



# **Un dilema de comunidad: DDR y el rostro cambiante de violencia en Colombia**

**Octubre 2011**

**Maria Derks  
Hans Rouw  
Ivan Briscoe**

## Socios participantes:

Unidad de Investigación de Conflictos, Instituto  
Holandés de Relaciones Internacionales 'Clingendael'



IKV Pax Christi



## Traducción:

Alejandra Slutzky

Esta publicación es uno de los productos de la Red Holandesa de Paz, Seguridad y Desarrollo (PSDN), establecida en 2008. La Red tiene como meta apoyar y estimular el intercambio de conocimiento y la cooperación entre organizaciones holandesas activas en Estados frágiles. La PSDN es una iniciativa del Acuerdo de Schokland (2007). Para más información, consulte el sitio de web: [www.psdnetwork.nl](http://www.psdnetwork.nl).

Las opiniones y análisis expresadas en este documento son exclusivamente la responsabilidad de sus autores en su capacidad profesional, y pueden no coincidir con las de la PSDN y/o socios que participan en sus grupos de trabajo y/o el Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda.

## Reconocimientos

Antes de todo queremos agradecer profundamente a todas aquellas personas que en Colombia compartieron sus ricos conocimientos con esta investigación. Este informe final no podría haber sido escrito sin su paciencia y franqueza, y sin la de los participantes en los debates de grupos y los entrevistados individualmente.

En segundo lugar, nos gustaría agradecer al Centro de Recursos Para El Análisis de Conflictos (CERAC) y en particular a Jorge Restrepo, Camilo Sánchez y Alonso Tobón por dar orientación a la investigación y ofrecer su ayuda inestimable. Por último, nos gustaría expresar nuestro agradecimiento por sus comentarios y observaciones durante el proceso de investigación a todos aquellos que ayudaron en esta investigación, como nuestros colegas de IKV Pax Christi (IPC), los internos, tanto en Clingendael como en el IPC, Jan Wybe Oosterkamp, quien aportó con traducciones y su conocimiento de la sociedad colombiana, y los miembros del grupo de trabajo sobre DDR y Seguridad Comunitaria de la Red de Paz, Seguridad y Desarrollo por su comentarios durante el proceso de investigación.

## Indice

Resumen ejecutivo .....	6
1.    Introducción .....	9
2.    Antecedentes de los programas DDR en Colombia .....	13
3.    Las nuevas estrategias de reintegración: 2006-2010 .....	25
4.    La seguridad comunitaria y el DDR en Colombia.....	38
5.    Conclusiones y recomendaciones .....	54
Bibliografía .....	60
Otras fuentes .....	63

## Lista de abreviaturas

ACR	Alta Consejería para la Reintegración/Presidencial High Council for Reintegration.
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia/United Self-Defence Forces of Colombia.
CBO	Organización de Base Comunitaria.
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos.
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación/National Commission for Reparation and Reconciliation.
CODA	Comité Operativo de Dejación de Armas/Committee for the Laying Down of Weapons.
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social.
CRO	Centro de Referencia y Oportunidades/Reference and Opportunities Centre.
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad/Administrative Department of Security.
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración/Disarmament, Demobilization and Reintegration.
ELN	Ejército de Liberación Nacional/National Liberation Army.
EPL	Ejército Popular de Liberación/Popular Liberation Army.
ERPAC	Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista Colombiano/Colombian People's Revolutionary Anti-terrorist Army.
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia/Revolutionary Armed Forces of Colombia.
FIBS	Fondo de Inversión para Beneficio Social/Social Benefit Investment Fund.
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar/Colombian Institute of Family Welfare.
IDP	Desplazados Internos/Internally Displaced People.
IOM	Organización Internacional para las Migraciones/International Organization for Migration.
MAPP-OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos/Mission of Support to the Peace Process in Colombia of the Organization of American States.
M19	Movimiento 19 de Abril/April 19 Movement.
NGO	Organización No Gubernamental (ONG)/Non-Governmental Organization.
OAS	Organización de Estados Americanos/Organization of American States.
PAHD	Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado/Humanitarian Support Programme for the Demobilized.
PRVC	Programa para la Reincorporación a la Vida Civil/Programme for Reincorporation into Civilian Life.
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje/National Apprenticeship Service.
SSR	Reforma del Sector de la Seguridad/Security Sector Reform.
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/United Nations Development Programme.
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional/United States Agency for International Development.
UTC	Unidad de Trabajo con la Comunidad/Community Works Unit.

## Resumen ejecutivo

Durante la última década, Colombia ha sido uno de los países sobre los que más se ha debatido, tanto en América Latina como en el resto del mundo, al tratar la cuestión de la lucha contra la continua violencia armada y los movimientos insurgentes.

A pesar de que las soluciones brindadas por el Estado colombiano están lejos de ser universalmente aceptadas o apoyadas, no hay duda de que sus innovaciones no pasan desapercibidas en campos como la justicia transicional, la estrategia contrainsurgente, la seguridad urbana y la lucha contra la criminalidad organizada infiltrada en la vida política. El programa colombiano de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) y, sobre todo, sus versiones reelaboradas y simplificadas puestas en marcha después de 2006, fueron ofrecidas a otros países como modelo para dismantelar y debilitar rápidamente a los grupos de extrema violencia y reintegrar a sus miembros en la sociedad civil.

Y, sin embargo, al mismo tiempo, se percibe una creciente inquietud en el país relacionada con la evidencia de que los paramilitares que se desmovilizaron a partir de 2003 y los movimientos guerrilleros revolucionarios que fueron sometidos a una intensa ofensiva militar por el ex presidente Álvaro Uribe han logrado resistir la presión, se han reagrupado y están resurgiendo una vez más. Por un lado, hay señales claras de que nuevos grupos armados ilegales, las llamadas “bandas criminales”, han heredado las estructuras de mando y el personal de las fuerzas paramilitares; estas bandas están ahora a la vanguardia de las actividades ilícitas y emplean la violencia contra civiles y líderes comunitarios en numerosas regiones del país. Por otro lado, la continua lucha contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) no ha logrado acabar con estas fuerzas, cuyas acciones militares no hacen más que aumentar.

Al amparo de esta situación se desarrolla una floreciente economía ilícita basada en gran parte en el cultivo y procesamiento de la hoja de coca: a pesar de años de erradicación de cultivos, la incautación de drogas y la deportación de los “capos a Estados Unidos, Colombia sigue siendo el mayor productor mundial de cocaína.”

Este documento ha sido elaborado conjuntamente por investigadores de la Unidad de Investigación de Conflictos del Instituto Clingendael y de IKV Pax Christi bajo el auspicio de la red holandesa de Paz, Seguridad y Desarrollo. Tiene como objetivo analizar el papel que han desempeñado los programas de DDR, en Colombia y durante la última década, en el dismantelamiento de los grupos armados y en la reinserción de sus miembros en la sociedad, así como su impacto en la restauración de la paz y la seguridad en las comunidades y para los ciudadanos.

El documento comienza explorando la larga historia de la violencia en Colombia y sitúa el inicio de los programas de desmovilización de los ex guerrilleros y de los más de 30.000 ex combatientes paramilitares en el contexto del cambiante panorama político y de seguridad del país. La llegada de Uribe al poder en 2002 y la promulgación un año después de la “Política de Seguridad Democrática” desempeñó un papel de fundamental importancia en la orientación de estas políticas de DDR. Considerando que el programa de desmovilización de la guerrilla se convirtió en un medio para obtener información vital para uso militar, la desmovilización paramilitar fue diseñada como una forma rápida de reducir los

extraordinarios niveles de violencia registrados en el comienzo del nuevo milenio, aunque dejando intactas las raíces políticas, económicas y penales del fenómeno paramilitar.

Basándose en investigaciones de campo en todo el país y en una extensa revisión de relevante literatura, este trabajo explora las razones por las que el programa de DDR fue reformado en el año 2006, bajo el amparo de la nueva Alta Consejería para la Reintegración (ACR), con la intención de asegurar que los ex combatientes pudieran alcanzar una adecuada formación, garantizarles un empleo apropiado y reintegrarlos sin problemas en la vida comunitaria. A partir de entrevistas con los miembros de la comunidad internacional, funcionarios gubernamentales, analistas y miembros de la sociedad civil de algunas de las ciudades y regiones más violentas de Colombia, el documento analiza los logros y los fallos de estas reformas.

En resumen, las reformas ampliaron las posibilidades de participación en la vida comunitaria y construyeron una red de servicios de apoyo para los desmovilizados. Sin embargo, no pudieron hacer frente a las duras realidades económicas del país (incluidas las consecuencias del robo masivo de tierras durante el conflicto), revertir la indiferencia por la creación de negocios de los desmovilizados ni reconstruir el capital social en las comunidades devastadas por años de conflicto. Por el contrario, estas reformas parecen haber generado una población de ex combatientes dependiente, ocupada en asistir a cursos de reinserción, al margen de la sociedad y cada vez más expuesta a las tentaciones y la intimidación violenta de los nuevos grupos criminales.

### **Logros en seguridad comunitaria**

Más importante aún, en Colombia los programas de DDR han hecho muy pocos progresos en su objetivo de implantar una seguridad efectiva en la comunidad. Este informe explica cómo las reformas de 2006 dieron pasos importantes hacia la descentralización del poder, pero una serie de obstáculos ha dificultado los esfuerzos por otorgar a las comunidades mayor capacidad de gestión y control de la desmovilización y la reintegración. Los ciudadanos, y en particular las víctimas del conflicto, desconfían de los ex combatientes desmovilizados. Estos ex combatientes se sienten mal recibidos en las comunidades donde viven y abandonados por el Estado. Y los diferentes niveles del Estado —municipal, regional y central— a menudo se enfrentan entre sí en lugar de estimular la cooperación. Bogotá y la comunidad internacional tienden a ser particularmente cuidadosos a la hora de involucrar a los gobiernos locales, que se encuentran fuertemente infiltrados por elementos criminales y paramilitares.

Como consecuencia de lo anterior, no se ha conseguido implicar a la sociedad civil, a las autoridades locales y al gobierno central en un proceso cooperativo y armónico de planificación y gestión de DDR. Sin embargo, este informe subraya que la seguridad comunitaria debe ser entendida en un sentido mucho más amplio; es decir, debe asumir el objetivo de construir, en el período posconflicto, comunidades que estén cohesionadas y sean pacíficas y económicamente prósperas. El DDR puede, en principio, contribuir a este proceso. Pero otras políticas desempeñan una función todavía más importante: se debe dar prioridad a armonizar desmovilización y reintegración, con una agenda más amplia dirigida a implantar las condiciones adecuadas para el establecimiento de comunidades prósperas mediante la inclusión de cuestiones como la reparación, la restitución y la justicia.

Actualmente se están realizando progresos en la ampliación de este programa en Colombia. En junio de este año, el presidente Juan Manuel Santos firmó la nueva Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, un proyecto muy ambicioso cuyo objetivo es ofrecer reparación a cuatro millones de víctimas de los conflictos desde 1985. Más que nunca, la clase política colombiana parece consciente de los efectos de un sistema político fragmentado. Incluso parece estar más interesada en la posibilidad de sellar un acuerdo de paz con las milicias revolucionarias del país.

El informe concluye insistiendo en la necesidad de maximizar el potencial de los procesos de reforma para mejorar la DDR y garantizar comunidades seguras. Pero también reconoce que la herencia de los fracasos en el proceso de desmovilización debe ser abordado como una prioridad a corto y medio plazo. La existencia de una población de ex combatientes que siguen dependiendo del apoyo del Estado —los informes de ACR hablan de que 32.000 personas participaron en el año 2010 en una u otra forma de actividad de reintegración— y que podrían volver a la violencia y el delito si el apoyo estatal se retira sigue siendo una preocupación fundamental. El informe sostiene que simplemente no es posible establecer una solución fácil sobre esta cuestión. Por el contrario, deben hacerse esfuerzos para permitir una mayor libertad local de innovación y para gestionar más eficazmente las expectativas de los ex combatientes que buscan un camino en el mercado de trabajo. Al mismo tiempo, estas reformas serían más significativas si se llegara a mejorar la forma en que los gobiernos centrales, regionales y locales coordinan sus actividades.

Se proponen también una serie de recomendaciones para mejorar el proceso de reintegración y salvar las diferencias entre los grupos clave. Estas incluyen:

- Disminuir la dependencia de los ex combatientes tanto del programa DDR como, en general, de una vida de violencia, brindando alternativas económicas y sociales.
- Eliminar el estigma que recae sobre los ex combatientes entre los miembros de la sociedad civil, particularmente a través de la redistribución de los medios públicos de gran alcance empleados para estimular la desmovilización de la guerrilla.
- Adoptar un enfoque proactivo, a escala local, para desarrollar alternativas a la violencia en lugar de concentrar la atención únicamente en incrementar la vigilancia activa sobre los ex combatientes.



## 1. Introducción

Desde principios de la década de 2000, Colombia ha pasado por un proceso largo y muy complejo de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) que ha supuesto la desmovilización y reintegración, al mismo tiempo, de varios grupos armados de izquierda y derecha, en un contexto de permanente conflicto y actividad criminal. Fuerzas paramilitares, responsables de las más brutales atrocidades durante la guerra civil del final de la década de 1990, comenzaron a dejar las armas inmediatamente después de la subida al poder en 2002 del disidente del Partido Liberal Álvaro Uribe. Este hecho supuso una fuerte disminución de las masacres y los asesinatos. Desde 2005, algunos de los líderes y aliados políticos de estas fuerzas fueron juzgados bajo la Ley de Justicia y Paz (LJP), una innovación en el contexto de la legislación de justicia transicional en Colombia. Esta ley concede amnistía parcial a cambio de la verdad y la devolución de los bienes robados a las víctimas.

Al mismo tiempo, el gobierno de Uribe encabezó, con un importante apoyo de EE.UU., la ofensiva militar contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y contra el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Por esta razón, ambas fuerzas se retiraron a zonas más remotas del país, lo que provocó un incremento de la seguridad en las carreteras del país y un descenso de las tasas de secuestro en los lugares de los que se retiraban. Los paquetes de desmovilización, adaptados especialmente a los guerrilleros desertores y utilizados para obtener de estos ex combatientes valiosa información militar, han desempeñado una importante función en el debilitamiento de ambas fuerzas.

Aunque la ayuda obtenida para ambos procesos —el DDR y los incentivos a la deserción de las FARC y el ELN— procedió de donantes extranjeros y organizaciones multilaterales, en los dos casos se trató fundamentalmente de asuntos internos. Sus logros han sido ampliamente difundidos por el gobierno colombiano y ofrecidos al mundo como modelo para todos los procesos de DDR.<sup>1</sup> Ex miembros del gobierno de Uribe, que dejó el cargo en 2010 para ser reemplazado por una nueva administración encabezada por Juan Manuel Santos (ex ministro de defensa de Uribe), defienden con firmeza los logros de estos procesos de desmovilización. Teniendo en cuenta que la iniciativa contra los paramilitares se considera como una parte esencial del restablecimiento del orden público y del gobierno legítimo en todo el país, el programa para desertores de la guerrilla se ha presentado como un elemento muy eficaz de una estrategia global contra la insurgencia. Respecto de las turbulencias y los retrocesos en el proceso, sus defensores afirman que tales contratiempos reflejan los enormes problemas de seguridad que prevalecieron tras el fin del fallido proceso de paz con la guerrilla en 2002.

### Señales de agotamiento

Desde los inicios de la nueva administración de Santos se han ido acumulando las evidencias del fracaso de los programas DDR en su objetivo de lograr una reducción permanente de la tendencia a la violencia armada en Colombia. A partir de 2008, los indicadores fundamentales sobre la inseguridad han vuelto a crecer, especialmente en las ciudades de Medellín y Cali, donde las tasas de homicidios se dispararon al alza (Acero

---

<sup>1</sup> Así se destacó, por ejemplo, en la conferencia sobre DDR organizada por el gobierno colombiano en Cartagena, Colombia, en mayo del 2009, en el contexto del Congreso Internacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración.

Velásquez 2011). A pesar de los golpes infligidos por las fuerzas del gobierno, las FARC siguen en activo y parecen consolidarse en el remoto oeste del país —en las regiones del Pacífico de Nariño y Cauca—, donde se encuentran muy involucradas en el cultivo de coca. Más importante aún es el surgimiento por todo el país de nuevos grupos criminales formados a partir de miembros y redes de los antiguos paramilitares y otros combatientes ya desmovilizados. Estos nuevos grupos provocan un fuerte incremento de la inseguridad pública y continúan con los asesinatos de líderes comunitarios y los conflictos ocasionales con las fuerzas de Estado. La constante investigación sobre la evolución de la criminalidad y de la violencia en Colombia sugiere que los grupos armados ilegales siguen activos en 600 de los 1.101 municipios del país; casi la mitad de los municipios albergan nuevos grupos criminales o neoparamilitares (Corporación Arco Iris 2010, p. 6 y p. 37).

Mientras tanto, el proceso de reintegración de ex combatientes en la vida civil ha alcanzado una fase crucial. Las reformas implantadas en 2006, que dieron lugar a la creación de la Alta Consejería para la Reintegración (ACR), reanimaron las expectativas del DDR y reorientaron el proceso hacia una estrategia de negociación con el objetivo de asegurar un empleo para los ex combatientes una vez reintegrados. Las reformas también aseguraron una amplia autonomía para los programas desarrollados en las grandes ciudades, sobre todo en Bogotá y Medellín. En 2008 se introdujo un nuevo esquema de reintegración que persigue reunir a los ex combatientes y civiles, incluyendo a las víctimas del conflicto, en programas para mejorar la convivencia y la calidad de vida local.

Al mismo tiempo, está claro que muchos ex combatientes han quedado atrapados en las distintas fases del programa de reintegración, con pocas posibilidades de conseguir un trabajo decente lícito o de ser plenamente aceptados por la sociedad. La actividad criminal sigue siendo una tentación constante para ellos. A pesar de años de programas de erradicación de coca, Colombia continúa siendo el principal productor de cocaína del mundo, con cerca de la mitad del total de 865 toneladas estimadas (ONUDD 2010, p. 66). El desvío de fondos de los municipios por diferentes medios es común en varias partes del país y los grupos armados ilegales a menudo siguen tratando activamente de reclutar a los ex combatientes desmovilizados. Aquellos que quieren evitar regresar a las actividades ilegales, con frecuencia deben enfrentarse a amenazas e intimidaciones. El número de homicidios de desmovilizados, en particular de ex paramilitares, demuestra lo peligrosa y vulnerable que les puede resultar la vida civil. Para muchos, el único recurso ha sido retirarse de la sociedad y adoptar una existencia ambulante, moviéndose de un programa a otro en distinta ciudad, a la búsqueda de nuevas oportunidades.

