

La Reintegración: ¿Instrumento efectivo en el posconflicto?

Autor:

Paula Villarraga Melo
Sofía Parra De Moya

Esta investigación tiene como fin evaluar el proceso de Reintegración en el conflicto armado colombiano, en el periodo 2005-2012, debido al vacío de información dentro de la literatura. En esta medida la finalidad de evaluar es oportuna ya que se ha considerado exitoso el proceso desde las etapas de Desarme y Desmovilización, dejando a un lado la última etapa que es la Reintegración. La investigación tomará como estrategia metodológica un enfoque cuantitativo-cualitativo que nos permitirá operacionalizar las variables, siendo apropiado ya que responde a unos fines de la investigación social que son, por un lado, interpretar el fenómeno relevante entendido como el proceso de Reintegración, y por el otro lado, darle voz a los actores del proceso. Para esto se tendrá en cuenta la temporalidad determinada en el proceso para que el desmovilizado recupere su status civil y la población que se desmoviliza pero no entra en las cifras de población beneficiaria del programa.

Palabras claves: Reintegración, recuperación del status civil, eficacia, Ruta de Reintegración, población al vacío.

Este trabajo de investigación tiene como tema central el proceso de Reintegración en el conflicto armado colombiano durante el período 2005-2012. Para esto se abarcarán una serie de supuestos, que son: primero, la existencia de un conflicto armado en el territorio colombiano; segundo, la justicia transicional como herramienta de paz; tercero, el desarrollo de un programa de Reintegración; y cuarto, las situaciones de reincidencia. Consecuente con lo anterior, se tendrá en cuenta la perspectiva micro-social para clasificar el tema de la investigación. Y por último, se va a construir la justificación que nos llevará a la pregunta que se plantea y se quiere responder en esta investigación.

De acuerdo con lo anterior, nuestro primer supuesto hace referencia a la existencia de un conflicto armado en Colombia. El conflicto se va a entender como una situación violenta entre grupos organizados, donde se presenta una relación asimétrica entre las fuerzas estatales y aquellas que se levantan contra el Estado, persiguiendo fines políticos (Zuluaga, 2004).

En Colombia este conflicto armado se ha presentado desde 1964 con el cerco militar contra las regiones de Marquetalia, el Pato y Guayabero. Acción militar que tuvo como consecuencia el nacimiento de grupos armados al margen de la ley y el inicio de un conflicto armado que se ha desarrollado en tres etapas básicas (Pizarro Leongómez, 2004). En primera etapa, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) buscaron expandirse con el fin de movilizar a la población campesina en pro de una reforma agraria y la implantación de un gobierno democrático a través de un frente popular. Paralelo a las FARC, encontramos la conformación del ELN (Ejército de Liberación Nacional) caracterizado por la militancia de estudiantes en contra de las oligarquías económicas y políticas.

En la segunda etapa, en la década de los 80's, se da una expansión militar importante de las FARC a través de la urbanización de la guerra y el aumento del financiamiento económico. En

esta misma etapa, “ante la precariedad del Estado, los organismos armados y de seguridad estimularían la participación de grupos privados en el ejercicio de la violencia política” (Pizarro-Leongómez, 2004, p.161), que se autodenominaron Autodefensas Unidas de Colombia. Fuerza paralela a la que se le atribuyeron funciones del Estado, dando como resultado el asesinato a líderes de izquierda y eliminación de las guerrillas en las zonas del Urabá Antioqueño y Córdoba. Finalmente, una tercera etapa llamada la profundización del conflicto, donde los actores armados deciden impulsar el negocio del narcotráfico para la financiación de las organizaciones, que trae consigo el aumento de prácticas como el secuestro, masacres y despojo de tierras para el cultivo de coca (Sánchez, Díaz & Formisano, 2003). Desde entonces, se ha presentado un enfrentamiento entre las organizaciones al margen de la ley, como las FARC, AUC, ELN entre otros, y el Estado colombiano. En síntesis “en una primera aproximación al tema podríamos, afirmar que estamos frente a un conflicto armado interno, irregular, prolongado y con raíces históricas de índole ideológico” (Pizarro Leongómez, 2004, p. 49).

