PAHD, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Policía

Nacional y la Alta Consejería para la Reintegración.

13 En los años 2004 y 2005 el número de desmovilizados provenientes de las guerrillas disminuyó. Sin embargo coincidió con la escalada en las desmovilizaciones individuales de las autodefensas. Esto llevó a que las cifras totales de desmovilizaciones individuales por año se mantuvieran relativamente estables desde el 2003. El fenómeno se origina con la expedición de la Ley 782 de 2002 (diciembre 23) donde el Congreso autorizó al gobierno para realizar procesos de negociación y facilitar los acuerdos con grupos armados ilegales sin que previamente fuese necesario el reconocimiento político del grupo. Posteriormente, la expedición del decreto reglamentario (Decreto 128 de 2003) permitió que se dieran las primeras desmovilizaciones individuales de miembros de grupos de autodefensas. La Ley 1106 de 2006 (diciembre 22) prorrogó por cuatro años más la vigencia de la Ley 782 de 2002.

14 Decreto 1385 de 1994 y Decreto 128 de 2003.

15 Recuérdese los siguientes hechos: Desde febrero de 2006 la MAPP/OEA -sexto informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente- alertó sobre la reactivación de algunos grupos en antiguas zonas de presencia paramilitar y señaló la posible participación de ex desmovilizados en actividades ilícitas. Desde ese momento el rearme de algunos mandos medios de las AUC ha sido denunciado por muchos actores. Posteriormente y ante reiteradas críticas el presidente Uribe aplicó una medida de conducción sobre los principales ex comandantes paramilitares (agosto 16), quienes progresivamente fueron recluidos en la sede de Prosocial, ubicada en el municipio antioqueño de La Ceja. Finalmente, ante la eminencia del inicio de los procedimientos de Justicia y Paz y con base en informaciones que hablaban de una posible fuga de La Ceja, el gobierno trasladó a la Cárcel de alta seguridad de Itagüí a 57 de los jefes paramilitares que estaban recluidos en la sede de Prosocial.

16 Policía Nacional. Octavo informe Sobre control y monitoreo a los desmovilizados de las Autodefensas Unidas de Colombia. Febrero 1 de 2007.

17 La vinculación de antiguos combatientes de grupos de autodefensas a las llamadas BACRIM también hace parte de el más recientes informes de la MAPP/OEA, en el que se señala: “Como resultado de las labores de verificación, la Misión ha identificado 22 nuevas estructuras compuestas por aproximadamente tres mil integrantes, de los cuales una parte fueron miembros de las autodefensas. Sobre 8 de estas estructuras se tienen indicios de un posible fenómeno de rearme, constituyéndose estos casos como alertas. Los restantes 14 casos han sido plenamente verificados por la Misión” (Ver: Octavo informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA). Febrero 14 de 2007.).

18 “Más detalles sobre Urrá”. *El Meridiano de Córdoba*, enero 29 de 2007.

19 Policía Nacional. Séptimo informe sobre el control y monitoreo a los desmovilizados de las AUC. Enero 6 de 2007. Hasta el momento tres ex comandantes paramilitares han recobrado su libertad por la ausencia de procesos jurídicos en su contra.

20 “Extienden ayuda humanitaria para algunos desmovilizados de las AUC”. *SNE*, julio 12 de 2006.

21 Comunicado de la Casa de Nariño, *SNE*, diciembre 5 de 2006.

22 Intervención de Juan B. Pérez Rubiano, miembro de la Comisión Exploratoria en la primera Audiencia Pública sobre el proceso con las autodefensas. Congreso de la República, enero 19 de 2004. Esta cifra, sin embargo, contrasta con otras establecidas por fuentes oficiales antes de que sucedieran las desmovilizaciones colectivas. Según información oficial, para el año 2000 los grupos de Autodefensas estaban compuestos por

8.150 hombres (Ministerio de Defensa Nacional. Los Grupos Ilegales de Autodefensa en Colombia. Diciembre de 2000). Posteriormente, en el 2003, el Alto Comisionado para la Paz rectificó esta cifra al anotar que “después de un trabajo de varios meses” el gobierno había establecido que el número de miembros de estos grupos era de 13.000 (Entrevista al Alto Comisionado para la Paz. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, julio 16 de 2003). No obstante, según los cálculos anuales que realiza el Ministerio de Defensa, los grupos de Autodefensa tienen, desde el año 2004, 10.916 combatientes (Ver: Ministerio de Defensa Nacional. Logros de la consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática. Enero 2007).