### **El programa de investigación**

El Departamento de Investigación de Conflictos del Instituto Clingendael y el IKV Pax Christi han explorado las nuevas tensiones del programa de reintegración y los desafíos que los responsables políticos están encarando en Colombia. Para ello, se han centrado en una cuestión fundamental: la forma en que el DDR se vincula con la seguridad comunitaria y el análisis de los mecanismos que permitirían el reforzamiento del papel de la comunidad para potenciar su objetivo de que la reintegración sea una propuesta más factible para los ex combatientes. En el núcleo de la investigación se plantearon dos preguntas: ¿cuáles son los vínculos entre la seguridad comunitaria y el DDR en Colombia? y ¿qué se puede aprender de estos vínculos para una mayor eficacia y sostenibilidad de los programas de DDR?

Este informe se basa en una extensa revisión bibliográfica y en un amplio trabajo de campo en Colombia que incluye las misiones desarrolladas por dos investigadores en el país. Uno de ellos viajó a las regiones más afectadas por la desmovilización y realizó entrevistas a miembros de la sociedad civil<sup>2</sup> y a los funcionarios locales como actores que participan en la reintegración; el otro viajó a Bogotá para entrevistar a altos responsables políticos, representantes de la comunidad internacional y expertos en seguridad. Ambos investigadores fueron asistidos por consultores locales que cooperan con el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC).

Este proyecto forma parte de un programa de investigación en varios países sobre la seguridad comunitaria y el DDR desarrollado por la red holandesa de Paz, Seguridad y Desarrollo. El programa incluye un estudio técnico sobre los vínculos teóricos entre la seguridad comunitaria y el desarme, fundamentado en los datos de la base de estudio de casos analizados en la República Democrática del Congo, Burundi, Sudán del Sur y la propia Colombia.<sup>3</sup>

A partir de las dos preguntas centrales ya citadas, la investigación tiene como objetivo analizar la contribución de las comunidades en el éxito del DDR de dos formas relacionadas entre sí. En primer lugar, se cuestiona cómo los programas DDR, que tienden a ser un mero ejercicio técnico controlado desde las capitales nacionales, pueden hacer mejor uso de la participación e innovación comunitaria para lograr sus objetivos. Como resultado, este informe analiza la forma en que se ha involucrado a la comunidad en el proceso de formulación de la política colombiana y la función que las comunidades han desempeñado en la práctica; con ese fin se han buscado y escuchado las voces de los actores de la sociedad civil, de los ex combatientes y los funcionarios locales.

En segundo lugar, la seguridad comunitaria puede ser considerada desde una perspectiva más amplia en lugar de como un mero componente del proceso de DDR: también como elemento de consolidación de las comunidades que se plantean resolver pacíficamente sus controversias y ofrecer oportunidades económicas a sus miembros. Este podría ser el último paso para la seguridad comunitaria. Obviamente, el DDR es solo un elemento —posiblemente pequeño— para la generación de esos espacios de vida colectiva: la nueva Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, firmada por el presidente Santos el 10 de junio 2011, es quizás el intento más significativo hasta ahora por parte del Estado para afrontar el legado de la guerra en las comunidades de Colombia. Asimismo, la política económica y de seguridad, la construcción del sistema político y el papel de la globalización desempeñan una importantísima función en la definición del bienestar general de las comunidades.

Si el proceso de DDR pretende ser algo más que una solución a corto plazo, una medida provisional y sin impacto sobre una paz duradera, los responsables políticos y la sociedad civil deberían considerar seriamente cómo pueden contribuir a estos objetivos más amplios.

---

<sup>2</sup> La sociedad civil en el sentido más amplio incluye obras de caridad, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, grupos comunitarios, de derechos humanos y organizaciones de paz, de mujeres y religiosas, asociaciones profesionales (por ejemplo, grupos de abogados), sindicatos, movimientos sociales, coaliciones y grupos de defensa. En este trabajo también se incluyen individuos como periodistas y líderes de comunidad afro-colombianos, indígenas y campesinos.

<sup>3</sup> Ver informes y contexto de esta red: <http://www.psdnetwork.nl/>

## Estructura del informe

El presente informe trata de responder a estas preguntas estudiando tanto la política de DDR como el papel de las comunidades en esta política y la percepción que los diferentes sectores de la comunidad tienen del proceso de reintegración.

El capítulo dos expone el panorama de la situación política y de seguridad en Colombia, explicando el origen de los programas DDR y los retos a los que se enfrentan en la actualidad.

El capítulo tres analiza en detalle el marco político que afecta a los ex combatientes, identificando una serie de contradicciones en los programas y las dificultades a que estos se enfrentan en cuestiones de empleo, seguridad e interacción con las comunidades y autoridades locales. El capítulo cuatro se centra en la investigación de base y estudia cómo los actores principales han percibido estas iniciativas; asimismo, identifica algunas de las cuestiones que en la actualidad se encuentran en la agenda de la consolidación de la paz en las comunidades.

Finalmente, el último capítulo de conclusiones y recomendaciones ofrece una síntesis de los principales puntos tratados en este informe y propone una serie de sugerencias para la estrategia futura de reintegración en Colombia. Este capítulo destaca especialmente que los principales fallos que afectan hoy en día a los programas DDR convergen en un punto: las comunidades no son solo un instrumento para alcanzar con éxito el objetivo de disminuir gradualmente el número de grupos armados en el país y reducir los altos niveles de violencia; por el contrario, son uno de los actores claves para determinar si se alcanza o no este objetivo.

## 2. Antecedentes de los programas DDR en Colombia

### Colombia y su conflicto: la complejidad de décadas de violencia

La historia de Colombia se ha visto empañada por una violencia extrema durante los últimos 150 años. La actual era de conflicto armado se inició con un período denominado “La Violencia”, la confrontación entre los dos partidos más importantes de Colombia, los liberales y los conservadores, entre 1948 y 1953. El enfrentamiento se inició tras el asesinato del político de izquierdas Jorge Eliécer Gaitán, que llevó a liberales y comunistas a enfrentarse a los conservadores en una guerra despiadada que se extendió por todo el país. La población rural, para defenderse, comenzó a portar armas y establecer grupos de autodefensa. El conflicto terminó con el establecimiento de un acuerdo entre los dos partidos, Liberal y Conservador, para alternarse en el poder cada cuatro años, acuerdo que se conoció como Frente Nacional. Aunque los grupos armados liberales dejaron las armas, muchos de los desmovilizados fueron posteriormente asesinados; mientras, la mayor parte de los militantes del Partido Comunista conservaron las armas (Koth 2005, p. 9). Pese a todo, la política de acuerdos garantizó una relativa estabilidad hasta mediados de la década de 1970.

Sin embargo, el sistema de alternancia en el gobierno excluyó de la participación en la vida política a una gran parte de la sociedad: a amplios sectores de población urbana (los pobres), a los movimientos políticos ajenos a liberales o conservadores y a la población rural. Esta exclusión estructural provocó el inicio de una violenta lucha por alcanzar la transformación política, en particular por parte de grupos armados izquierdistas como la guerrilla del ELN, las FARC y el M19 (Movimiento 19 de Abril), con base urbana.<sup>4</sup> Ellos constituyeron la oposición al Estado colombiano, a la que más tarde se unieron las facciones paramilitares.

Desde la década de 1970, los grupos criminales organizados, que se beneficiaron de la extorsión y el narcotráfico, evolucionaron rápidamente de pequeñas unidades a estructuras tipo cártel, jerárquicas y centralizadas (Kenney 2009), sumándose a la ya compleja constelación de facciones armadas. Los paramilitares también se involucraron en estas actividades criminales; no solo para conseguir ingresos, sino también para proteger a productores y traficantes de drogas. Más tarde, los grupos guerrilleros también se sumaron a este lucrativo y criminal negocio. Como consecuencia, los conflictos armados y el crimen organizado se entrelazaron, diluyendo la frontera entre la oposición política y la acumulación ilícita de riquezas.

A partir de 1988 y durante un período de quince años, la violencia se intensificó, en especial desde 1996, hasta alcanzar su máximo en 2003 (Restrepo *et al*, 2006, pp 519-523; Granada, Restrepo y Vargas, 2009, p. 29). El Estado fue incapaz de restablecer el orden, proteger a la población civil o brindar justicia y seguridad. Como consecuencia, se retiró de amplias zonas del territorio nacional y el vacío fue ocupado por la lucha por el poder de otros grupos armados en conflicto: la guerrilla y los grupos paramilitares, ambos aliados del crimen organizado. La población civil fue víctima entonces de gravísimas violaciones de los derechos humanos desde todos lados. Sin embargo, no hay duda de que los grupos

---

<sup>4</sup> Aunque estos grupos comparten la misma ideología que el Partido Comunista, es necesario señalar que no estaban relacionados con él; más aún, el Partido Comunista se esforzó por distanciarse de los guerrilleros, en especial de las FARC.

paramilitares fueron particularmente notorios en este sentido: tras federarse en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), se convirtieron en la principal fuente de atrocidades contra civiles.

Al mismo tiempo, consiguieron introducirse en las estructuras estatales formales estableciendo alianzas con las fuerzas de seguridad, tomando el control de un gran número de autoridades locales (de cuyos recursos públicos se apropiaban) y consolidando su poder en la vida política nacional. El escándalo de la “parapolítica” de 2006 ha dado lugar a procedimientos judiciales contra más de un tercio de los 260 senadores del Congreso, 324 militares y 109 funcionarios públicos, acusados entre otras cosas de connivencia con las milicias paramilitares (López 2010, p. 30; HRW 2010, p. 24).

### La seguridad democrática

La elección de Álvaro Uribe como presidente en 2002 supuso un cambio importante en el enfoque del Estado colombiano frente a la violencia armada. Con su Política de Seguridad Democrática, Uribe abogó por la consolidación del control estatal sobre la totalidad del territorio de Colombia (Gobierno de Colombia de 2003, p. 15), la protección de los ciudadanos respetuosos con la ley, la eliminación de la producción de drogas y su comercio y la transparencia en la gestión de los recursos estatales. Con el respaldo de Estados Unidos (que había comenzado en 1999 a través del Plan Colombia, inicialmente concebido únicamente como una estrategia contra el narcotráfico), el gobierno colombiano invirtió fuertemente en su capacidad para luchar contra las facciones armadas y el crimen organizado. Uribe y sus comandantes militares lograron reorientar el Plan Colombia desde una estrategia estricta de lucha contra el narcotráfico hacia una intensificación de la ofensiva militar contra la guerrilla. Esta se vio obligada a abandonar las áreas urbanas y a refugiarse en las regiones más remotas del país (Marks 2010). Al mismo tiempo, en julio de 2003 se llegó a un acuerdo con la AUC para desmovilizar los grupos paramilitares.

Los militares, y en menor medida la policía nacional, recibieron abundantes recursos en el contexto de lo que se podría llamar una reforma del sector de seguridad (SSR), aunque estos cambios no fueron acompañados por transformaciones en la cultura institucional o de supervisión civil de gran significado (Grabendorff 2009). Mediante su política de “consolidación territorial”, el Estado se trasladó a zonas anteriormente controladas por la guerrilla, al principio con una presencia meramente militar pero después a esta le siguió la reintroducción progresiva de servicios sociales y el restablecimiento del control civil (Isacson y Poe, 2009). Al mismo tiempo, se pretendió fortalecer la autoridad del Estado central por medio de la desmovilización de las AUC y el mantenimiento de una postura de firme rechazo de su control sobre los gobiernos locales y la vida política.<sup>5</sup> El gobierno de Uribe partía de la hipótesis de que un Estado más fuerte, con mayor presencia territorial, también daría lugar a un incremento de la seguridad del pueblo colombiano.

La Política de Seguridad Democrática presentó sus logros en términos de una gran reducción de la violencia contra la población civil. Tras la desmovilización de las AUC, el número de secuestros, homicidios y otras atrocidades descendió drásticamente desde los días en que Colombia era el país más violento de América Latina. La tasa de homicidios se vio reducida a

---

<sup>5</sup> Existe un debate sobre si esta ola de limpieza de los órganos políticos fue un efecto intencionado de la política del gobierno o el resultado de un sistema judicial activo. Representantes de los intereses paramilitares apoyaron sistemáticamente al gobierno de Uribe a lo largo de su mandato (López 2010, pg 71-72).



la mitad entre 2002 y 2008, la frecuencia de secuestros se redujo (CNRR 2010, pp 14-15) y las carreteras se tornaron más seguras —en torno al año 2000 eran conocidas por su peligrosidad fuera de las grandes ciudades—. Las guerrillas sufrieron derrotas importantes y se vieron obligadas a retirarse estratégicamente a las regiones más inaccesibles del país.

Sin embargo, la reducción de la violencia a largo plazo está lejos de verse garantizada. A pesar de que se puede demostrar que la desmovilización hizo disminuir el índice de delitos graves, sobre todo de asesinatos y robos, se percibe también que este efecto comienza a disminuir al ir surgiendo nuevas formas de violencia organizada (Restrepo y Muggah, 2009). Pese a que las estructuras paramilitares fueron desmanteladas, va incrementándose el número de nuevos grupos armados ilegales (las llamadas “bandas criminales emergentes” o “bacrims”). La violencia asociada con estos grupos incluye el desplazamiento forzoso (especialmente en las regiones costeras de Córdoba y Nariño) y las masacres y los asesinatos —el año pasado se registraron cuarenta asesinatos de defensores de los derechos humanos y líderes de comunidades desplazadas—. Los informes finales de 2010 indican que los índices de esta clase de violencia están incrementándose nuevamente, aunque todavía se mantienen por debajo de los altos índices vistos al comienzo de la última década.<sup>6</sup>

El Estado reconoce la existencia de seis grupos de crimen organizado: Los Rastrojos, Los Paisas, Urabá (o Urabeños), Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista Colombiano (ERPAC), Renacer y Los Machos.<sup>7</sup> Existen numerosos informes sobre otros grupos criminales que incluyen a las Águilas Negras, grupo del que no queda claro si se trata de una organización real o de una etiqueta utilizada por distintas bandas para extender el miedo entre la población (HRW 2010, p. 36). Un número creciente de organizaciones y expertos, como Human Rights Watch y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR, organismo estatal creado bajo la Ley de Justicia y Paz de 2005) se refieren a estos grupos como sucesores o incluso como continuación directa de las estructuras paramilitares y, por tanto, consecuencias de un proceso DDR defectuoso o incompleto (HRW 2010; CNRR 2010, p. 13 y 4 ch.). De acuerdo con las observaciones efectuadas por la Organización de Estados Americanos (OEA), se ha informado recientemente del gran esfuerzo que están realizando los nuevos grupos criminales para reclutar a los paramilitares, “el principal objetivo de la contratación” (MAPP-OEA 2010, p. 18).

El gobierno considera que los nuevos grupos criminales son un fenómeno novedoso y niega que tengan vínculos con los grupos armados anteriores: tanto es así que los jefes de policía han declarado que solo el 12 por ciento de sus miembros son ex paramilitares.<sup>8</sup> Sin embargo, según un cable de la embajada de EE.UU. de noviembre 2004 publicado por Wikileaks, Uribe “especuló que los grupos disidentes del narcotráfico siguen la estela de los paramilitares y señaló que la destrucción de estos grupos precisa de una solución militar”.<sup>9</sup>

Mientras tanto, el proceso de restablecimiento de la presencia estatal en las áreas recuperadas a la guerrilla sigue siendo lento y engorroso. Las fuerzas armadas todavía continúan combatiendo a estos grupos en varias zonas del país, como se hizo evidente en el enfrentamiento por aire y tierra de septiembre 2010 durante el que murió el comandante de

---

<sup>6</sup> “Bandas criminales, modelo 2010”, VerdadAbierta.com, 09/12/10.

[http://www.verdadabierta.com/index.php?option=com\\_content&id=2898](http://www.verdadabierta.com/index.php?option=com_content&id=2898).

<sup>7</sup> Las seis son nombradas en el decreto creado por la Comisión Interinstitucional contra las Bandas y Redes Criminales, emitido el 01/07/10 por el gobierno colombiano.

<sup>8</sup> “12 por ciento de las Bacrim son desmovilizados: Policía Nacional”, *Semana*, 08/01/10.

<sup>9</sup> “Uribe predicted rise of neo-paramilitaries: Wikileaks”, *Colombia Reports*, 17/02/11. Ver:

<http://colombiareports.com/colombia-news/news/14441-uribe-predicted-neo-paramilitaries-in-colombia.html>

las FARC Víctor Julio Suárez Rojas, alias “Mono Jojoy”, y veinte combatientes de las FARC. Este ataque tuvo lugar en La Macarena, una cadena montañosa y una de las dos principales áreas elegidas por el gobierno colombiano para la puesta en marcha de su estrategia de “consolidación territorial”.

## Las condiciones actuales de la seguridad en Colombia

Al no producirse una reducción clara de las economías ilícitas que, durante décadas, han posibilitado las acciones e incrementado los recursos de los grupos armados, no es muy sorprendente que resurja la violencia. Es necesario destacar que las áreas en que florecen las nuevas formas de criminalidad e inseguridad se circunscriben justamente a los centros tradicionales de actividad paramilitar (Medellín y Barrancabermeja, por ejemplo<sup>10</sup>), las regiones remotas costeras o fronterizas donde el narcotráfico y la guerrilla se concentraron tras ser expulsados de las regiones centrales. Esto incluye la costa del Pacífico, en particular Nariño y Chocó, al igual que la costa atlántica y otra serie de regiones periféricas y poco pobladas, como el Meta y Putumayo (MAPP-OEA 2011, p. 4; CNRR 2010, pp 56 - 59).

Por otra parte, la reducción de la violencia armada que siguió a la desmovilización de la AUC no ha cambiado la percepción de los individuos sobre su propia seguridad, especialmente en las zonas que tradicionalmente fueron centros de actividad paramilitar (HRW, 2010, p. 39). Un síntoma de esta situación es la continua crisis humanitaria en Colombia: el país tiene la segunda mayor población de desplazados internos del mundo, con al menos 3,6 millones de personas desplazadas por inseguridad, según cifras del gobierno.<sup>11</sup> Los esfuerzos para conseguir que estas personas puedan regresar a sus tierras han sido obstaculizados por la lentitud del avance de los casos de ex jefes paramilitares que se escudaron bajo la Ley de Justicia y Paz, las enormes dificultades para la determinación de la propiedad de las tierras debido a las circunstancias que rodearon el robo original y el miedo a represalias violentas que todavía prevalece en numerosas comunidades.