Debido a la prolongación del conflicto, el gobierno ha implementado dos estrategias con el fin de terminar dicha situación. La primera estrategia es la vía militar, la cual ha significado el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y el combate directo con estos grupos al margen de la ley. Y la segunda estrategia, hace referencia a los acuerdos de paz que han optado por políticas de resolución y mediación entre las partes en conflicto. Dentro de este contexto, podemos encontrar por un lado, un ejemplo claro de estrategia armada, la política de Seguridad Democrática desarrollada durante el periodo de 2002-2010. La Seguridad Democrática tuvo como finalidad el fortalecimiento del Estado y la disminución de las zonas de influencia por parte de grupos al margen de la ley, especialmente las FARC y el ELN (Pachón, 2009, pág. 327). Por el otro lado, en la segunda estrategia, se han dado limitados acuerdos de paz, como el firmado en la década de los 90's entre el Estado y sólo cinco grupos guerrilleros, excluyendo a los dos grupos guerrilleros más grandes, las FARC y el ELN (Nasi, 2007). De este mismo modo, se han planteado medidas de posconflicto dentro del conflicto, es decir, que “a diferencia de muchos (...) países, en Colombia no es posible diferenciar claramente una etapa de conflicto y una de posconflicto dado que en el país (...) (se reintegra a los) excombatientes (...) en medio del conflicto” (Puentes, Moreno, Rivas, & Márquez, 2009), intentando avanzar en los procesos de reparación y reconciliación.

El segundo supuesto hace referencia a la justicia transicional, como herramienta de construcción de paz, que en el caso específico se ha hecho presente en las negociaciones de paz con los diferentes grupos armados al margen la ley. “Frente al imperativo de paz, (...) es necesario, no solamente las exigencias de justicia retributiva o punitiva, que exigen justo castigo a los perpetradores de crímenes graves y violaciones a los derechos humanos, sino también las exigencias de la justicia económica, que demanda la creación de unas condiciones de mayor equidad e igualdad” (Rodas, 2006, p. 86) Es así como se intenta superar el conflicto y darle preponderancia a la paz, aplicando una política de “perdón y olvido”; y específicamente se “afirma la prioridad de las demandas de paz y reconciliación frente a las exigencias de justicia, verdad y reparación” (Rodas, 2006, p. 89), que se evidencian en las negociaciones con grupos armados ilegales, con la Ley de Justicia y Paz del 2005.

Con lo anterior, nos adentramos a nuestro tercer supuesto que hace referencia al proceso de Reintegración; proceso que se enmarca en el plan de Desarme, Desmovilización y Reintegración, llevado adelante por el Estado colombiano desde el 2005.

El desarme se refiere a la dejación de las armas por parte de los grupos guerrilleros, la desmovilización es el proceso por el cual un movimiento subversivo o el individuo se rinde o se desvincula voluntariamente de su grupo armado y la reintegración o reinserción se relaciona con la aplicación de programas de compensación monetaria, entrenamiento, capacitación, generación

de ingresos y otros beneficios, que buscan garantizar la reinserción social y económica de los excombatientes y de sus familias (Pinto, Vergara, & Lahuerta, 2002).

De acuerdo con nuestro objeto de estudio haremos énfasis en el proceso de Reintegración, tomando como punto de partida la ley 975 de 2005 “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dicten otras disposiciones para acuerdos humanitarios” (Gobierno Nacional, 2005). Este proceso busca que sea posible el restablecimiento de las estructuras familiares y sociales con el fin de encontrar en la legalidad una opción real. La política implica para el Estado colombiano ofrecer garantías para el ingreso exitoso, de quienes deciden dejar las armas, a través de tres herramientas fundamentales: acompañamiento psicosocial, atención en salud y educación. (Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, 2008)

Entendemos que de acuerdo al grupo armado ilegal y su contexto se han realizado dos modalidades de desmovilización, por un lado, la desmovilización colectiva, como lo hicieron los paramilitares del grupo AUC; y por el otro, la desmovilización individual, ejemplificada por el grupo de las FARC y el ELN. Cada una de estas modalidades responde a “salidas” de la guerra diferenciadas. Grosso modo, los desmovilizados individuales se acogen por decisión propia al programa, entregándose a las autoridades competentes, (...), que certifica su pertenencia a los grupos armados ilegales y de allí se los transfiere al programa descrito (Ortega, s.f, pág. 35).. Y en cuanto a desmovilización colectiva se da el Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la paz de Colombia” donde las Autodefensas Unidas de Colombia se comprometen a desmovilizar a la totalidad de sus miembros, en un proceso gradual (...). El gobierno se compromete a adelantar las acciones necesarias para reincorporarlos a la vida civil (Ortega, s.f, pág. 20).