23 La explicación dada por los principales comandantes paramilitares sobre este retraso, era la ausencia de garantías en cuanto la seguridad jurídica de quienes participaran en el proceso. Tales garantías, estarían en entredicho debido al curso seguido por el proyecto de ley de “Alternatividad Penal” radicado por el gobierno en agosto de 2003. Este proyecto que a todas luces resultaba muy benigno con los comandantes paramilitares, generó numerosas críticas tanto dentro como fuera del país, lo que obligó a postergar su tramitación dentro del Congreso. Además de variar los tiempos establecidos en el *Acuerdo de Santa Fe de Ralito*, la interrupción de las desmovilizaciones colectivas amenazaba con afectar procesos similares con otros grupos de Autodefensas (ej. el Bloque Central Bolívar) cuya eventual desmovilización estaba aún en etapa exploratoria. Solo hasta octubre de 2004, los comandantes de los grupos de Autodefensas anunciaron que continuarían con las desmovilizaciones. En noviembre de ese año se reanudaron las desmovilizaciones pero en julio de 2005 se interrumpieron nuevamente. Lo anterior generó un fuerte malestar en el gobierno que veía comprometida su palabra de desmovilizar a los grupos de Autodefensas antes de diciembre de 2005. Esta segunda interrupción coincidió con la expedición de la Ley de Justicia y Paz (julio 25 de 2005) y marco el inicio de una nueva etapa de estancamiento en el proceso, que culminaría en enero de 2006, cuando una vez más se reanudaron las desmovilizaciones.

24 “Gobierno no tiene pista de 4.731 reinsertados, denuncia consejero para la reintegración, Frank Pearl”. *El Tiempo*, febrero 13 de 2007.

25 “Inician brigadas de atención e identificación de desmovilizados”. *SNE*, 16 febrero de 2006.

26 Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Informe del estado de reintegración al 17 de noviembre de 2006.

27 *Ibid.*

28 Dice el Alto Consejero: “Aquí se trata de crear opciones sostenibles para personas que están haciendo cambios radicales en sus vidas y que primero tienen que transformarse internamente. Aquí no va a haber nada gratis, no va a haber asistencialismo. No vamos a seguir haciendo los giros de dos millones de pesos por desmovilizado, en el caso de los colectivos, y de 8 millones en el caso de los individuales, para darles la plata y que ellos monten su negocio, porque eso ha sido un fracaso.” En: “No insistiremos en algo que ha fracasado: Pearl”. *El Colombiano*, febrero 26 de 2007. Para más información sobre los problemas con los proyectos productivos ver por ejemplo: “En Urabá piden más apoyo a reinsertación”. *El Colombiano*, noviembre 3 de 2006; “Buscan proyectos productivos para reinsertados”. *Diario Hoy del Magdalena*, noviembre 17 de 2006; “En Urabá, más vigilancia a zonas de proyectos productivos de ex Auc”. *El Colombiano*, enero 17 de 2007.

29 Experiencias de aumento de la criminalidad tras la desmovilización de grupos armados ilegales y de participación de excombatientes en actividades delincuenciales se han dado,

por ejemplo, en Angola, Cambodia, El Salvador, Mozambique, Nicaragua, y Sur África.

Ver entre otros Knith Mark y Alpaslan Ozerdem “Guns, camps and cash: Disarmament, Demobilisation and Reinsertion of Former Combatants in Transitions from War to Peace”

En: *Journal of Peace Research* Vol., 41, No. 4. 2004 pp. 499-516.

30 UNICEF-Defensoría del Pueblo. Caracterización de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armado ilegales: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos. Bogotá: Defensoría del Pueblo-UNICEF, 2006; p. 71.

31 “Los niños de Tame (Arauca) huyen de una orden de reclutamiento de las FARC”. *El Tiempo*, agosto 11 de 2006.

32 Conclusiones de las mesas de trabajo desarrolladas con ocasión del Foro: Reconstrucción, reinserción y región, organizado por la Fundación Ideas para la Paz y la Revista Semana, y que tuvo lugar en Medellín durante el 15 y 16 de noviembre de 2005.

33 Continúan las desmovilizaciones colectivas en la ciudad de Cali y en el puerto de Buenaventura, *Ministerio de Defensa Nacional*, febrero 7 de 2007. En Buenaventura se desmovilizaron 27 milicianos de las FARC, *Ministerio de Defensa Nacional*, febrero 2 de 2007.

34 Ana María Ibáñez. La estabilización económica de la población desplazada. Serie *Working Papers FIP* No. 3. Fundación Ideas para la Paz. Noviembre de 2006; p. 5-6.

35 Isima, Jeffrey “Cash Payments in Disarmament, Demobilisation and Reintegration Programmes in Africa” En: *Journal of Security Sector Management*. Vol. 2 No. 3 septiembre 2004 p.6.