Siguen produciéndose asesinatos de líderes de comunidades desplazadas. Se han intensificado los desplazamientos forzados en la costa del Pacífico, en la costa atlántica de Córdoba y en la región central del Magdalena y Cauca (HRW 2010, pp 49-51; CNRR 2010, p. 15). Los combatientes desmovilizados se enfrentan a amenazas e intimidación y a reclutamientos por grupos criminales (ver más abajo). Al mismo tiempo, la Política de Seguridad Democrática ha contribuido a incrementar el temor en algunas comunidades: por ejemplo, con el escándalo notorio de “falsos positivos”, que alude a las ejecuciones extrajudiciales efectuadas por las fuerzas de seguridad y que han dejado más de 1.100 víctimas civiles entre 2001 y 2009 (Cinep 2009, pp 1-3). Las víctimas fueron registradas como guerrilleros muertos en enfrentamientos para poder inflar las tasas de éxito y reclamar bonos financieros.

### *Los nuevos grupos criminales: una evaluación inicial*

Los nuevos grupos criminales parecen estar en el corazón de la violencia organizada, y por tanto merece la pena considerar brevemente sus principales características. Una de las más

---

<sup>10</sup> Barrancabermeja, ciudad de 200.000 personas en la provincia de Santander, es el municipio con mayor riesgo de violencia contra las personas desmovilizadas, según la unidad de seguridad de la ACR. Entrevista Bogotá, 10/09/10.

<sup>11</sup> Las organizaciones no gubernamentales elevan la cifra a 5,2 millones.



sobresalientes es su extrema fragmentación. Los nuevos grupos parecen haber derivado, en distintos grados, de los paramilitares, algunos de ellos incluso como sustitutos de las desaparecidas AUC, ERPAC<sup>12</sup> o la Oficina de Envigado en Medellín (que surgió de las antiguas estructuras criminales); otros proceden claramente de los restos de los paramilitares, como Los Paisas y Los Rastojos (CNRR 2010, p. 11).

Otra característica importante de estos grupos es que han tejido una considerable red de alianzas locales (ICG 2010, p. 10). Tienen pactos con la guerrilla local (que protege la producción de coca) y se han apoderado de los municipios con diferentes niveles de intensidad y en connivencia con las fuerzas policiales y militares.<sup>13</sup> La diversidad táctica también es evidente: algunos grupos prefieren mantener un perfil bajo, pero otros se muestran uniformados y altamente visibles. Los objetivos son asimismo diversos, aunque se aprecian algunas características comunes. Un estudio reciente indica que de 26 grupos en todo el país, todos se dedican al crimen organizado y la mayor parte trata de controlar las comunidades locales a través de amenazas y temor —lo que explica los continuos asesinatos de líderes comunitarios—. Sin embargo, solo una minoría de entre estos 26 grupos comparte el objetivo tradicional de los paramilitares contra la insurgencia, y solo 7 de los 26 buscan controlar instituciones estatales para beneficio privado (Granada *et al.* 2009). Las estimaciones actuales del Ministerio del Interior y Justicia indican además que en 60 municipios distribuidos en 20 de los 32 departamentos del país estos grupos están tratando de influir en las elecciones locales y departamentales que se celebrarán en octubre de 2011.<sup>14</sup>

Dada la extrema diversidad de los grupos y las variedades de sus fuentes de ingresos, no es raro que el control de la economía ilícita no sea estable. Los grupos criminales siguen luchando entre sí por el dominio de las principales fuentes de ingresos ilícitos. Se especula que una pequeña parte de estas organizaciones, solo cuatro, están tomando el control de estos ingresos. Una serie de expertos en conflictos sostiene que esta “reconcentración” del poder económico puede terminar reproduciendo los cárteles verticales y políticos tal y como fueron en 1980, famosos por el comercio de drogas organizado.<sup>15</sup>

### *Actividades de guerrilla*

Al mismo tiempo, Colombia se sigue viendo afectada por otras fuentes de conflicto. Como se mencionó anteriormente, ofensivas militares como la Operación Sodoma —el nombre dado al exitoso ataque al Mono Jojoy— prolongan un contexto de guerra a pesar de la disminución de la intensidad de la guerrilla. El mes anterior al ataque a este alto militar de las FARC, la campaña militar vio perder la vida de casi cuarenta militares y policías en una serie de ataques; entre ellos, ocho policías cayeron en un asalto contra sus cuarteles en la región del Putumayo, cerca de la frontera con Ecuador. En las zonas de “consolidación”, la situación sigue siendo inestable, por lo que la introducción prevista del control del Estado civil no llega a completarse. En general, las autoridades colombianas han registrado un aumento de la actividad de la guerrilla desde 2008 (*Semana* 2011a).

---

<sup>12</sup> A veces llamado el “Ejército Anticomunista Revolucionario Popular de Colombia” y en otras ocasiones “Ejército Antiterrorista Revolucionario Popular de Colombia”.

<sup>13</sup> En la región del Bajo Cauca se ha informado de ataques de grupos contra las fuerzas de policía locales. Entrevista con el representante de la comunidad internacional, Bogotá, 31/08/10.

<sup>14</sup> Publicado en el sitio web de *Colombia Reports* (<http://colombiareports.com/colombia-news/news/14357-neo-paramilitary-groups-increase-control-over-countryside-govt.html> consultado el 28/02/11).

<sup>15</sup> Entrevistas con expertos en conflictos, Bogotá, 7 y 9/9/10.

Una de las razones que explican la longevidad y la resistencia de la guerrilla pese a la reciente ofensiva militar es la de su profunda complicidad con la producción de narcóticos y su comercio, además de otros delitos que forman parte del crimen organizado. Por ejemplo, los ingresos de las FARC derivados del narcotráfico se han estimado en alrededor de 500 millones de dólares estadounidenses por año.<sup>16</sup> Por tanto, su interés en la lucha contra el Estado ya no es puramente político, sino que se ha convertido en una cuestión de control del territorio y la población para proteger su base de ingresos —aunque si hay que destacar que su entrada en el negocio de coca se debió en gran parte a circunstancias casuales, más que ser fruto de una estrategia o diseño, y también cabe señalar que la ideología revolucionaria de las FARC sigue siendo esencial para la identidad del grupo (López 2010, p. 176; Felbab-Brown 2009, p. 6)—. En esta compleja situación, en la que se entremezclan motivos ideológicos, financieros y comunitarios, los miembros de la izquierda armada forman alianzas con nuevos grupos criminales si lo consideran rentable. Como expresó un funcionario de la ONU, “toda combinación [de grupos armados] es posible”.<sup>17</sup> Los vínculos de la guerrilla con estos grupos son en realidad anteriores a la desmovilización, de cuando los paramilitares estaban asumiendo un mayor control sobre las rutas de tráfico y las FARC controlaban las zonas de producción de coca; en ese momento comenzó un cierto grado de cooperación entre ambos en lo relativo a lo que está considerado como la parte central del narcotráfico y su negocio (Felbab-Brown 2009, p. 5).

En resumen, Colombia ha hecho grandes progresos desde el momento álgido de la violencia de hace una década: las tasas oficiales de homicidios fueron en 2010 las más bajas desde hace 25 años. Sin embargo, estas cifras no reflejan la seguridad real, pues otros delitos y actos de violencia —como matanzas, chantajes, robos y abusos sexuales— se han incrementado en los últimos años (Acero Velásquez 2011; *Semana* 2011a). Las condiciones de seguridad siguen siendo extraordinariamente complejas, fragmentarias e inestables. El nivel de peligro que afrontan las comunidades y las personas en Colombia sigue alarmante e impredecible.

### DDR en tiempos de conflicto: 1980-2006

Desde la década de 1980, y a través de las diferentes fases del conflicto, se han desarrollado cuatro procesos de DDR (CNRR, 2010, pp 8-9). El primero, en 1982, consistió en una amnistía general para los guerrilleros. El segundo se centró en una serie de grupos guerrilleros específicos (como el M19 y el Ejército Popular de Liberación, EPL) y supuso el establecimiento de un acuerdo de paz con el gobierno en la primera mitad de la década de 1990 por el que se desmovilizaron 5.700 personas de estas organizaciones relativamente pequeñas. Tras el proceso, estos grupos se convirtieron en actores políticos y generaron a través de sus ex miembros una impresionante cantidad de organizaciones no gubernamentales (ONG) que enfocaron su acción hacia temas de paz y conflicto. Sus miembros se reintegraron en la vida civil con el apoyo social y económico del Estado, aunque no hubo procesos de reconciliación y reparación para las víctimas. El número limitado de ex combatientes, y la comprobación práctica de que podían perseguir sus objetivos políticos por

---

<sup>16</sup> Sin embargo, es una estimación alta. Otras estimaciones son (mucho) más bajas. Por ejemplo, según el Servicio de Investigación del Congreso: “Las Naciones Unidas estiman que el ingreso anual promedio de las FARC es de 342 millones de dólares, de los que 204 derivan del tráfico de drogas. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda de Colombia registra los ingresos de las FARC en 2003 en 77,16 millones de dólares, de los cuales el tráfico de drogas representó 11,54 millones.” (Veillette 2005). La revista colombiana *Semana* estimaba los ingresos de la FARC durante el año 2003 en 23.000 millones de pesos, es decir, alrededor de 11 millones de dólares.

<sup>17</sup> Entrevista, Bogotá, 03/09/10.

medios democráticos, hizo posible que estos procesos alcanzaran considerable éxito. Es necesario añadir, no obstante, que alrededor de 1.000 desmovilizados fueron asesinados, algunos de ellos por las FARC.<sup>18</sup>

El tercer proceso de DDR es llamado “individual”. Desde 1994, este programa se ha centrado fundamentalmente en los desertores individuales de la guerrilla, y en menor medida en otros grupos armados ilegales que no han firmado la iniciativa colectiva de DDR. El programa individual es ante todo una estrategia de contrainsurgencia<sup>19</sup>: el Estado trata de tentar a los miembros de la guerrilla y a sus familias con una perspectiva de reintegración en la sociedad y de regreso a tiempos de paz. Las autoridades tratan así de socavar la fuerza de la insurgencia y, al mismo tiempo, obtener información vital para sus futuras ofensivas.

La gran cantidad de intervenciones en los medios públicos y el material utilizado para difundir el mensaje entre los miembros de las FARC y el ELN demuestran la importancia que los líderes militares y políticos le dieron al programa individual de DDR.<sup>20</sup> Se organizaron varios eventos especiales, se produjeron CD y pegatinas, se distribuyeron folletos por vía aérea en las zonas donde se concentraba la milicia y se emitieron anuncios de televisión. A mediados de 2010, un total de 29 mil millones de pesos, alrededor de 11 millones de dólares, había sido pagado a casi 5.000 combatientes desmovilizados a cambio de información militar estratégica.<sup>21</sup>

El camino que los desertores siguen para desmovilizarse se estandarizó; cada combatiente que decide desmovilizarse puede acudir a cualquier autoridad civil (incluidas las religiosas), que están obligadas a trasladarles a la unidad militar más próxima (de la Policía Nacional o del Ejército). Una vez que el combatiente es transferido a una de estas unidades, se le registra, entrega sus armas y entra en el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD). Según este esquema, los combatientes que se desmovilizan reciben alojamiento, alimentación, atención médica y ropa. Son trasladados a las llamadas “Casas de la Paz”, generalmente ubicadas en las ciudades más grandes de Colombia<sup>22</sup>, donde permanecen hasta que su pertenencia a un grupo armado y su rango son verificados por las autoridades.

Si este proceso tiene éxito, los combatientes reciben una certificación como ex combatientes del Comité Operativo de Dejación de Armas (CODA), integrado en el Ministerio de Defensa. En esto se aprecia una nueva fase de los DDR de reinserción y reintegración, ya que hasta 2006 eran dirigidos por el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil, que formaba parte del Ministerio del Interior y Justicia. El programa incluye atención médica, educación y

---

<sup>18</sup> Entrevista con DDR experto y ex guerrillero, Bogotá, 08/09/10. Las FARC acusaron a los que se habían desmovilizado de traición a la causa revolucionaria.

<sup>19</sup> Esta interpretación del programa fue defendida por un ex alto funcionario del ministerio de Defensa y ex candidato presidencial. Entrevistas, Bogotá, 2-3/09/10.

<sup>20</sup> Entrevista con varios representantes de la PAHD (Programa de Ayuda Humanitaria para desmovilizados), 10/09/10.

<sup>21</sup> *Ibid.* Cabe señalar que estos pagos o bonificaciones son evaluados de acuerdo con la información entregada; por ejemplo, si conduce a la liberación de rehenes o al descubrimiento de un recorrido de armas, o la recuperación de material explosivo.

<sup>22</sup> El gobierno de Uribe decidió concentrar a los desmovilizados de las FARC y el ELN en las grandes ciudades para proporcionarles oportunidades de trabajo y anonimato. Entrevista con el ex alto funcionario del Ministerio de Defensa, 02/09/10. Véase también la descripción detallada de los retos que enfrentan estos ex guerrilleros. IKV Pax Christi de 2006.

apoyo para la reintegración económica, con la entrega de un capital inicial de ocho millones de pesos colombianos (aproximadamente €3.000), pensado para ser utilizado para poner en marcha un negocio o financiar un curso de formación; además, se otorgan asignaciones de 537.000 pesos al mes por un máximo de veinticuatro meses (Méndez y Rivas 2008, p. 11; Beltrán Moreno 2009, p. 35).

Desde 2006, el programa de reintegración ha sido dirigido por la Alta Consejería para la Reintegración (ACR). En los siguientes capítulos se describen en detalle cuáles fueron sus operativos. Entre 2002 y 2010, se desmovilizaron 22.260 personas, según informa el programa, incluyendo los primeros desmovilizados ex combatientes de las FARC, del ELN y los miembros disidentes de la AUC que no se desmovilizaron a través del programa colectivo (ver abajo).<sup>23</sup> Un cierto número de organizaciones en la sociedad civil, entre ellas Manos por la Paz, hacen campaña para que ofrecer también este programa a los guerrilleros encarcelados.<sup>24</sup>

### *Desmovilización paramilitar*

Por último, a partir de 2002 y hasta —oficialmente— el año 2006, Colombia desarrolló un cuarto proceso de DDR mucho más ambicioso: ya no se centró en casos individuales, sino que pretendía la desmovilización colectiva de fuerzas paramilitares. Comenzó con un alto el fuego paramilitar en 2002 y rápidamente evolucionó hacia la desmovilización y el desarme, basados formalmente en un acuerdo de paz de una sola página firmado por ambas partes en Santa Fe de Ralito el 15 de julio de 2003.<sup>25</sup> El fundamento jurídico para la desmovilización fue problemático, ya que desde un principio no se estableció ninguna ley para proteger a las víctimas de la violencia paramilitar ni se cumplieron las condiciones previas —en especial, para alcanzar un alto el fuego total— de un proceso de desmovilización (Koth, 2005, p. 27).

La Ley de Justicia y Paz de 2005 (Ley 975) estableció finalmente un marco jurídico basado en otros procesos de justicia transicional que pretendía estimular a los ex combatientes a decir la verdad, confesar sus crímenes y devolver lo robado.<sup>26</sup> A cambio, se les otorgaba amnistía sobre las penas de prisión. Aunque la Ley 975 supone una ruptura con la amnistía general anterior, su implementación ha sido obstaculizada por la insuficiencia de fondos y de mano de obra. Según el ex ministro de Interior y Justicia, Carlos Holguín Sardi, la ley “es difícil de entender, incluso para los colombianos.”<sup>27</sup>

La ausencia inicial de un marco jurídico adecuado y la inexistencia de condiciones claras para la desmovilización de los paramilitares —como, por ejemplo, una casi completa falta de comunicación entre el Estado y las autoridades locales precisamente en las regiones donde los ex combatientes estaban siendo desmovilizados— hizo que el proceso pasara casi desapercibido para la comunidad internacional (Koth, 2005, p. 27). El único respaldo

<sup>23</sup> Figuras de PAHD, septiembre 2010.

<sup>24</sup> Entrevista con Manos por la Paz, Bogotá, 31/08/10. Según este grupo, la gran mayoría de los reclusos FARC desean salir de la organización guerrillera.

<sup>25</sup> El texto de este acuerdo se puede leer en el sitio web de Conciliación Recursos: <http://www.cr.org/our-work/accord/colombia/spanish/acuerdo-santafederalito.php>

<sup>26</sup> Ver Congreso de Colombia, 25/07/05. Ley 975 de 2005. "Por lo cual se dictan disposiciones para la reincorporación de MIEMBROS de grupos armados organizados al margen de la ley, que de manera efectiva contribuyan a la consecución de la paz en la Nación y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios." Diario oficial 45.980. Para la cuestión de los *trade-off* entre la justicia y la paz en el caso de Colombia, ver: <http://www.ictj.org/en/where/region2/514.html>

<sup>27</sup> <http://wikileaks.ch/cable/2006/11/06BOGOTÁ10294.html>

internacional importante obtenido al inicio de este cuarto proceso —cuando los paramilitares iban entregando sus armas en diferentes puntos del país—, vino de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)<sup>28</sup>, aunque solo debido a la petición expresa del Estado. Poco después, a principios de 2004, la Organización de Estados Americanos (OEA) estableció una misión de observación, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA) (Koth 2005, p. 27), que sigue siendo la fuente más constante de informaciones sobre el proceso de DDR. Tras la adopción de la Ley 975, los donantes internacionales se mostraron más dispuestos a apoyar el proceso.