Para el año 2008 el informe de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración publicó que en los últimos seis años, en Colombia se han desmovilizado más de 49 mil personas pertenecientes a diferentes grupos armados ilegales (Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, 2008). Estas cifras apoyan la existencia del proceso de reintegración durante el periodo 2005-2008.

Como último supuesto haremos alusión a las situaciones de reincidencia en acciones delictivas o al conflicto armado, por parte de quienes habían entrado al proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), que evidencia a través de casos específicos, en donde se identifica la reorganización de la población beneficiaria del programa DDR, en grupos narco-paramilitares u organizaciones de carácter delincuencial (González, 2010). En términos generales la reincidencia se aproxima al 20% de la población que decide acogerse al proceso (Eder, 2013).

A razón de lo anterior, los cuatro supuestos presentados nos dan una claridad de los conceptos y temáticas a tratar en la investigación y que nos ayudara a contextualizar de forma amplia nuestro objeto de estudio, definido como la eficiencia del proceso de Reintegración en el conflicto armado colombiano. Paralelo a lo anterior, se debe hacer referencia al tipo de perspectiva que posee la investigación. Teniendo en cuenta que nuestra unidad de análisis es la población beneficiaria del proceso de Reintegración, podemos clasificar la investigación dentro de una perspectiva micro-social ya que se alude a un grupo específico de la sociedad Colombiana.

La investigación encuentra su justificación en tres aspectos: la conveniencia, la relevancia social y las implicaciones prácticas. En cuanto a la conveniencia del tema creemos que hay un vacío de información al evaluar la eficiencia del proceso de reintegración, en esta medida la finalidad cognitiva de evaluar es oportuna ya que se ha considerado exitoso el proceso desde las etapas de desarme y desmovilización, dejando a un lado la etapa de reintegración. Esta evaluación se explicará desde los niveles de reincidencia que afectan el proceso. Es relevante para la sociedad

ya que es una situación de orden coyuntural que alude a la intención de establecer un camino exitoso para la paz, con medidas de conciliación e inclusión de la población participe del conflicto armado colombiano (desmovilizados). Y tendrá implicaciones prácticas en la medida en que evalué la eficacia del proceso de reintegración a través de los casos de los desmovilizados que deciden no hacer parte del proceso, los que se acogen al proceso, aquellos que se han graduado hasta el 2012 y lo sucedido en estos 10 años estudiados. Como valor teórico y utilidad metodológica entendemos que es fundamental resaltar la importancia de la última etapa del proceso DDR, el proceso de Reintegración, porque será esta la única capaz de evaluar la eficacia de dicho proceso.

En consecuencia el cuestionamiento relevante para la investigación será ¿Cuál ha sido la efectividad del proceso de Reintegración en el conflicto armado colombiano desde 2005 hasta 2012?

Con el fin de dar respuesta a nuestro planteamiento, podemos afirmar que el proceso de Reintegración no es efectivo en la medida que, primero, el tiempo contemplado por el programa de Reintegración no ha sido suficiente para que la población beneficiaria logre recuperar su status civil y segundo, el programa de DDR desconoce como una problemática aquella población que no decide acogerse al programa de Reintegración, en el conflicto armado colombiano durante el periodo de 2005-2012.