En total, las cifras oficiales muestran que, entre 2003 y 2006, 31.671 miembros de la AUC fueron desmovilizados y 18.000 armas fueron entregadas (CNRR 2010, p. 17) durante las ceremonias realizadas por 39 grupos de las AUC (conocidos como “Bloques” o “Frentes”) en las regiones designadas para la desmovilización. El proceso fue liderado por el entonces Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, y constaba de tres fases: 1) la sensibilización y la preparación para la desmovilización de los ex combatientes; 2) la convocatoria de una asamblea en el lugar de desmovilización (en ella, el ex combatiente expresa al CODA su deseo de ser desmovilizado, tras lo cual se verifican sus datos como ex combatiente); 3) el inicio de la desmovilización formal y del proceso de reintegración, siempre que el CODA haya verificado los datos y se reconozca oficialmente al ex combatiente (2005 Koth, CNRR 2010, pp 16-17; Porche y Rasmussen 2008).<sup>29</sup>

Tras la verificación del CODA, el paramilitar desmovilizado podía comenzar la fase de reinserción y reintegración, dirigida por el Alto Comisionado para la Paz y en cooperación con el programa del Ministerio del Interior PRVC. Los paramilitares desmovilizados recibieron beneficios similares a los de los desplazados individuales, sobre todo en términos de educación, salud y situación económica, pero el capital inicial era mucho menor (2 millones de pesos en vez de 8 millones de dólares) y solamente se otorgó a ex combatientes que participaban en los proyectos colectivos que incluían a miembros de las comunidades locales y de las víctimas (entre ellas, los desplazados) (Méndez y Rivas, 2008, p. 16). Además, el apoyo mensual para su reintegración también fue menor, 358.000 pesos (unos €150), aunque el programa colectivo no insistía en la participación en las actividades de reintegración.

## Retos para el proceso de DDR hasta 2006

### *Desmovilización insuficiente*

Oficialmente, el proceso de desmovilización colectiva terminó con el paramilitarismo en Colombia. Lo hizo, aunque todavía persisten grandes desafíos. En primer lugar, se ha producido un intenso debate sobre el número de armas entregadas —un parámetro, si bien muy discutido, para medir la efectividad del DDR<sup>30</sup>—. Algunos argumentan que en

<sup>28</sup> La OIM ha trabajado con las autoridades gubernamentales en apoyo a los niños y personas desplazadas. Su responsabilidad principal en el proceso de desmovilización fue la de crear una base de datos con las identidades de los ex combatientes. Entrevista con el representante de la comunidad internacional en Bogotá, 07/09/10.

<sup>29</sup> Los combatientes menores de edad seguirían otro proceso y serían atendidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

<sup>30</sup> Medir el “éxito” del desarme por el número de armas entregadas es problemático. Los números en sí mismos no dicen mucho, salvo si son comparados con el número de armas en circulación, la calidad de las armas entregadas y las tasas de rearmamento —datos todos difíciles de evaluar—. Incluso cuando se comparan las cifras de esta manera, el análisis queda incompleto y no aporta lo suficiente sobre el éxito del DDR. De esta forma no se da ninguna información sobre si los ex combatientes fueron reintegrados de manera sostenible o

comparación con procesos de DDR anteriores y con otras experiencias en el mundo, el número de armas y su calidad son altos (Spagat y Restrepo 2008). Otros, por el contrario, señalan que el número de armas entregadas es demasiado bajo en relación con el número de desmovilizados (Randall 2006, p. 12) o con el número de armas estimadas en circulación.<sup>31</sup> Esto demuestra que medir el desarme solo con cifras y números da una imagen incompleta, especialmente en el caso un escenario tan complejo como el de la situación postconflicto de Colombia.

En segundo lugar, y más relevante, se ha producido una controversia sobre el número de combatientes desmovilizados (CNRR 2010, p. 18). Antes del inicio del proceso, el número total de miembros de la AUC se estimó entre 10.900 y 20.000 (Porche y Rasmussen 2008, p. 528). Pero, al final, más de 30.000 habían pasado por el programa. Algunos representantes del gobierno, especialmente el alto comisionado Restrepo, trataron de explicar la diferencia argumentando que el mayor número se debe a que incluye no solo los combatientes, sino también a simpatizantes y colaboradores como proveedores, conductores e informantes, a los que los paramilitares decidieron desmovilizar también.<sup>32</sup>

Una imagen diferente se extrae de las confesiones de ex paramilitares y de los informes de la MAPP-OEA (CNRR 2010, p. 18). En ellos se sugiere que las cifras fueron infladas artificialmente con negociaciones y acuerdos de último minuto, como la compra por parte de narcotraficantes de unidades paramilitares completas para garantizar su protección legal; o como el relleno de las unidades con nuevos miembros con el objetivo de obtener mayores subsidios del Estado. Esta última práctica parece haber sido particularmente común en Medellín y en la región nororiental de Cesar (Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2007, p. 5).

Las primeras señales de que el proceso de desmovilización estaba siendo manipulado con fines de lucro o de protección legal llegaron con la evidencia de que las personas clave de la estructura de poder paramilitar no estaban participando en el proceso. Estas señales, en particular, indicaban que el nivel intermedio de las estructuras paramilitares de poder se mantuvieron intactas en algunos casos y asumieron el control de los mercados ilícitos en sus zonas; desde entonces han entrado en la competencia por obtener un mayor porcentaje de la economía criminal en Colombia. Dos ejemplos destacados son el Bloque de Contrainsurgencia Wayú, en la región fronteriza de La Guajira, y un frente similar en los Montes de María, en la costa atlántica del país (Granada y otros, 2009, pp 473-474).

Por otra parte, no se inició ninguna reforma institucional o económica que acompañase los procesos de desmovilización individual y colectiva. Como resultado, las estructuras paramilitares restantes reclutan rápidamente gran número de desmovilizados a través de los

---

sobre el incremento de la seguridad, como tampoco sobre la forma en que la población percibe el proceso. Lo mismo se puede decir sobre la medición de la eficacia del proceso basándose en el número de desmovilizados. Estas cuestiones son parte de un debate más técnico sobre la eficacia de los programas de DDR en el contexto colombiano.

<sup>31</sup> Se sabe que uno de los líderes de las AUC importó ilegalmente al menos 15.000 armas de fuego, que fueron distribuidas entre solo tres de los bloques de las AUC. Ver: <http://www.verdadabierta.com/victimarios/3259-los-15-mil-fusiles-de-vicente-castano>

<sup>32</sup> Informes recientes indican que el problema de las “falsas” desmovilizaciones afectó no solo al proceso de los paramilitares, sino también al de la guerrilla. El ex Alto Comisionado para la Paz fue acusado de afirmar que se había desmovilizado un grupo de las FARC de 66 miembros, cuando en realidad tanto personas como armas fueron “compradas” para que abandonaran en bloque, con el objetivo de demostrar el éxito de la desmovilización de las FARC. Ver: <http://www.verdadabierta.com/la-historia/periodo4/entrega-de-bienes-de-victimarios/3062-investigacion-a-luis-carlos-restrepo-por-supuesta-falsa-desmovilizacion-en-2006>



viejos contactos y utilizando el hecho de que muchos de los reclutas se ven impelidos por sus necesidades económicas. Según un experto en DDR, 300 de los 2.000 miembros desmovilizados del Bloque Central Bolívar de Medellín regresaron al crimen organizado en los tres días que siguieron a su desarme.<sup>33</sup>

Considerando estos hechos del inicio del proceso DDR, era previsible el fracaso sistemático a la hora de abordar los vínculos entre los paramilitares y las economías ilícitas que ya desde tiempo atrás florecían en Colombia. Lejos de socavar estas fuentes de riqueza, el proceso DDR colectivo era consciente, desde el principio, del interés de un número de líderes paramilitares de preservar y expandir sus riquezas y, si era posible, convertirlos en activos legítimos. Esta ambición provocó la desaparición de los elementos políticos de los paramilitares —el líder de las AUC Carlos Castaño, un defensor radical de la contrainsurgencia, fue asesinado en 2004—. En los últimos años se aprecia una intensa reorganización del crimen organizado relacionada con la rápida e intensa competencia para controlar las empresas más lucrativas (Toledo Centro de la Paz 2010, parte II). Además, a diferencia de las desmovilizaciones de los años 1980 y principios de la década de 1990, los ex paramilitares y guerrilleros no muestran gran interés en asentarse en la sociedad civil o en alcanzar una representación colectiva y transparente en la vida política. Según algunos observadores, estas condiciones iniciales han demostrado ser fuentes de indeleble debilidad a largo plazo.<sup>34</sup>

#### *Debilidades del programa*

En términos de diseño y ejecución de programas, el paquete de reintegración y desmovilización individual y colectiva del PRVC también se enfrentó a varios desafíos. El programa se centró en gran medida en la integración económica, buscando ofrecer medios de vida alternativos a los ex combatientes para garantizarles su pleno retorno a la vida civil. Sin embargo, los resultados fueron decepcionantes. En el programa de reinserción individual, el desembolso de capital inicial a todos los ex combatientes —al margen de la existencia previa de planes de negocios o de talento empresarial— no tuvo en cuenta el hecho de que no todos poseían los conocimientos y las habilidades necesarias para poner en marcha una empresa: muchos estaban demasiado acostumbrados a obedecer órdenes. Faltó una evaluación de las habilidades de los desmovilizados y de la viabilidad de sus planes de negocio, especialmente en el contexto económico local. Por otra parte, el capital inicial era limitado, y el compromiso con el sector privado deficiente (Méndez y Rivas 2008, p. 14).

Como consecuencia, muchos ex combatientes no pudieron conseguir unos ingresos estables. Además, los paramilitares desmovilizados bajo el programa de reintegración económica dirigido por el Alto Comisionado para la Paz en cooperación con el PRVC se enfrentaron a numerosos problemas. Los “proyectos para la paz” colectivos se centraban frecuentemente en la agricultura, que requiere disponer de tierras difíciles de adquirir. Por otra parte, el capital inicial de dos millones de pesos de cada ex combatiente no era suficiente —ni siquiera en los regímenes colectivos— para cubrir los costes, por lo que los proyectos requerían a menudo de una financiación adicional inexistente. Tampoco ha sido posible cumplir con el requisito de que la población local, particularmente aquellos clasificados como vulnerables, se involucren en los proyectos, pues no existían recursos adicionales para financiar su participación. Además, la población local era, a menudo, muy hostil ante la idea de colaborar

---

<sup>33</sup> Entrevista con experto en DDR, 06/09/10.

<sup>34</sup> Entrevista, Bogotá, 08/09/10.

con los ex combatientes desmovilizados. Por último, se prestó poca atención al contexto económico local en el que se establecían los proyectos, pues eran supervisados a escala nacional (Méndez y Rivas, 2008, pp 17-18).

Otros elementos del programa también se mostraron insuficientes: en la evaluación de 2006 del programa PRVC se demuestra que el 31 por ciento de los desmovilizados no habían recibido ningún apoyo financiero; el 55 por ciento no había tenido acceso al Estado de salud; el 66 por ciento no había recibido ningún apoyo psicosocial; el 55,7 por ciento no estaba inscrito en la escuela; y el 59,8 por ciento no tenía empleo ni trabajaba en un proyecto productivo colectivo (Denissen 2010, p. 334). Como consecuencia, la MAPP-OEA concluyó en 2007 que “la gente en las comunidades sigue teniendo la impresión de que el programa no prevé la reintegración socioeconómica de los beneficiarios, lo que, por su parte, podría ser la razón por la que tienden a retornar a sus actividades ilegales” (MAPP-OEA de 2007, p. 9). Con la instalación de la ACR en 2006, se realizaron varios cambios en el proceso de reintegración para mejorar su eficacia. El siguiente capítulo describe el rediseñado programa de reinserción con más detalle.



### 3. Las nuevas estrategias de reintegración: 2006-2010

#### Introducción

Aunque el período formal de desmovilización y desarme de los paramilitares terminó en 2006, la reinserción de muchos miembros de las AUC y ex guerrilleros continuó en marcha. Además, el programa de DDR individual se mantuvo activo y entre 2006 y 2010 alcanzó el pico más alto de resultados: cerca de 14.000 combatientes se acogieron a la desmovilización individual, en su mayoría miembros de las FARC y el ELN.<sup>35</sup> Este número de desmovilizaciones coincidió con la intensificación de la ofensiva militar y estratégica contra las guerrillas. El actual conflicto con estas y el surgimiento del nuevo crimen organizado — que frecuentemente se nutre de ex paramilitares—, han convertido a los programas DDR en una característica clave de la política gubernamental. Una nueva ronda de esfuerzos para racionalizar y mejorar el proceso desde un punto de vista técnico condujo a la introducción de cambios sustanciales en el año 2006.<sup>36</sup>

Estos cambios comenzaron con la creación de la ACR para reemplazar el PRVC, que se había mostrado incapaz de gestionar el proceso de reintegración. Con la ACR se decidió armonizar los procesos de reintegración de todos los ex combatientes y se puso fin a las diferencias de trato individual y colectivo, en términos de condiciones, en los programas de generación de ingresos y la provisión de capital inicial.

Además, la ACR adoptó una visión de largo plazo para la reintegración, sustituyendo el enfoque anterior de reinserción de corto plazo (Méndez y Rivas 2008, p. 10). El período durante el cual los participantes podían beneficiarse del programa dejó de especificarse y se sustituyó por la determinación del progreso individual de cada ex combatiente. Sin embargo, para poder recibir los beneficios, estos estaban obligados a participar en el programa de reinserción. Este enfoque se aplicó tanto a los nuevos participantes como a las personas que ya se habían desmovilizado en una fase anterior pero que todavía no se habían reintegrado.

El nuevo enfoque de la ACR reconoce explícitamente, además, que la reintegración exitosa de los ex combatientes en la vida civil no depende solo de la oferta de medios de vida alternativos y asistencia psicológica, sino también del fortalecimiento de las comunidades en las que los ex combatientes deciden instalarse. Como consecuencia, el programa ACR ofrece apoyo no solo a las personas desmovilizadas, sino también a las actividades que persiguen mejorar las condiciones económicas y sociales de estas comunidades. La ACR también trató de adaptar sus programas para garantizar el mejor ajuste posible entre las capacidades de los ex combatientes y sus oportunidades económicas y sociales. Para gestionar este enfoque a escala local, para abordar la desconexión entre las realidades económicas y sociales y la programación centralizada y para estimular un contacto más directo entre los combatientes desmovilizados y las comunidades, la ACR se embarcó en un importante proceso de descentralización mediante el establecimiento de oficinas regionales, conocidas como

---

<sup>35</sup> Informe del PAHD.

<sup>36</sup> En 2008, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) del Departamento Nacional de Planificación publicó la *Política Nacional de Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Armados Ilegales*. Este documento ha servido de marco para la política de reintegración en Colombia desde entonces; en él se establecen el objetivo general del proceso de DDR y los objetivos de cada componente de la política de reintegración (CONPES 2008).

Centros de Referencia y Oportunidades (CRO). En 2010 un total de 29 centros de este tipo ya estaban en marcha.

Este capítulo analiza la política nacional de reintegración y el programa de la ACR con más detalle, centrándose en los retos que ha enfrentado. Se inicia con una descripción detallada de los diferentes componentes del programa y de las cuestiones relacionadas con cada uno de ellos. Se hace especial hincapié en el tema central de este informe, es decir, en los vínculos entre la reinserción y las comunidades, tanto en términos de toma de decisiones estratégicas y de seguridad como de la oportunidad económica.

### Reintegración en Colombia: la teoría<sup>37</sup>

El programa de reintegración nacional dependiente de la ACR tiene como objetivo ofrecer un enfoque integral para la reinserción que permita a los ex combatientes y sus familias ser independientes, respetuosos con la ley y convertirse en miembros de la comunidad, creando las condiciones adecuadas para que puedan establecer sus nuevas vidas sin provocarles angustias, miedos o fricciones. El programa ACR se centra en la salud, la educación, la atención psicosocial, la reinserción social, la formación profesional y la generación de ingresos.

El *componente de salud* consiste en ofrecer a los ex combatientes y sus familiares acceso a servicios médicos y dentales durante la fase de reinserción. También incluye la atención primaria por problemas relacionados con adicciones, problemas psicológicos y violencia doméstica. Asimismo incluye medidas preventivas como calendarios de vacunación, campañas de sensibilización sobre salud sexual y reproductiva, seguridad alimentaria y la potenciación de un estilo de vida saludable.

La educación se concibe como un elemento fundamental para la vida civil exitosa de un ex combatiente. El *componente de educación* del programa de reintegración permite a los ex combatientes y a sus familiares recibir cursos de primaria, secundaria o de tercer grado. También se ofrecen estudios básicos de alfabetización. Además, las actividades de educación se adaptan a las necesidades de cada participante.

El *componente psicosocial* del programa de reinserción tiene por objetivo dotar a los participantes de las habilidades necesarias para tener éxito en la educación y en el trabajo, y para convertirse en miembros responsables de la familia y la comunidad. Aprenden a establecer y mantener relaciones personales armoniosas, a tomar decisiones que les ayuden a alcanzar sus objetivos y, sobre todo, a resolver problemas y conflictos de forma pacífica. El programa incluye talleres sobre derechos y deberes humanos y técnicas de resolución de conflictos entre ellos, sus familias y las comunidades de acogida. Comprende sesiones individuales y visitas a domicilio por parte de psicólogos y trabajadores sociales, que evalúan si los participantes y sus familias necesitan una atención específica. En caso de graves problemas psicológicos o problemas de adicción, el participante es referido al programa de medicina.

---

<sup>37</sup> La información para esta sección fue obtenida durante entrevistas con funcionarios del ACR y de la página web de ACR [www.reintegracion.gov.co](http://www.reintegracion.gov.co). La “teoría” se trata en esta sección, centrándose en las iniciativas políticas, mientras que la práctica” de los retos de la implementación de políticas será tratada en la tercera sección de este capítulo.

Los *programas sociales* de la ACR están a cargo de la Policía Nacional y se centran en estimular las relaciones entre los ex combatientes y sus nuevas comunidades a través de proyectos en las propias comunidades y del desarrollo de habilidades de trabajo y de ciudadanía activa.

En estos programas pueden participar los desmovilizados que están inscritos o a la espera de comenzar un programa de educación o formación profesional, los que todavía no tienen un empleo tras haber terminado sus estudios o formación y los que no pueden entrar en programas de capacitación o educación porque no se ofrecen en su región; todos ellos son bienvenidos. Las actividades básicas incluyen reforestación; rehabilitación de áreas de la comunidad como escuelas, parques infantiles y parques; y actividades educativas y de prevención para los grupos vulnerables (como los niños). El programa incluye 20 horas de trabajo a la semana durante seis meses, y a los participantes se les ofrece formación en ciudadanía, derechos humanos y habilidades específicas del trabajo (pintura, primeros auxilios, etc.).

La *reintegración económica* en Colombia tiene dos componentes. Se inicia con una formación profesional para que los ex combatientes aprendan un oficio que les permita acceder al mercado laboral y obtener ingresos, bien a través de un empleo, bien iniciando un negocio propio. Los programas de formación están diseñados de acuerdo con el contexto del mercado laboral de cada región y tienen en cuenta cuáles son los deseos, las experiencias previas y la formación de los participantes. La formación está completamente enfocada hacia la consecución de un empleo cualificado y organizada en diferentes niveles según la experiencia previa, los conocimientos y las habilidades de cada participante; se centra en refrescar o complementar la formación anterior. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) ofrece cursos de capacitación, evalúa y certifica el nivel de los ex combatientes.

El segundo componente de la integración económica implica la obtención de ingresos. Tras superar la etapa educativa y la formación profesional, el proceso de reintegración se completa cuando el ex combatiente encuentra una fuente de ingresos sostenible en el mercado laboral.

La ACR apoya dos vías para la generación de ingresos: los planes de empleo (que incluyen programas de aprendizaje a través del SENA) y los planes personales de negocios. En los planes de empleo, la ACR actúa como intermediaria entre los empleadores del sector privado y los ex combatientes desempleados. La ACR busca el apoyo activo del sector privado para crear oportunidades de empleo y estimula a las empresas para que ofrezcan empleo a los ex combatientes, bien como enseñanza formal bajo el SENA, bien como prácticas no remuneradas o, mejor aún, como empleo permanente. El sector privado se compromete también con la reinserción ofreciendo asistencia para redactar planes de negocio o invirtiendo en los nuevos negocios a través del Fondo de Inversión para el Beneficio Social (FIBS). El Banco de Tiempo apoya al sector privado donando tiempo y conocimientos con el objetivo de ayudar a los ex combatientes a explorar todas las oportunidades de trabajo que estén disponibles. La ACR también coopera con las cámaras de comercio locales en la generación de empleo, y con este fin ha tratado de satisfacer las necesidades del sector privado en lo que respecta a la formación de los ex combatientes.<sup>38</sup> En este sentido, se han conseguido una serie de éxitos (ver Cuadro 1).

---

<sup>38</sup> Recientemente, esto ha implicado la introducción de procedimientos y software para la gestión de relaciones con el cliente, mediante el cual la Unidad de Reintegración Económica de la ACR puede seguir los resultados de

### **Cuadro 1: El calzado de Bogotá**

La Cámara de Comercio de Bogotá ha decidido adoptar un enfoque nuevo en la búsqueda de empleo para los ex combatientes basándose en un estudio de 2008 que reveló el escepticismo de la comunidad empresarial hacia el proceso de reinserción: el 75 por ciento de las empresas afirmaron que no estaban comprometidas en forma alguna con el proceso y el 45 por ciento aseguró que no estaría dispuesta a proporcionar empleo a los desmovilizados (Observatorio de la Reintegración de 2009).

Con la ayuda de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Cámara de Comercio ha identificado la industria del calzado como una fuente probable de empleo, debido a la escasez de habilidades clave y a una creciente demanda. Se creó un taller combinado con la escuela de entrenamiento. 45 de los 82 ex combatientes participantes encontraron un empleo permanente a finales de 2010. La Cámara argumenta que este éxito demuestra cómo la integración económica funciona mejor cuando está estrechamente ligada a las demandas de los empleadores y a la dinámica del mercado.

Si un ex combatiente prefiere montar su propio negocio, puede presentar un plan de negocio a la ACR de forma individual o agrupándose con otros ex combatientes. La ACR evalúa su viabilidad y, si el plan es aprobado, concede un capital inicial. Teniendo en cuenta los problemas de despilfarro y la corrupción asociada con este tipo de programas en el pasado, se han establecido una serie de condiciones específicas que es necesario cumplir a la hora de presentar el plan de negocios. El ex combatiente tiene que demostrar poseer un nivel suficiente de educación, formación y experiencia en el negocio propuesto. Otro requisito es haber asistido al programa de reinserción psicosocial. A finales de 2010, un total de 7.600 personas habían recibido un capital inicial de la ACR.<sup>39</sup>

Otro método de reintegración económica, buscar empleo para grupos completos de ex combatientes, estuvo muy extendido durante la primera fase de la reintegración (hasta 2006), pero hoy se asocia con problemas como el fraude y el fracaso comercial masivo. Los grandes proyectos desarrollados según este método no estaban bajo el control de la ACR, por lo que esta abandonó el enfoque. Sin embargo, desde 2006 la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha recibido fondos de la USAID para ejecutar proyectos agrícolas cuidadosamente diseñados para los ex combatientes.<sup>40</sup> Aunque la ACR trabaja en estrecha cooperación con los organismos nacionales colombianos implicados en la reintegración, no supervisa directamente estos proyectos.

El último componente del programa de reintegración, reintegración en la comunidad, constituye un intento innovador de desarrollar la conciencia de que las iniciativas locales son cruciales para los procesos de DDR y su objetivo de alcanzar una paz sostenible (PNUD 2009). La reconstrucción del tejido social dentro de y entre las comunidades, incluyendo en ellas a los ex combatientes, es visto como un ingrediente fundamental para la prevención de la violencia en el futuro. En este sentido, la Unidad de Trabajo con la Comunidad (UTC) de la ACR busca desarrollar las capacidades y los recursos dentro de los hogares y las comunidades donde viven los ex combatientes. El objetivo expreso es conseguir la

---

todas las iniciativas en el sector privado. Según la ACR, estos negocios incluyen desde multinacionales a pequeñas y medianas empresas. Entrevista Bogotá, 10/09/10

<sup>39</sup> Entrevista con la Unidad de Reintegración Económica de la ACR, Bogotá, 10/09/10.

<sup>40</sup> Son más 52 millones de dólares de 2006 a 2009 y 65 millones de dólares entre 2010 y 2015.

implicación de las comunidades en el proceso de reintegración (Caramés 2009), promoviendo el desarrollo y la reconciliación interna y externa en las comunidades seleccionadas y afectadas por la violencia.<sup>41</sup>

El programa de reintegración en la comunidad colabora con los organismos estatales, nacionales y locales, con los líderes comunitarios, los jóvenes y niños, las víctimas del conflicto y los beneficiarios del programa de reintegración.<sup>42</sup> Da comienzo con una evaluación básica en las comunidades que pretende identificar sus necesidades y expectativas. La ACR ofrece talleres a las comunidades centrados en cuestiones de derechos humanos y su protección, participación ciudadana y resolución pacífica de conflictos. Los actos públicos se organizan de modo que los líderes comunitarios y los ex combatientes puedan demostrar de manera clara y visible su compromiso con la transformación pacífica de la comunidad. Finalmente, se lleva a cabo un proyecto que beneficia a toda la comunidad, como mejorar un parque local o acondicionar un campo de fútbol, con el objetivo de reparar lo que se define como el “tejido social” de la comunidad.<sup>43</sup>

La ACR ha informado de que, hasta mediados de 2010, había intervenido en la formación cívica de 20.513 organizaciones de la sociedad civil, realizado 101 evaluaciones participativas y de base, iniciado 167 proyectos en las comunidades y realizado 217 actos simbólicos.<sup>44</sup>

Este componente de reinserción en la comunidad ha recibido amplio reconocimiento internacional. Un buen ejemplo es el apoyo de la OIM a los proyectos de reintegración con enfoque comunitario, que son respaldados económicamente por las embajadas de Canadá, Suecia, Estados Unidos, Países Bajos y España (UNDP 2009, p. 5). La Unión Europea (UE), por su parte, apoya el componente de reinserción en la comunidad del programa ACR.<sup>45</sup>

## Los hechos y los retos de la reintegración

La ACR ha introducido muchas modificaciones importantes en el proceso de reintegración a partir de la experiencia acumulada entre 2002 y 2006; sin embargo, todavía tiene que resolver una serie de acuciantes paradojas internas y desafíos externos.

---

<sup>41</sup> Esta misma unidad también se ocupa de la prevención del reclutamiento de niños.

<sup>42</sup> La información de este párrafo se extrae de una serie de documentos políticos:

ACR (sd). Ruta de Reintegración. Comunidades:

[http://www.reintegracion.gov.co/Es/ruta\\_reintegracion/Paginas/comunidades.aspx](http://www.reintegracion.gov.co/Es/ruta_reintegracion/Paginas/comunidades.aspx)

ACR (sd). Ruta de Reintegración. Formación ciudadana:

[http://www.reintegracion.gov.co/Es/ruta\\_reintegracion/Paginas/form\\_ciudadana.aspx](http://www.reintegracion.gov.co/Es/ruta_reintegracion/Paginas/form_ciudadana.aspx)

ACR (sd). Ruta de Reintegración. Acción simbólica:

[http://www.reintegracion.gov.co/Es/ruta\\_reintegracion/Paginas/accion.aspx](http://www.reintegracion.gov.co/Es/ruta_reintegracion/Paginas/accion.aspx) ;

ACR (sd). Ruta de Reintegración. Proyecto comunitario:

[http://www.reintegracion.gov.co/Es/ruta\\_reintegracion/Paginas/proyecto\\_com.aspx](http://www.reintegracion.gov.co/Es/ruta_reintegracion/Paginas/proyecto_com.aspx)

<sup>43</sup> El concepto de “tejido social” es difícil de definir. Se considera que está constituido tanto por el contexto como por las personas que forman parte de él. La sociedad civil de Colombia percibe los mecanismos del tejido social tanto en las estructuras formales como en las informales; por el contrario, el PNUD afirma que: “El tejido social es una mezcla heterogénea de redes personales, iniciativas y asociaciones claramente definidas, formales, estructuradas y funcionales. El tejido social permite a los individuos y a las sociedades ampliar sus operaciones y sus oportunidades de mejorar su calidad de vida. Respecto del funcionamiento de la sociedad como un tejido social, cuanto más grande es el tejido social, más desarrollada está la sociedad.”

(<http://www.undp.un.hn/PDF/informes/2006/glosario.pdf>, p. 1.)

<sup>44</sup> Ver: <http://www.reintegracion.gov.co/ES/prensa/noticias/Paginas/100718>

<sup>45</sup> Entrevista con la delegación de la UE en Colombia, Bogotá, 07/09/10.

### *Paradojas del programa*

El programa de reintegración a cargo de la ACR se enfrenta a dos paradojas internas fundamentales. La primera tiene que ver con los horizontes temporales y la condicionalidad de sus planteamientos. En principio, ya se ha suprimido el plazo límite para recibir los beneficios. Mientras un ex combatiente esté inscrito y participe en las actividades de reinserción oficiales —educación, capacitación para la obtención de ingresos o para la reincorporación a la comunidad— y su reinserción no se considere completa, seguirá recibiendo apoyo económico (aproximadamente, 500.000 pesos por mes, unos €200).

Este enfoque fue adoptado después de que el sistema del PRVC —por el cual se fijaba un período máximo de dieciocho meses de percepción de beneficios por parte de los ex combatientes desmovilizados colectivamente y de veinticuatro por parte de los desmovilizados de forma individual, sin que en ninguno de los casos hubiera obligación de participar en las actividades colectivas de reintegración<sup>46</sup>— demostrara ser ineficiente. La ACR argumenta que, como no todos los ex combatientes tienen los mismos antecedentes y necesidades, no es realista establecer un límite estándar para el proceso de reinserción: algunos precisan de más tiempo para establecerse como ciudadanos con trabajo que otros. Por otra parte, con la obligatoriedad de seguir los cursos de reinserción, la probabilidad de éxito de la reintegración social y económica se supone mayor. Según funcionarios de la ACR, el tiempo medio actual de la fase de reinserción social (que incluye salud, educación y programas psicosociales) es de unos dos años, mientras que los cursos de reintegración económica suelen durar entre tres meses y tres años.<sup>47</sup>

Al mismo tiempo, los funcionarios internacionales que han colaborado estrechamente con la desmovilización en Colombia temen que este sistema sea susceptible de crear una cultura de dependencia, cuando su fin es estimular la independencia. De acuerdo con un funcionario, “el desmovilizado se está acostumbrando a ganar bastante por no hacer nada”.<sup>48</sup> Por lo tanto, en un contexto de alto desempleo y acceso limitado a las oportunidades económicas (ver más abajo), el proceso de reintegración crea incentivos perversos: es mucho más fácil asistir a cursos de reintegración y percibir los beneficios que salir a buscar trabajo. Además, crea un sentido de derecho de los ex combatientes: creen que el gobierno debe hacerse cargo de ellos, incluso si esto hace que los ex combatientes se sientan al mismo tiempo humillados (Denissen 2010, p. 338). Existe el riesgo de que el programa en su configuración actual, con su objetivo de proporcionar una respuesta individualizada para cada ex combatiente, no garantice que los incentivos se ajusten a los contextos económicos y sociales en que viven. Algo que podría resolverse con vías de reinserción individualizadas, pero con objetivos claros y el establecimiento de fechas de término concretas para cada ex combatiente (Denissen 2010, p. 339; Morgenstein 2008, p. 9). Desde una perspectiva más amplia, es precisa una aclaración: diferenciar entre un *proceso* de DDR y un *programa* de DDR. El proceso requiere planes de reinserción a largo plazo y adaptados al individuo, mientras que el programa, por una serie de motivos, es limitado en cuanto a la satisfacción de las necesidades del proceso. Es necesario alcanzar un delicado equilibrio que permita que el programa de DDR tenga en cuenta las necesidades más urgentes y cambiantes del proceso de DDR.

---

<sup>46</sup> Para los ex combatientes inscritos en el programa individual, sin embargo, se establecía como condición para recibir la beca su participación en las actividades de reintegración.

<sup>47</sup> Información de la ACR Reintegración Económica del Departamento, entrevista 09/10/10.

<sup>48</sup> Entrevista con un miembro de la comunidad internacional, Bogotá, 07/09/10.

Una segunda paradoja surge de la interrelación entre las diferentes líneas del programa de reintegración, en particular entre los esquemas psicosociales y el empleo y entre la reintegración en general y la reconciliación de la comunidad.

Para poder participar en el plan de empleo, un ex combatiente tiene que asistir a talleres psicosociales y otras actividades, tanto durante la fase de entrenamiento como durante el período en el que la ACR le ofrece apoyo para encontrar empleo en el sector privado.<sup>49</sup> Dado el escaso interés que el sector privado muestra por ofrecer trabajo a los ex combatientes, algunos desmovilizados prefieren que sus historias no se conozcan públicamente. Este deseo se ve dificultado por la obligatoriedad de asistir a los talleres psicosociales: los empleadores notan rápidamente si alguien necesita tomarse tiempo libre para asistir a los talleres. De este modo, la concurrencia dificulta las posibilidades de empleo de los ex combatientes, y daña potencialmente su capacidad de integrarse como ciudadanos.

De forma similar, las actividades de reintegración puede tener un efecto perverso en las zonas donde nuevas bandas criminales han emergido y han logrado reclutar a un gran número de combatientes desmovilizados. Los ex combatientes que desean continuar en el proceso de reintegración y alejarse del crimen descubren que están aislándose de la vida social para evitar amenazas de sus antiguos colegas o sospechas de los integrantes de la comunidad. Este aislamiento autoimpuesto es visto como una respuesta efectiva a las realidades locales, pero está lejos de contribuir a una reconciliación amplia de la comunidad (Centro Toledo de la Paz 2009, pp 113-114).

#### *Obstáculos económicos 1: desconfianza en el negocio con desmovilizados*

La reintegración económica es un componente vital del proceso de reintegración, con frecuencia considerada como la última etapa de apoyo a los ex combatientes para convertirse en civiles autosuficientes. Al mismo tiempo, desafortunadamente, la generación de ingresos propios ha sido un hueso duro de roer. Como uno de los entrevistados ha afirmado, es “la parte más débil de la política estatal.”<sup>50</sup> En parte, esto se atribuye a la falta de interés de la ACR, que se había centrado más en los programas psicosociales y educativos. Sin embargo, parece que otros factores están desempeñando un papel más importante desde que la ACR adoptó un modelo de actividad empresarial más amigable, en parte gracias a la labor de Frank Pearl, un ex empresario que fue nombrado Alto Comisionado para la Reintegración (Godnick y Klein 2009, p. 25). De hecho, la ACR ha establecido varios mecanismos para involucrar más sistemáticamente al sector privado en el programa de reintegración económica, como el Banco de Tiempo y la Caja de Seguros de Inversión Social.

A pesar de estos esfuerzos, los resultados no han sido los deseados. El número de ex combatientes contratados por empresas privadas, ya sea como empleados, como aprendices en el marco del SENA o como becarios, es bajo en comparación con el total de desmovilizados que deberían haber sido reintegrados (Puentes *et al.* 2009, p. 41).<sup>51</sup> Una de las principales razones es, a pesar de los esfuerzos, la falta de interés del sector privado en emplear a ex combatientes. Un estudio preliminar de la participación del sector privado en las estrategias de reinserción, llevado a cabo por la Fundación Ideas para la Paz en 2008, demuestra que solo el 20 por ciento de las empresas encuestadas (en una muestra no

<sup>49</sup> Entrevista con ex combatientes en Bogotá, 09/09/10.

<sup>50</sup> Entrevista con un miembro de la comunidad internacional, Bogotá, 07/09/10.