Resultados

De acuerdo con las cifras de la Agencia para la Reintegración, el proceso desde 2003 hasta el 2012 ha recibido 55.665 individuos desmovilizados de forma colectiva o individual, de los cuales 31.168 son atendidos en el proceso de Reintegración, en el periodo de mayo 2012-junio 2013 (Gráfica 1). Según la publicación de la ACR “soy capaz”, solo han logrado salir exitosamente del programa unos 1000 individuos del 2002 al 2012. La anterior cifra está influenciada por diferentes factores, en principio la ruta de Reintegración consta de tres etapas: básica intermedia, compuesta por dos ciclos, y avanzada. Cada una de las etapas y ciclos con una duración de seis meses, para un total de dos años. Sin embargo, la Ruta contempla un plan de mejoramiento que le permite al desmovilizado extender el proceso seis meses más, lo que está contemplado en la Ley 1592. Así, la extensión en tiempo de la ruta dependerá de los servicios de: salud, formación para el trabajo, educación, que van hilados, y atención psicosocial, que se le presten al desmovilizado. El servicio psicosocial es definido por la ACR como la columna vertebral del proceso, el cual tendrá una duración máxima de dos años y medio. En los casos en que el desmovilizado sea categorizado como un analfabeta funcional, la ruta puede extenderse hasta siete años. (Díaz, 2013)

Esto evidencia que el proceso de Reintegración ha resultado ineficiente respecto al número de graduados, debido a que desde el 2002 hasta 2008 se han desmovilizado alrededor de 39 mil individuos según la Agencia Colombiana para la Reintegración y después de diez años de un proceso los resultados no son los esperados. Déficits del proceso que se buscan subsanar con la Ley 1592, que reforma la Ley 975. Según Díaz, debido a la visión del individuo que contemplaba el programa. En principio, el programa de Reintegración generó una prestación de servicios muy fragmentada que afectaba la trayectoria del sujeto en la reintegración. Estos llevó a que la prestación de servicios en su totalidad no tuviera como resultado la graduación y permanencia de los beneficiarios en el programa. Adicionalmente, el desconocimiento de los factores de riesgo al que está expuesto el proceso durante su acción y del enfoque diferenciado que permitiera distinguir las diferencias de la población más allá del tipo de desmovilización: individual o colectiva.

Teniendo en cuenta las cifras, existen 24.497 individuos que no se acogieron al programa de Reintegración. Este 40% no está controlado estadísticamente en cifras oficiales, es decir, no se tiene conocimiento de sus actividades, ya que si bien pueden ser desmovilizados que están cumpliendo con procesos judiciales, o delinquiendo así como trabajando informal o formalmente-entre otras- es población que no obtiene la ayuda de las herramientas del proceso y no es controlada por los entes encargados. En esta medida no se tiene conocimiento de las posibles actividades y en esta medida se puede ver un rompimiento en el proceso global de DDR. En suma hay un vacío de información y de acción por parte del gobierno con esta población que si bien se reconoce dentro de las cifras de desmovilizados no hacen parte de la población beneficiaria del proceso de reintegración.

En definitiva el proceso de Reintegración desde el 2012 con la reestructuración, tuvo dos cambios fundamentales, el primero, es respecto a la visión del individuo de sujeto a el sujeto integral que implica, reconocer que cada una de las etapas y sus elementos de la Ruta de Reintegración deben ir acorde de las dimensiones del sujeto y de la necesidad de un trabajo mancomunado entre las partes encargadas de la prestación de servicios. Así la interdisciplinaridad es un factor fundamental de la reestructuración y segundo, el robustecimiento de las herramientas de medición y evaluación de la Reintegración, que genere alertas a tiempo sobre el transcurso del proceso con el fin de, reducir la reincidencia en búsqueda de la sostenibilidad en la legalidad en el largo plazo. En definitiva, el fortalecimiento del monitoreo pos-programa de una duración de tres años contemplado por la ACR.

Retos

El programa de Reintegración tiene básicamente dos retos. El primero hace referencia a la importancia de enfocarse en la reintegración comunitaria, que implica básicamente procesos de reconciliación con las víctimas y la comunidad a través del servicio social, las garantías de no repetición y medidas de satisfacción. Este compromiso se ha hecho formal con la resolución 0346 de 2012 “por la cual se establecen disposiciones para la implementación de las estrategias de servicio social; prevención temprana de reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y reintegración comunitaria, en el marco del proceso de reintegración.” Así, la ACR debe enfocarse principalmente en la formación de ciudadanos, proyectos comunitarios y el diagnóstico participativo, que encaminen la sostenibilidad en la legalidad en el largo plazo.