<sup>51</sup> La Fundación Ideas para La Paz demuestra en una encuesta entre empresas en 2008 que solo 645 combatientes habían sido contratados según sus habilidades y conocimientos, un dato muy bajo si se compara con los más de 50.000 combatientes desmovilizados que necesitan encontrar empleo (Puentes *et al.* 2009, p. 41).

representativa de 361 empresas) estaban involucradas de alguna forma en el programa de reinserción (Puentes *et al.* 2009, p. 34). Este dato también lo confirman otros estudios (Observatorio de la Reintegración de 2009). De estas empresas, el 73 por ciento participaron empleando directamente, mientras que el resto participó desarrollando otras formas de apoyo a los participantes, por ejemplo a través de servicios de consultoría o contribuyendo a su formación, patrocinando y ejecutando proyectos productivos o invirtiendo en la comunidad. Una encuesta más reciente de la OIM entre más de 1.000 empresas de todo el país estableció que solo el 13,7 por ciento de las empresas ofrecerían empleo directo a los ex combatientes.<sup>52</sup> De acuerdo con las cámaras de comercio más importantes del país, las empresas solo están interesadas en la contratación cuando hay una clara necesidad de cubrir vacantes.<sup>53</sup>

Los motivos aducidos por las empresas para no involucrarse fueron no solo la falta de apoyo gubernamental, sino también el temor por su seguridad y las posibles represalias de los grupos armados (Guáqueta 2006, p. 298; Puentes y otros, 2009, p. 35). Curiosamente, las empresas que sí ofrecieron su apoyo no lo hicieron tanto por los subsidios ofrecidos por el gobierno como por su sentido de responsabilidad social y su compromiso con la paz (Puentes *et al.* 2009, pp. 37 y 38). Los ex combatientes fueron contratados principalmente como mano de obra (62 por ciento) o de seguridad (22,41 por ciento). Este último caso puede suponer problemas, pues a los ex combatientes no se les permite portar armas, además de que el trabajo como guardia de seguridad no se considera la mejor opción para reintegrarse a la vida civil de forma pacífica. Por otra parte, las comunidades locales recelan de la presencia de desmovilizados en el entorno de los sedes de negocios, lo que puede provocar tensiones.<sup>54</sup>

### *Obstáculos económicos 2: tierra y pobreza*

En las zonas rurales, la reintegración económica se ha enfrentado a un desafío inesperado de enormes proporciones. Muchos de los proyectos para generar ingresos son de carácter agrícola y requieren, por tanto, de tierras. Sin embargo, el acceso a la tierra es una cuestión peliaguda en Colombia, particularmente en las zonas más afectadas por el conflicto. Se estima que al menos cuatro millones de personas fueron forzadas a desplazarse de sus tierras, que fueron confiscadas por los grupos armados, narcotraficantes y terratenientes.<sup>55</sup> Aunque oficialmente la Ley de Justicia y Paz afirma que estas tierras han de ser devueltas a las víctimas, esto solo sucede en contadas ocasiones. Hasta 2010, cinco años después de la introducción de la ley, solo 21.000 del millón de hectáreas estimadas de tierras robadas por los paramilitares habían sido devueltas.<sup>56</sup>

Informes recientes demuestran que las confiscaciones de tierras y el desplazamiento de la población están todavía lejos de haber concluido; al contrario, un puñado de motivos e intereses entremezclados conspiran para perpetuarlos. La tierra sigue siendo un bienpreciado —no solo para la agricultura, en particular para la producción de aceite de palma, sino también para la producción y tráfico de drogas y como símbolo de estatus— y ha sido en repetidas ocasiones una de las causas de los conflictos sociales y el crimen organizado. La

<sup>52</sup> “Solo el 13% de empresarios daría empleo directo a desmovilizados”, *El Tiempo*, 14/09/10.

<sup>53</sup> Entrevista en Bogotá con la Cámara de Comercio, 06/09/10.

<sup>54</sup> Entrevista con un funcionario de Alerta Internacional, Bogotá, 07/09/10.

<sup>55</sup> Para un análisis en profundidad del proceso de apropiación de tierras durante el conflicto, véase: Reyes Posada 2009 y CNRR 2009.

<sup>56</sup> Las estimaciones de tierras confiscadas en los últimos 20 años varía entre 1,2 y 10 millones de hectáreas. La mayor parte de los expertos coinciden en que la cifra real se encuentra entre este rango.



concentración de tierras en manos de latifundistas es hoy más acusada que nunca: las fincas de más de 500 hectáreas suponen en la actualidad el 62 por ciento de la tierra cultivable en Colombia, a pesar de que la productividad en el sector agrícola ha disminuido.<sup>57</sup> Por ello, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos ha establecido la cuestión de la tierra como preocupación fundamental de su programa político. La propuesta Ley de Víctimas presentada en el Congreso en septiembre de 2010 y aprobada en junio de 2011 pretende entre otras cosas devolver cada año unas 500.000 hectáreas de tierra a sus legítimos dueños durante los próximos cuatro años.

Los programas de reintegración en las zonas rurales han de seguir, por tanto, un camino difícil. Los organismos oficiales son extremadamente cautelosos sobre el uso de tierras para proyectos productivos, debido a la mencionada incertidumbre sobre la propiedad real de la tierra. USAID, que trabaja en estrecha colaboración con la OIM en los proyectos comunitarios de producción en las comunidades rurales, requiere generalmente de ocho a diez meses para revisar las propuestas, período durante el cual se aplica un protocolo específico para determinar la propiedad de la tierra que se pretende utilizar.<sup>58</sup>

Incluso cuando un organismo oficial asegura que una tierra puede ser utilizada en un proyecto, otras partes pueden reclamar su propiedad por medios tanto legales como ilícitos. Un caso, por ejemplo, ha sido la demanda judicial presentada contra un proyecto de aceite de palma para ex combatientes por la propiedad de la tierra que había sido confiscada a un narcotraficante en El Retén, en la región del Magdalena.<sup>59</sup> La controversia sobre la propiedad de las tierras es más evidente en el caso de las 3.000 hectáreas expropiadas al ex jefe paramilitar Salvatore Mancuso, que fueron entregadas a las víctimas como reparación bajo el amparo de la Ley de Justicia y Paz mientras una parte de ellas estaba siendo utilizada por ex combatientes en un proyecto de producción.<sup>60</sup> Mientras tanto, en Ayapel, una zona rural en la región del noroeste de Córdoba, grupos criminales obligaron a ex combatientes y víctimas a abandonar la finca que se les había concedido para desarrollar un proyecto. Y en Turbo, cerca de la frontera con Panamá, es necesario que un contingente militar se encargue de la protección de un proyecto de cacao en grano que comenzó en 2008.<sup>61</sup>

Pero la tierra es solo uno de los problemas estructurales que dificultan en grado sumo la creación de empleos para los ex combatientes. El alto desempleo, en torno al 13 por ciento de la población activa en 2009 (CEPAL, 2010), es otro factor que la complica. Además, el programa de reintegración económica está orientado a conseguir la integración económica de los ex combatientes por medio de empleos en la economía formal, pero se estima que un 55 por ciento de los trabajadores colombianos están ubicados en la economía informal (Konrad Adenauer Stiftung 2010a, p. 59).

Los mayores progresos en la creación de empleo para los ex combatientes se han logrado en las grandes ciudades. Esto explica, en parte, la preferencia del gobierno por reintegrar a los desmovilizados de las FARC y el ELN individualmente en estas áreas. Uno de los éxitos destacados por un ex jefe del programa de reintegración en Bogotá es la compra por parte de un grupo de ex guerrilleros, con su capital inicial, de una propiedad en el barrio de Santa Rosa, donde establecieron una comunidad relativamente próspera.<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> Ver para más información “La Tierra Prometida”, *Semana*, 06/09/10 pp. 22–28.

<sup>58</sup> Entrevista con oficial internacional, Bogotá, 08/09/10.

<sup>59</sup> Ver “Reclaman tierras donde se financia proyecto de palma de aceite”, *El Tiempo*, 23/05/10.

<sup>60</sup> Ver “Bienes de víctimas se devalúan”, *El Espectador*, 12/09/10.

<sup>61</sup> Entrevista con experto internacional y oficiales, Bogotá, 07–09/09/10

<sup>62</sup> Entrevista, Bogotá, 02/09/10.

Sin embargo, los paramilitares desmovilizados eligen preferentemente vivir en ciudades más pequeñas o regresar a zonas semirurales de la periferia de Colombia<sup>63</sup>: precisamente donde las condiciones para la reinserción son mucho más severas. La pobreza de estas regiones y la fuerte presencia en algunas de ellas de actividades ilícitas de narcotráfico u otras suponen un gran obstáculo para la reinserción e incrementan la tentación de regresar a una vida criminal. En algunos casos, los ex paramilitares terminan desenvolviéndose en una “zona gris” entre trabajo informal y criminal, como sucede en el caso de los conductores de mototaxi de la región de Córdoba, que llevan a cabo tareas de vigilancia y, al mismo tiempo, de transporte de mercancías en baja escala. Mientras, en las grandes ciudades de Colombia los ex combatientes se involucran en “el transporte de drogas y armas, patrullando los barrios de la ciudad, y en las actividades de inteligencia:” de las bandas criminales (MAPP-OEA 2010, p. 15). Un buen número de estos ex combatientes involucrados en actividades ilícitas sigue participando en las clases de la ACR como un medio para “lavar” sus nuevos trabajos ante la policía local (Toledo Centro de la Paz 2009, pp 110-111).

### *Contradicciones en las comunidades*

Aunque el gobierno colombiano, con el apoyo de la comunidad internacional, ha puesto gran énfasis en la descentralización del proceso de reintegración, no se han alcanzado los resultados esperados. Si bien se hicieron evaluaciones previas a los programas de reinserción en las comunidades, de manera participativa, bajo coordinación y una limitada cooperación entre la ACR y las autoridades locales, solo de vez en cuando surgen propuestas de los municipios para proyectos comunitarios; al mismo tiempo, un analista de comunidades afirma de los municipios que “por lo general no les interesa”.<sup>64</sup>

Un reciente informe de la MAPP-OEA también asegura que las autoridades locales en algunas zonas están “desinformadas, desinteresadas y desconectadas del proceso de reintegración” (MAPP-OEA, 2010, p. 14). Tal vez por esa razón, la ACR es renuente a la hora de ofrecer recursos a los municipios para estos proyectos. Prefiere contratar a otros operadores, a ONG nacionales, a menudo grandes, que no necesariamente están familiarizadas con el contexto local. Esto indica un escepticismo generalizado del gobierno central respecto de la probidad y eficiencia de las estructuras estatales a escala local, al tiempo que la gestión excesivamente centralizada tiende a socavar la sostenibilidad de los programas locales. Esta cuestión, las consecuencias de las tensiones entre el gobierno central y local, será analizado con mayor detalle en el próximo capítulo.

Mientras tanto, los programas siguen siendo percibidos como “lanzados desde arriba” sobre las comunidades, sin ningún tipo de conexión con las necesidades locales. Esta opinión se ve reforzada por la duración limitada de un año de las actividades, independientemente de la realidad local. Muchas comunidades se han visto completamente divididas por el conflicto y, en algunos casos, también por los incentivos materiales proporcionados por el tráfico de drogas. Según un funcionario de la ONU con amplia experiencia en el país, “las comunidades se han visto totalmente divididas, y las demandas de los ciudadanos a las

---

<sup>63</sup> La gran excepción es Medellín, donde vive el 11 por ciento del total de desmovilizados. La mayor parte de las áreas con alto número de desmovilizados se encuentran en zonas más pobres y en barrios del extrarradio de las ciudades, como Valledupar, Cucutá, Turbo, Santa Marta, Montería, Sincelejo, etc. Para saber más sobre las áreas con altos porcentajes de desmovilizados, vea Centre Toledo de la Paz 2009, p. 96.

<sup>64</sup> Entrevista, Bogotá, 03/09/10.

autoridades son como cartas a Papá Noel: todo se trata del 'yo'".<sup>65</sup> En otras palabras, se percibe una actitud altamente individualista que prevalece en muchas de regiones de Colombia. En estos contextos profundamente degradados desde un punto de vista social, se requiere un compromiso a largo plazo para lograr la reconciliación y la creación de un verdadero sentido de comunidad.

Las actividades del programa de reinserción en las comunidades relacionadas con la formación cívica, los pequeños proyectos comunitarios y las actividades simbólicas pueden ser vistas como formas de iniciar un proceso de diálogo local, o como pequeños pasos hacia una paz duradera; pero no se puede esperar que estos pasos, por sí mismos, logren el desarrollo de la reintegración. En opinión de un funcionario europeo estrechamente relacionado con estas actividades, se logran "áreas pequeñas y precarias de comprensión", pero no necesariamente tienen un efecto duradero, teniendo en cuenta las condiciones económicas y sociales en las que se llevan a cabo.<sup>66</sup> Los esfuerzos para lograr mayor profundidad en la reconstrucción de los lazos sociales han sido limitados, aunque el UNDP sigue apoyando, desde el 2007, un proceso de reconciliación ambicioso y centrado en cinco municipios a través de su Programa de Convivencia. Este programa ha atraído fondos de varios donantes europeos.<sup>67</sup>

Un último desafío para la reintegración en las comunidades tiene que ver con la falta de participación de los propios ex combatientes.<sup>68</sup> Muchos de ellos se ven amenazados por grupos criminales u otros grupos armados. Como consecuencia, prefieren mantenerse al margen de la publicidad o se mudan continuamente de un lugar a otro. Un funcionario internacional denomina esta forma de vida como "una existencia inestable, nómada, siguiendo constantemente las noticias de proyectos en otros lugares".<sup>69</sup> El simple hecho de colaborar en un proyecto de reintegración señala a los participantes como ex combatientes, lo que puede causarles la estigmatización o incluso la muerte. Aunque comprensible, dado el nivel de inseguridad, esa renuncia de los ex combatientes a participar disminuye seriamente la eficacia del programa que busca reconstruir la cohesión y la confianza social.

El aislamiento y la intranquilidad de los ex combatientes también se puede explicar como parte inherente de un proceso de desmovilización en el que se han hecho muy pocos esfuerzos para establecer una presencia pública de los ex combatientes paramilitares, ya sea a través de ONG, ya de partidos políticos.<sup>70</sup> Los donantes que están comprometidos con la reinserción en las comunidades reconocen estas dificultades, pero insisten en que los enfoques alternativos, como obligar a ex combatientes y población a trabajar juntos, harían aun más daño a las relaciones sociales.<sup>71</sup>

---

<sup>65</sup> Entrevista con un oficial de la ONU, Bogotá, 03/09/10.

<sup>66</sup> Entrevista con delegación de la UE, Bogotá, 07/09/10

<sup>67</sup> El programa de 2007 establece un presupuesto inicial para tres años de 5 millones de dólares. Las actividades del programa se pueden leer en el sitio web <http://www.programapromociondelaconvivencia.org/>

<sup>68</sup> Entrevista con un oficial internacional, Bogotá, 31/08/10.

<sup>69</sup> Entrevista, Bogotá, 08/09/10.

<sup>70</sup> La única excepción sobresaliente es la "Corporación Democrática en Medellín", que llegó a registrar 4.500 paramilitares desmovilizados y que fue contratada por el gobierno local para desarrollar los proyectos de reintegración. La corporación ha dejado de existir como consecuencia del aumento reciente de la violencia en la ciudad; parece ser que operaba sobre todo como fachada para ocultar actividades delictivas. Ver "El ocaso de la Corporación Democrática", *Verdad Abierta*, 22/03/11: <http://www.verdadabierta.com/rearmados/50-rearmados/3107-el-ocaso-de-la-corporacion-democracia>

<sup>71</sup> Entrevista con una embajada europea en Bogotá, 06/09/10.

### *Un contexto de seguridad desfavorable*

La ACR desarrolla su programa de reinserción en circunstancias que están lejos de ser ideales, debido a la degradada situación de la seguridad en Colombia. Como consecuencia, el proceso de reintegración es paralelo a los conflictos armados con los movimientos guerrilleros, en un contexto donde además la criminalidad aumenta. Esto plantea graves riesgos para la desmovilización y la reinserción sostenibles de los ex combatientes.

En primer lugar, muchos ex combatientes se ven amenazados por grupos armados. Aquellos que han abandonado los grupos guerrilleros pueden sufrir intimidaciones y amenazas de muerte de sus antiguos compañeros de armas, pues son vistos como desertores y traidores (IKV Pax Christi de 2006). Esta situación les obliga, tanto a ellos como a sus familias, a pasar desapercibidos. Al mismo tiempo, este hecho puede, en opinión de la oficina militar encargada del programa de desmovilización (PADH), ayudarles a realizar una integración más rápida en la sociedad civil para asegurarse el anonimato.<sup>72</sup>

Los nuevos grupos criminales, por su parte, tienden a considerar a los paramilitares desmovilizados (y en algunos casos también a los ex guerrilleros) como una reserva bien entrenada y con experiencia a la que pueden contratar. El seguimiento del proceso de desmovilización ha revelado que en las regiones donde es notoria la actividad criminal, “los combatientes desmovilizados reciben constantemente ofertas para retornar a la ilegalidad” (MAPP-OEA 2010, p. 15). En un caso en estudio en Tierralta, Córdoba, se expone que a una amplia mayoría de los ex combatientes que participan en el programa de reintegración local se les había ofrecido la posibilidad de incorporarse a nuevas actividades delictivas (Toledo Centro de la Paz 2009, p. 111).

Reclutamiento, y amenazas de violencia cuando un ex combatiente no quiere cooperar, son una de las razones que explican la alta tasa de asesinatos de los paramilitares desmovilizados: cifras oficiales muestran que entre 2003 y junio de 2010, 1.645 desmovilizados han sido asesinados (de un total de 52.000), la gran mayoría ex paramilitares.<sup>73</sup> Sin embargo, todavía es difícil evaluar el alcance exacto del nivel de amenazas dirigidas a los desmovilizados, ya que, como asegura MAPP-OEA, los combatientes más antiguos no denuncian las amenazas que reciben o los ataques que sufren, ya sea porque se dedican a actividades ilegales y no quieren llamar la atención, ya porque desconfían de las fuerzas de seguridad y del Estado, ya porque tienen miedo de ser estigmatizados como ex combatientes (MAPP-OEA, 2010, p. 14). El departamento de seguridad de la ACR, por su parte, trata cerca de mil alertas de seguridad al año relacionadas con ex combatientes.<sup>74</sup>

Si las amenazas de los nuevos grupos criminales no son suficientes, los incentivos económicos derivados de la adscripción a estas redes criminales pueden, como ya se mencionó, llegar a ser más convincentes. Incluso durante el programa de reinserción, las subvenciones pagadas para asistir a los cursos son relativamente bajas (alrededor de 500.000 pesos, unos €200), en comparación con las posibles recompensas ofrecidas por las pandillas y las actividades delictivas, en las que los salarios pueden alcanzar los dos millones de pesos, alrededor de €800 (Centro Toledo de la Paz 2009, p. 110). Como un reciente informe asegura:

---

<sup>72</sup> Entrevista con PADH, Bogotá, 10/09/10.

<sup>73</sup> Entrevistas con el departamento de seguridad de la ACR y con PADH, 10/09/10. La CNRR, por su parte, da una cifra de 2.210 ex combatientes asesinados, aunque aquí incluye a cuantos murieron en las operaciones policiales contra presuntos delincuentes (CNRR 2010, p. 82).

<sup>74</sup> Entrevista con el departamento de seguridad de la ACR, 10/09/10.

“Las oportunidades de empleo no son suficientes y/o las actividades ilícitas siguen siendo una muy atractiva opción para jóvenes con bajos niveles de educación” (Godnick y Klein 2009, p. 26).

## 4. La seguridad comunitaria y el DDR en Colombia

Hasta ahora, este informe se ha centrado en el análisis de los orígenes y los componentes de los programas de DDR en Colombia, la seguridad, el contexto económico de su aplicación y el papel de las comunidades locales en estos programas. Sin embargo, los diferentes apartados de la investigación planteados en la introducción todavía no se han abordado en profundidad, en concreto, el estudio de los vínculos reales y potenciales entre los programas de DDR y la seguridad comunitaria. En este sentido, el concepto de seguridad es mucho más amplio y rico que el de la mera seguridad física; se refiere al establecimiento de comunidades pacíficas y que ofrecen oportunidades de trabajo y bienestar a sus miembros.

En este capítulo se analizarán todas estas cuestiones alejando el foco de la formulación de políticas y centrándonos en la percepción de la seguridad y el DDR por las comunidades locales, los ex combatientes y los representantes de la sociedad civil. Se informará sobre las investigaciones desarrolladas en algunas de las regiones más problemáticas y violentas de Colombia, incluyendo Medellín, Montes de María y Cauca. En estos lugares se realizaron entrevistas a escala local para investigar el significado práctico que el DDR tiene para las comunidades y los ex combatientes. La investigación pone de relieve los defectos del DDR desde la percepción de las bases y constata que el proceso técnico de DDR no siempre se ha incrustado en la realidad política, económica y social de estas comunidades. En muchos casos, los entrevistados describen las consecuencias como un retorno a la violencia criminal bajo nuevas formas, aunque con algunas caras conocidas.

Más allá del enfoque general en esta investigación, hay una serie de razones importantes, basadas únicamente en la consideración del contexto colombiano, que justifican prestar atención a los vínculos (o la falta de vínculos) entre el DDR y la seguridad comunitaria.

En primer lugar, la desmovilización y la reintegración han sido acompañadas en los últimos años por un discurso de descentralización sin que en la práctica se hayan hecho esfuerzos en este sentido. Tanto los programas de DDR colectivos como los individuales fueron altamente centralizados en sus inicios, a menudo prescindiendo de informar o involucrar a las autoridades locales cuando las actividades de desmovilización se desarrollaban en su área. En 2007, la ACR intentó corregir esta desconexión entre los programas de DDR y las comunidades locales mediante la ampliación del número de centros de servicios locales (CRO). También presentó un programa de reinserción en la comunidad que buscaba promover la participación local de la sociedad civil basándose en el entendimiento de que “la reintegración es una política nacional, pero debe ser ejecutada de forma descentralizada y con un fuerte compromiso local” (Guáqueta y Arias 2008). La eficacia de este planteamiento—especialmente desde el punto de vista de las comunidades y los actores locales—sigue siendo un elemento de discusión.

En segundo lugar, es necesario considerar la distribución actual de la violencia en Colombia. A lo largo de las décadas de 1980 y 1990, las grandes ciudades del país fueron los epicentros de la inseguridad. El inicio de la Política de Seguridad Democrática y un enfoque municipal más activo sobre la protección de los espacios públicos y el comportamiento civil trajeron consigo una importante disminución de esta violencia urbana. A pesar de que el enfoque y las tendencias se han invertido recientemente, sobre todo en Medellín y Cali, los principales efectos de la inseguridad generada por los nuevos grupos criminales se sienten más en la periferia colombiana que en las principales ciudades del país. Comprender esto resulta

crucial para analizar la forma en que las comunidades más aisladas y marginadas se ven afectadas por los altos niveles de inseguridad, de qué herramientas disponen para hacer frente a la violencia y qué apoyo reciben del Estado y del proceso DDR.

Por último, es indudable que la paz duradera en Colombia no se logrará sin que avance la reconciliación entre los perpetradores y las víctimas y sin la reparación del tejido social. Al mismo tiempo, una serie de entrevistados con un amplio e íntimo conocimiento de la vida en las comunidades han expresado su escepticismo sobre la posibilidad de que esto se lleve a cabo. Las comunidades indígenas son vistas por algunos como un modelo para la reinserción de los ex combatientes, especialmente debido a los ritos tradicionales que utilizan para “limpiar” los pecados de los ex combatientes y allanar el camino para la reincorporación a la vida cotidiana del pueblo (ver Cuadro 2). En el otro extremo se encuentran las comunidades que han sufrido las consecuencias de los desplazamientos, la actividad criminal y el narcotráfico. En ocasiones, el interés y la desconfianza mutua parecen ser los mecanismos que imperan en la interacción, pese a los valientes esfuerzos de activistas de la sociedad civil por restaurar algo parecido a un sentimiento de propósito colectivo.

#### **Cuadro 2: La reinserción en las comunidades indígenas**

La reintegración de los ex combatientes indígenas puede considerarse como un enfoque basado en la comunidad, ya que sus componentes asumen como propias las prácticas locales que forman parte de su integridad cultural. A pesar de que sufren todavía las consecuencias de la violencia y la ilegalidad, las comunidades indígenas conservan sus propias prácticas para reintegrar a los ex combatientes, sobre todo de las FARC, cuando son también indígenas. Este proceso se ve facilitado por las autoridades tradicionales de las comunidades o del cabildo. El cabildo preside el proceso de reintegración y comunica a las FARC y a las autoridades estatales qué personas se han desmovilizado. Los ex combatientes se involucran en las mingas (trabajos comunitarios) para reconstruir sus lazos sociales con la comunidad. El cabildo también se ocupa de prevenir el reclutamiento a través de la sensibilización de la comunidad.

Una cuestión pendiente sigue siendo la administración colectiva de los fondos, una práctica habitual en estas comunidades, pues la ACR solo proporciona fondos de reinserción de forma individual. Por otra parte, en abril de 2011 se puso en práctica un ejemplo de cooperación entre la ACR y una comunidad indígena: se desarrolló un ritual de reconciliación apoyado por la ACR y dirigido por las autoridades indígenas. Este particular ritual implicó marchas, la recuperación de espacios públicos, el arreglo por parte de ex combatientes de casas de sus vecinos, la plantación de árboles, la donación de sangre, la realización de eventos culturales y la petición pública de disculpas a los colombianos por los hechos cometidos durante la movilización.

Para asegurar el éxito a largo plazo de los programas de DDR, es necesaria una profunda reflexión sobre el modo en que las comunidades atomizadas pueden reconciliarse y resolver sus conflictos internos. La transformación política y económica de estas localidades puede ser una condición previa y esencial para la reintegración de los ex combatientes y para alcanzar una paz duradera, aunque este último supuesto forma parte de un programa a largo plazo y es bastante más ambicioso que la política de reintegración en la comunidad de la ACR. Este problema se aborda con mayor profundidad al final del capítulo.

Mientras tanto, es de vital importancia tener en cuenta las diversas percepciones de los miembros de la comunidad para, a través de ellas, alcanzar un entendimiento más completo de las preocupaciones de seguridad y de las formas en que el resurgimiento de la violencia se inserta en la vida real de la comunidad; de qué forma la seguridad se contrapone a otros

objetivos, cómo los diferentes grupos tienen diferentes percepciones de la desmovilización y de los mecanismos para mejorarla; y de qué manera quienes ejercen el poder local responden a las demandas del gobierno central.

Este capítulo examina de forma paralela las percepciones de los tres sectores clave: la sociedad civil, los ex combatientes y los funcionarios del Estado. En cada caso, se analiza su punto de vista sobre la seguridad, los avances del proceso de DDR y la forma en que ven los vínculos entre la comunidad y el proceso de reintegración.

## La sociedad civil<sup>75</sup>

### *Percepción de la seguridad*

La mayor parte de los representantes de la sociedad civil y las comunidades afirman que en la última década han sido testigos de una reducción de la violencia a gran escala, la que se manifiesta en forma de masacres y desplazamientos masivos. Sin embargo, muchos se lamentan de las condiciones en que viven y señalan como causa la dinámica que está socavando la seguridad cuando esta se entiende como algo más que violencia directa.

A escala de las comunidades, el concepto de seguridad se entiende con mayor amplitud que la mera idea de “seguridad física” defendida por la Política de Seguridad Democrática y de consolidación territorial.<sup>76</sup> El enfoque centrado en la seguridad física nacional deja a muchos, en la periferia del país, con la sensación de que se les abandona para que lidien solos con el legado de años de violencia y conflicto. Miembros de la sociedad civil insisten en que este enfoque desvía la atención de los temas principales, vistos como elementos tanto o más importantes para alcanzar una paz duradera y una estabilidad a escala local: el empleo estable; el acceso a una educación asequible; el acceso a la tierra para cultivar; y la cohesión social, tanto dentro y entre las comunidades como entre estas y las instituciones de los diferentes niveles del Estado. Representantes de la sociedad civil argumentan que la tentación de los ex combatientes de unirse a una facción armada se incrementa cuando la seguridad socioeconómica disminuye, al tiempo que la resistencia a la violencia disminuye a medida que el desarrollo se ve frustrado. Si no se entiende la seguridad comunitaria en sentido amplio, si no se cuenta con la presencia y la legitimidad del Estado, no es posible garantizar el éxito del proceso DDR y la violencia y la inseguridad son susceptibles de transformarse en lugar de desaparecer.

Una característica de esta transformación de la violencia y la inseguridad es lo que en Medellín y los Montes de María se conoce como “la democratización de la violencia”. Después de que los bloques paramilitares fueran desmovilizados, sus líderes fueron arrestados y, en algunos casos, extraditados a Estados Unidos acusados de tráfico de drogas, especialmente tras la decisión del presidente Uribe de extraditar a catorce jefes paramilitares el 13 de mayo de 2008. Estas extradiciones dejaron tras de sí un vacío de poder que fue rellenado por los empresarios del crimen organizado. Estos empresarios implantaron, al menos inicialmente, una estructura menos jerárquica que la de los paramilitares. Ejemplo de lo anterior es el caso de Diego Fernando Murillo, alias Don Berna, jefe de los paramilitares

---

<sup>75</sup> Por sociedad civil se entienden aquí organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base comunitaria (OBC) y representantes de la sociedad en general. Las principales fuentes utilizadas en este capítulo son colombianos que no pertenecen a una institución del Estado o de las fuerzas armadas. Véase también la nota 2.

<sup>76</sup> Entrevista con la sociedad civil, Sincelejo, 09/01/10.



Cacique Nutibara en Medellín.<sup>77</sup> Don Berna fue capaz de controlar y asegurar las zonas de la ciudad, generando una relativa estabilidad —un sistema que llegó a ser conocido como “donbernabilidad”<sup>78</sup>—. Incluso después de ser encarcelado en los comienzos del proceso DDR, seguía controlando “sus” áreas desde la cárcel. Tras ser extraditado a los Estados Unidos, surgió un vacío de poder que provocó una violenta lucha entre varios posibles sucesores, lo que causó un agudo aumento de la violencia urbana y la inseguridad. Por ejemplo, en los barrios de las comunas 6 y 13 de Medellín, la situación de seguridad se convirtió en inestable. En lugar de “donbernabilidad”, estas comunas están ahora bajo el control de bandas menos centralizadas que se dividen el territorio en áreas de control. Las “fronteras invisibles”<sup>79</sup> resultantes hacen imposible moverse sin mantener el mayor cuidado, lo que restringe el desarrollo económico y la profundización de los lazos sociales. Por tanto, desde un punto de vista romántico, es muy posible que algunos miembros de la sociedad civil vean el reinado de Don Berna como una era “en la que por lo menos se sabía quién era el responsable y cuáles eran las reglas.”<sup>80</sup> Una vez que Don Berna y otros como él a lo largo del país se retiraron, la situación de la seguridad se volvió mucho más impredecible.

La violencia también puede aparecer y desaparecer de diferentes formas. Miembros de la sociedad civil en Popayán, capital de la región del Cauca, informan de un relativo aumento de la violencia en sus ciudades a raíz de la llegada de los ex combatientes que participan en los programas de DDR. Otra característica que a menudo se menciona sobre la transformación de la violencia es el cambio del espacio en el que esta se produce, pasando del dominio público al privado. La frustración de los ex combatientes por perder las armas, el protagonismo en la lucha y su identidad como combatientes incrementan los niveles de violencia doméstica.<sup>81</sup> La ruptura del tejido social en el ámbito comunitario ha sido mencionado con frecuencia por los representantes de la sociedad civil para explicar los niveles de inseguridad. En su opinión, las décadas de violencia y las incursiones de los grupos armados, entre otras cosas, provocaron la corrosión del tejido social y de la confianza mutua en Colombia, mientras que las nuevas organizaciones criminales, como se analizó en el capítulo dos, han hecho del control de la población uno de los elementos centrales de sus estrategias.

### *Percepción del DDR*

La percepción que la sociedad civil tiene sobre el DDR es moldeada por las experiencias personales, las relaciones con los ex combatientes y las diferencias geográficas y sociales y, por tanto, varían considerablemente a través de Colombia. Una observación que sin embargo es ampliamente compartida es la que afirma que el DDR “recompensa a los culpables”<sup>82</sup> y que “ellos [el gobierno] tratan a los autores como víctimas y a las víctimas como autores”.<sup>83</sup> La aplicación lenta de la Ley de Justicia y Paz y la no inclusión de los funcionarios estatales como posibles autores ha consolidado la sensación de que las necesidades de las víctimas de muchas comunidades no se han tratado correctamente. Por otra parte, muchos ciudadanos colombianos consideran que el DDR es exclusivamente un problema del Estado. En muy pocas ocasiones se considera deseable, o posible, que la sociedad civil desempeñe un papel

---

<sup>77</sup> Don Berna fue extraditado a los Estados Unidos en 2008.

<sup>78</sup> Juego de palabras entre “Don Berna” y “gobernabilidad”.

<sup>79</sup> Entrevista con un investigador de paramilitares, Medellín, 23/08/10.

<sup>80</sup> Entrevista con CBO, Medellín, 27/08/10.

<sup>81</sup> Entrevista con CBO, Sincelejo, 06/09/10.

<sup>82</sup> Entrevista con CBO, Zambrano, 10/09/11.

<sup>83</sup> Entrevista con organización de asistencia a víctimas, Cali, 17/09/10.

importante en la reintegración de los ex combatientes. Como los ciudadanos no fueron incluidos en el DDR a la hora de tomar decisiones, no se sienten obligados a participar en este proceso de reintegración. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil que quieren participar en las actividades de reintegración no tienen por lo general ninguna posibilidad de desarrollar programas en el marco de la política oficial. Una ONG en Sincelejo describe el DDR como un “programa apresurado del Estado que no permite ninguna variación contextual.”<sup>84</sup> Otros lo ven como un medio del Estado para evadir su responsabilidad en el fenómeno del paramilitarismo al afirmar que la milicia llegó a su fin con la desmovilización de las AUC.<sup>85</sup>

La sociedad civil también identifica otra serie de problemas en la aplicación de los programas DDR. La presencia de fingidos ex combatientes en el colectivo del programa DDR causa bochorno. No es extraño que un vecino pacífico aparezca en la televisión vestido de uniforme y con un arma en la mano y reclame formar parte de una organización paramilitar.<sup>86</sup> Este fenómeno es caracterizado por la sociedad civil como “conseguir un favor”, y está considerado como una forma de cimentar la lealtad a los ex combatientes locales y/o nuevos grupos criminales. Muchos miembros de la sociedad civil dan testimonio de la forma en que los combatientes retornan a la actividad paramilitar y criminal tras la desmovilización, pero no se muestran abiertos a discutir el tema en profundidad, debido a su temor a posibles represalias.

El ciudadano común, por su parte, es apenas consciente de las implicaciones de los programas de DDR, lo que fomenta los rumores y difunde conceptos erróneos sobre su impacto. Por ejemplo, por razones de seguridad no se difunde información práctica sobre el lugar de residencia de los ex combatientes. Para el ciudadano común, es precisamente esa falta de información la que se interpreta con frecuencia como una amenaza para la seguridad, lo que ha conducido a la violencia en Bogotá.<sup>87</sup> Asimismo, este hecho refuerza la idea de que el DDR está dirigido exclusivamente por el Estado, sin espacio para la intervención de la sociedad civil. La percepción de que los programas están ya totalmente diseñados y la sensación de que se deja que sea el ciudadano el que asuma las consecuencias negativas de los fallos de la reinserción tienden a formar una visión muy hostil sobre el DDR.

Como se indica en el capítulo anterior, el programa comunitario de reintegración de la ACR, creado precisamente para incrementar la participación de las comunidades en el proceso de DDR y para reducir la sensación de que la desmovilización y la reintegración “cayó en las comunidades desde arriba”, es ampliamente considerado como inadecuado. Estos programas se consideran demasiados cortos y limitados en su alcance y flexibilidad. Una ONG indígena que reintegra a los ex combatientes guerrilleros en sus comunidades se ve obligada a luchar para conseguir que los beneficios de la reintegración individual sean pagados de forma colectiva. La ONG razona que el uso colectivo de estos fondos encaja mejor con su cultura,<sup>88</sup> pero el rechazo oficial ahonda la percepción de que los civiles son excluidos del proceso.

---

<sup>84</sup> Entrevista con ONG, Sincelejo, 06/09/10.

<sup>85</sup> Entrevista con investigador de paramilitares, Medellín, 23/08/10.

<sup>86</sup> Entrevista con CBO, Medellín, 39/08/10.

<sup>87</sup> Entrevista con ex combatientes relacionados con CBO, Bogotá, 19/08/10.

<sup>88</sup> Entrevista con NGO, Cauca, 15/09/10

Muchos colombianos no ven una relación positiva entre el DDR y la seguridad comunitaria. Por el contrario, se considera que la desmovilización solo ha logrado que la violencia se transforme y que la seguridad en el sentido más amplio, incluyendo la seguridad socioeconómica, no se ha abordado. Como resultado, la reinserción no puede ser sostenible, ya que para los ex combatientes hay pocas alternativas a una vida de violencia. Una preocupación adicional expresada por las organizaciones de base se refiere a su exclusión del proceso de diseño e implementación de los programas de DDR. Muchas organizaciones locales se quejan de que no son tomadas en serio por las autoridades estatales. Este sentimiento de abandono en el seno de la sociedad civil se ve reforzado por el hecho de que pocas veces se pone a disposición del ciudadano información fidedigna sobre los programas de DDR. Estas percepciones negativas y generalizadas confirman la evaluación general de la sociedad civil de que el DDR es una prerrogativa del Estado. Al fin y al cabo, se destaca, los ciudadanos colombianos tienen que vivir con las consecuencias de programas que ni siquiera están conectados con los problemas específicos a escala local, e incluso en algunos casos ni tan solo consiguen reducir los niveles de inseguridad.