Segundo, la inclusión del sector privado en los planes productivos contemplados en la Ruta de Reintegración, para lograr una sinergia sostenible entre los reintegrados que ingresan a la economía productiva del país y aquellos generadores de empleo como lo son el sector privado básicamente. Esto evitará que los incentivos de la ilegalidad sigan siendo un factor de riesgo tan alto para el proceso de Reintegración. En esa medida, la Reintegración debe dejar de ser entendida como una responsabilidad exclusiva del sector público y sobre todo de las instituciones destinadas a esta función como la ACR, y pasar a representar un compromiso interinstitucional e intersectorial tanto del Estado como del mercado y la sociedad.

En conclusión, el individuo reintegrado no puede ser un sujeto de vulnerabilidad sino por el contrario debe darse la suspensión de esa situación a través del enfoque comunitario de la reintegración y de la inclusión de distintos sectores al proceso en la etapa final de la Ruta de Reintegración.

No se puede determinar como efectivo un proceso en donde hay alrededor de 55 mil individuos que tienen la posibilidad de entrar al programa de reintegración y de estos solo se presentan 32mil, y a su vez solo mil han salido graduados, recuperando su status civil. Esta población que no es participe genera una ineficiencia en el proceso de DDR ya que el último paso ha sido

insuficiente para lograr cautivar a un porcentaje mayor hacia los beneficios que propone el Gobierno. Sumado a que no se tienen cifras oficiales y relacionadas con las existentes sobre desmovilización, de las actividades realizadas por el porcentaje que no ha entrado al proceso imposibilitando la opción de realizar programas para cautivar a esta población para que entre en el programa.

Bibliografía

Díaz, A. (agosto de 2013). Proceso de Reintegración . (P. Villarraga, & S. Parra De Moya, Entrevistadores)

Eder, A. (agosto de 2013). *Agencia colombiana para la reintegración*. Recuperado el 31 de agosto de 2013, de ¿Soy capaz?:

http://www.reintegracion.gov.co/Reintegracion/centro_de_documentacion/otros/Documents/201308_soycapaz.pdf

Gobierno Nacional. (2005 JUN 25-junio). *Ley 975 de 2005*. From Secretaria del Senado: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2005/ley_0975_2005.html

González, C. (2010). *El avance para el Narcoparamilitarismo*. Bogotá: Instituto de estudios para el desarrollo y la paz.

Ortega, A. F. (s.f). *DDR colectivo y políticas públicas*. Bogotá: Fundacion social.

Pinto, M. E., Vergara, A., & Lahuerta, Y. (2002). *Diagnóstico del programa de reinserción en Colombia: mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual*. Bogotá: Dirección de Estudios Económicos.

Pizarro Leongómez, E. (2004). *Una democracia asediada: Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma.

Puentes, A. M., Moreno, A. J., Rivas, A., & Márquez, J. (2009). *Reinsercion economica y sector privado en Colombia*. Bogotá: Fundacion ideas para la paz.

Rodas, F. J. (2006). Entre el perdón y la justicia. Reflexiones en torno a los límites y contradicciones de la justicia transicional. In C. d. Gamboa, *Justicia transicional: teoría y praxis* (pp. 85 - 112). Bogota: Universidad del Rosario.

Zuluaga, J. (2004). *La guerra interna y el desplazamiento forzado*. From Direccion nacional de servicios academicos virtuales de la Universidad Nacional de Colombia:

http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/humanas/2004945/docs_curso/descargas/2da%20sesion/Basica/Jaime_zuluaga.pdf

AltaConsejeriaPresidencialparalaReintegracion. (2008). *Balance de gestion*. Bogotá.

Sánchez, Fabio., Díaz, Ana María., & Formisano, Michael. (2003) *Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: un análisis espacial*. Bogotá: documento cede -05issn 1657-7191 (edición electrónica)

Nasi, Carlo (2007). *Cuando callan los fusiles. Impacto de la paz negociada en Colombia y en Centro América*. Bogotá: Grupo Editorial Norma -Universidad de los Andes.

Pachón, Mónica. (2009). Colombia 2008: éxitos, peligros y desaciertos de la política de seguridad democrática de la administración Uribe. *Revista de Ciencia Política*. Volumen 29, n° 2 \, pág. 327 - 353: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2009000200005&script=sci_arttext&tlng=e

Anexo



Gráfica 1
Fuente ACR



Gráfica 2
Fuente ACR