### **Los ex combatientes**

#### *Percepción de la seguridad*

Los ex combatientes también tienen sus preocupaciones sobre los niveles actuales de seguridad. Debido a la alta tasa de asesinatos entre los desmovilizados (ver capítulo anterior), su preocupación fundamental en términos de seguridad individual y colectiva es su propia supervivencia. Los asesinatos son atribuidos a ex compañeros o antiguos enemigos. En el caso de la desmovilización individual, la posibilidad de ser amenazado por antiguos colegas es muy alta; por su parte, los paramilitares desmovilizados colectivamente corren más riesgo de sufrir daños de antiguos adversarios.<sup>89</sup> Un grave problema mencionado por los ex guerrilleros es que a menudo tienen que huir de su área de operaciones debido a las amenazas de antiguos compañeros.

Un problema de seguridad que los ex combatientes desmovilizados enfrentan tanto de forma individual como colectiva es el de las amenazas transmitidas por la “comunidad vigilante”, como se puede leer en panfletos distribuidos en Bogotá en 2010 que amenazan con matar a los “elementos subversivos”, esto es, a ex combatientes, prostitutas y drogadictos, en los barrios donde intentan reintegrarse en la sociedad.<sup>90</sup> Otra de las amenazas comunes para la seguridad de los ex combatientes son las nuevas organizaciones criminales que regularmente les “ofrecen un empleo.” Como los ex combatientes saben cómo usar un arma, son considerados elementos útiles para estos grupos. Sin embargo, los combatientes desmovilizados entrevistados en esta investigación indican que la seguridad, para ellos, va más allá de las preocupaciones por su seguridad inmediata. Afirman sentirse seguros solo desde el momento en que se sienten aceptados por la sociedad, disponen de una fuente alternativa de ingresos que les permite alimentar a sus familias y mantener una casa. Esta seguridad tiene un efecto moderador de la atracción de los nuevos grupos criminales.

---

<sup>89</sup> Entrevista con ex combatientes y personas relacionadas con CBO, Bogotá, 19/08/10.

<sup>90</sup> Entrevista con CBO, Bogotá, 08/09/10.

Por tanto, la posibilidad de un retorno a una vida de violencia también se ve influenciada por el grado en que los ex combatientes se sienten bienvenidos en la sociedad.<sup>91</sup> La estigmatización de los ex combatientes no es rara en Colombia, especialmente en los medios de comunicación nacionales: en Medellín, por ejemplo, prefieren informar sobre un ex combatiente que asalta un autobús antes de que sobre la entrega el mismo día de sus diplomas a treinta ex combatientes.<sup>92</sup> Los ex guerrilleros también ven cómo el discurso oficial de los últimos diez años reduce la complejidad de varios conflictos a un simple enfrentamiento “del Estado contra los terroristas”, algo que estimula muy poco a que las comunidades de acogida den una cálida bienvenida a los ex guerrilleros desmovilizados.<sup>93</sup>

A un nivel más básico, los ex combatientes indican que se enfrentan a muchos problemas de subsistencia tras ser desmovilizados. Un ejemplo es el de un ex combatiente de las AUC que participó en el programa de DDR en Bogotá. Durante su tiempo de permanencia en el grupo paramilitar temía por su seguridad personal, pero fue capaz de enviar sus “ganancias” a su esposa e hijos. Después de que lo desmovilizaran, solo pudo enviar parte de los beneficios adquiridos a través del programa, significativamente menores de lo que su familia solía recibir durante su estancia con los paramilitares. En la actualidad sigue temiendo por su vida por ser un combatiente desmovilizado en Bogotá, mientras que su esposa e hijos lo han abandonado porque ya no podía mantenerlos. Esta situación incrementa las posibilidades de que vuelva a su antiguo grupo o se una a quien le haga una oferta mejor. Por lo tanto, parte del problema es que los ingresos obtenidos por los ex combatientes en el programa de DDR les resultan insuficientes para garantizar la seguridad en un sentido más amplio. Aunque, curiosamente, muchos ex combatientes son conscientes de que el programa DDR les aporta más ingresos que a las personas desplazadas internas (PDI), que a las víctimas de la violencia, y que es más de lo que el “promedio” de los ciudadanos en Colombia reciben.<sup>94</sup>

La ausencia tanto real como percibida de seguridad se ve acentuada por la pérdida de identidad. La entrega del arma de fuego puede significar la entrega de poder y respeto. Sobre este tema existen claras diferencias entre la guerrilla y los combatientes paramilitares. Como los paramilitares fueron desmovilizados colectivamente, a muchas personas simplemente se les ordenó que entregaran sus armas aun careciendo de motivación personal para reintegrarse en la sociedad. Los desmovilizados de forma individual, sin embargo, eligieron conscientemente entregarse o, al menos, decidieron seguir desmovilizados tras haber sido capturados, por lo que a menudo se sienten más comprometidos con el proceso.

Por otra parte, muchas veces los ex combatientes desmovilizados enfrentan problemas adicionales en el camino hacia el éxito de la reintegración, debido a que su proceso individual es visto como una herramienta contra la insurgencia en el actual conflicto armado con la guerrilla. A pesar de las normas internacionales de derechos humanos que señalan que tras la desmovilización los ex combatientes adquieren el mismo estatus y derechos de cualquier otro ciudadano, no es infrecuente que agentes del DAS (Departamento Administrativo de Seguridad) se pongan en contacto con ellos para obtener información sobre las posiciones de la guerrilla. Cuando un ex combatiente da esta información, recibe la promesa de una remuneración, aunque no siempre la llega a cobrar.<sup>95</sup> Se han dado casos en

---

<sup>91</sup> Entrevista con ex combatientes, Bogotá, 09/09/10.

<sup>92</sup> Entrevista con experto en reintegración, Medellín, 30/08/10.

<sup>93</sup> Entrevista con ex combatientes, Bogotá, 09/09/10.

<sup>94</sup> Esta diferencia es confirmada por el programa militar para ex combatientes desmovilizados individualmente por PAHD. Entrevista, Bogotá, 10/09/10.

<sup>95</sup> Entrevista con desmovilizados de la guerrilla, Bogotá, 09/09/10. Ver también la descripción de los pagos por información estratégica en capítulo 2.

los que los ex guerrilleros debían acompañar a las patrullas del ejército en misiones aéreas para indicar dónde habían operado sus antiguos grupos. Este enfoque de contrainsurgencia tiene un impacto negativo en la seguridad del individuo: el desmovilizado individual es visto como informante y, al mismo tiempo, se le da un incentivo perverso para que entregue información falsa a cambio de privilegios.

### *Percepción del DDR*

La percepción de muchos ex combatientes sobre los programas de DDR ha sido muy negativa. La principal razón que aducen es la decepción sobre la asistencia prestada durante el período de transición a la vida civil. Casi todos los ex combatientes aseguran que el gobierno no ha cumplido sus promesas. Esta denuncia está relacionada con los cambios en las políticas de DDR en los últimos años y con la falta de comunicación clara con los ex combatientes. También se relaciona con los cortos plazos de reintegración y la percepción de que los programas de DDR no están conectados con las necesidades reales.<sup>96</sup> Muchos de los componentes esenciales de la reinserción se dejan en manos de organizaciones externas a los programas oficiales de DDR, como las escuelas y las empresas, que no se muestran demasiado entusiastas con el proceso, especialmente si no reciben apoyo del gobierno.

Los ex combatientes mencionaron que los casos de corrupción y malversación de recursos, especialmente en los proyectos de reintegración económica, habían incrementado sus frustraciones. Un ejemplo expuesto en la investigación fue el llamado Proyecto CERAGO. Se vendieron vacas a los combatientes desmovilizados, como una inversión a largo plazo, por aproximadamente un millón de pesos colombianos (unos €400) por vaca, con un cargo adicional por el arrendamiento de las tierras para el pastoreo. La malversación vino cuando, cinco meses después, se dio por terminado el contrato de arrendamiento, dejando a los inversionistas desmovilizados de Bogotá una “elección”: o bien alquilaban un nuevo terreno, puesto que no se podían llevar las vacas a la ciudad, o bien vendían las vacas a los dueños originales. El precio que se les pagaba era de solo 80.000 pesos, con lo que muchos ex combatientes perdieron gran parte de su inversión.<sup>97</sup> Otra forma en que los ex combatientes consideran que el apoyo financiero para la reintegración económica es objeto de apropiación indebida es a través del apoyo por medio de los vales que se les ofrecen para poder comprarse ropa y otras cosas esenciales, aunque solo en algunas tiendas específicas. Estas tiendas son más caras que la media y, por tanto, se considera que se benefician de los programas de DDR.

Todo lo anterior unido hace que los ex combatientes se sientan tratados como “una papa caliente que nadie quiere manejar.”<sup>98</sup> Muchos ex combatientes afirman que el que no hayan regresado a la selva se debe solo a iniciativas paralelas e informales de reintegración. Para otros, son solo los beneficios económicos los que les mantienen en el programa. Con frecuencia se escucha la amenaza de que, una vez que los ingresos se terminen, la mejor opción será volver a la violencia armada.

---

<sup>96</sup> Algunas necesidades mencionadas son, no en orden de prioridad: empleo fijo, seguridad de ex colegas y *bacrim*s, hogar, reconciliación con y aceptación por parte de la sociedad y no ser acusados de cada suceso violento.

<sup>97</sup> Entrevista con ex combatientes, Bogotá, 19/08/10.

<sup>98</sup> *Ibid.*

Hay una gran contradicción entre la visión que los ex combatientes tienen de sí mismos como víctimas de la guerra y la opinión pública de que son los beneficiarios de generosos fondos y políticas. Esta percepción de los ex combatientes y las comunidades receptoras enfrenta a unos con otros y obstaculiza constantemente el diálogo constructivo entre ambos. Sin embargo, es posible encontrar ejemplos positivos de entendimiento postconflicto en Colombia. Aunque muchos ex combatientes lamentan su situación tras haber entregado las armas, se perciben claras diferencias según el origen de los combatientes. Durante la investigación se hizo evidente que la amenaza de volver a los grupos criminales anteriores o emergentes provino sobre todo de ex miembros de las AUC, más que de las guerrillas. Los ex guerrilleros, por otro lado, señalan que los nuevos grupos de delincuentes hacen las mismas ofertas a los ex paramilitares y a los guerrilleros. La evidencia anecdótica, sin embargo, sugiere que las experiencias y circunstancias personales desempeñan un papel fundamental en el eventual éxito de la reintegración. Para decirlo de forma más clara, las personas que participaron en masacres tienen más problemas de integración en la sociedad civil que las personas que solo desempeñaban funciones de apoyo. Esta conclusión es respaldada por el análisis de los procesos de reinserción en otros países (Humphreys y Weinstein 2007, p. 533).

La combinación de la inseguridad de la reinserción, tanto física como socioeconómica, la percepción de que las promesas del gobierno no se cumplen, la sensación de ser estigmatizados por la sociedad y la constante tentación de volver a sus antiguas actividades criminales hacen que el proceso sea extremadamente difícil y turbulento. A estos problemas se suma la pérdida de identidad tras abandonar la vida de violencia, como señalan muchos ex combatientes en esta investigación. Por tanto, el vínculo entre el DDR y la construcción de comunidades seguras y en paz sigue siendo débil, en el mejor de los casos, desde la perspectiva de los ex combatientes.

## **El estado - las autoridades nacionales frente a las locales**

### *Percepción de la seguridad*

En general, los funcionarios del Estado tienden a simplificar la situación de la seguridad en Colombia. Por ejemplo, bajo la Política de Seguridad Democrática, el ex presidente Uribe ha tratado los problemas de seguridad en Colombia con un lenguaje maniqueísta al afirmar que se trata de un conflicto nacional entre el Estado y el terrorismo, minimizando así la complejidad de los conflictos internos colombianos. Sin embargo, últimamente se aprecia un cambio en este enfoque: los funcionarios estatales nacionales están más dispuestos a reconocer el carácter evolutivo de la violencia armada. Por ejemplo, en un comunicado en febrero del 2011, el ministro de Interior y Justicia, Germán Vargas Lleras, conectó el reciente aumento de la violencia, la extorsión y los secuestros en Medellín, Montería, San José del Guaviare, Santa Marta, Villavicencio y Sincelejo con los nuevos grupos de crimen organizado.<sup>99</sup>

Sin embargo, los gobiernos locales tienden a comprender la seguridad con más detalle y afinidad que los agentes estatales nacionales. Las autoridades de Medellín, por ejemplo,

---

<sup>99</sup> Ver "Neo-paramilitary drug groups increase control: Govt.", *Colombia Reports*, 14 February 2011: <http://colombiareports.com/colombia-news/news/14357-neo-paramilitary-groups-increase-control-over-countryside-govt.html>

sostienen que la complejidad de la situación de seguridad local no es suficientemente entendida por los políticos nacionales. Sostienen que las actividades ilegales incluyen, por ejemplo, la expansión del microtráfico de narcóticos, la división de las comunas por los bacrim y los sucesos de las AUC en distintas áreas de operación, el robo de petróleo de las tuberías que atraviesan Antioquia, el chantaje de las empresas de transporte y la producción de coca en el noreste de Medellín.<sup>100</sup> En Popayán, por su parte, los problemas principales de seguridad tienen que ver con el elevado número de personas desplazadas, el trasplante de violencia de las zonas rurales a la ciudad, la fumigación de cultivos de coca por las autoridades nacionales, los enfrentamientos entre el ejército colombiano y la guerrilla y la violencia y la extorsión en las zonas ricas por parte de grupos criminales que se hacen llamar Águilas Negras, que fuerzan el desplazamiento de las personas como consecuencia de la apropiación de sus recursos.<sup>101</sup>

Una buena comunicación, una clara división del trabajo entre las autoridades locales y nacionales responsables de formular políticas y la coordinación entre los gobiernos locales, las unidades del ejército y el gobierno legítimo en cada nivel son ampliamente consideradas como condiciones necesarias para enfrentar estos problemas de seguridad de manera coherente y coordinada. A pesar de una serie de iniciativas del gobierno central para mejorar la coordinación, como por ejemplo la creciente colaboración entre la ACR y la Policía Nacional, cuando se trata de la seguridad de combatientes desmovilizados amenazados o cuando se producen operaciones cívico-militares bajo el programa de consolidación territorial esta coordinación entre los representantes locales y nacionales no parece funcionar tan bien.

Las autoridades nacionales no se muestran inclinadas a delegar la responsabilidad de estos problemas de seguridad en las autoridades locales. Los responsables políticos nacionales perciben que los gobiernos locales carecen de la capacidad y/o el interés necesarios para abordar estos problemas. Por otra parte, consideran que las autoridades locales en muchos casos son cooptadas o están infiltradas por elementos criminales, con lo que se convierten en parte del problema en lugar de en su solución. Mientras tanto, las administraciones locales reprochan al gobierno nacional que no comprendan la dinámica local y, por tanto, no puedan hacer frente a “sus” problemas de una manera constructiva.

A pesar de la desconfianza entre los diferentes niveles, todos comparten la opinión de que ninguno puede afrontar por su cuenta todo el espectro de cuestiones de seguridad, y de que cualquier tema específico, ya sea sobre la asistencia DDR o sobre los desplazados internos, es necesario abordarlo de manera integral y coherente.

### *Percepción del DDR*

La crítica más común sobre los programas de DDR es que carecen de una visión a largo plazo, y que el “gobierno” no se ha comprometido con el DDR. Curiosamente, ambos actores, nacionales y locales, están de acuerdo en esta apreciación, aunque desde diferentes perspectivas. El punto de vista de Bogotá es que las autoridades locales o bien no están interesadas en el DDR o bien están demasiadas involucradas en las estructuras criminales para desarrollar una visión sostenible de la reinserción; el punto de vista del gobierno local

---

<sup>100</sup> Entrevista con oficiales del gobierno de la ciudad, Medellín, 10/08/10.

<sup>101</sup> Entrevista con oficiales del gobierno de la ciudad, Popayán, 10/09/10.



defiende que el estado colombiano es demasiado estricto en la formulación de sus políticas y deja poco espacio para la participación local.

Estas diferencias se manifiestan en el debate sobre por qué, a pesar del compromiso manifestado, la descentralización del programa de DDR no ha sido más efectiva. Las autoridades nacionales y un número significativo de donantes extranjeros reprochan a las contrapartes locales no querer o no poder asumir una mayor responsabilidad: son vistos como corruptos y no representativos de la población local, e infiltrados por elementos paramilitares y criminales. Una renuencia similar se aprecia en relación con la cesión de poderes a escala local —o con la delegación de competencias derivada de la muy progresista Constitución de 1991—. Esta cuestión se ha evidenciado en muchos otros ámbitos políticos y por razones muy similares (Castro, 2011). Por ejemplo, en el proyecto de reforma de los impuestos sobre las industrias extractivas, en la estructura de la política de Consolidación Territorial (que ignora en buena medida a los gobiernos locales) y en los controles estrictos sobre los fondos cedidos a la administración local de los servicios sociales. Sistemas similares de centralización del control es muy probable que se observen también en la aplicación de la nueva Ley de Víctimas.

Los actores locales con poder de decisión, por otra parte, se han visto excluidos del proceso de DDR durante mucho tiempo y han perdido por ello las ganas de participar. Además, un cierto número de alcaldes no quieren involucrarse con los ex combatientes por motivos personales. En un caso concreto, se debe a que el padre del alcalde era un ex combatiente del M19 asesinado tras la desmovilización. En otros casos, las autoridades locales buscan proteger a sus conciudadanos evitando atraer a los que consideran criminales indignos de confianza.

También se percibe una fuerte discrepancia entre las autoridades nacionales y locales respecto de los logros de los programas de DDR. La percepción desde Bogotá parece relativamente satisfactoria: se considera que el programa de DDR ha generado muchos resultados positivos. La idea imperante en Medellín, por el contrario, es la de la decepción tras la euforia que acompañó a los primeros resultados de la desmovilización. Además, mientras las autoridades nacionales insisten en destacar el número total de ex combatientes que ha pasado por programas de educación y ha encontrado empleo, los gobiernos locales expresan con frecuencia su temor a nuevos brotes de violencia una vez que los beneficios económicos que reciben los ex combatientes se agoten.

Estas diferentes percepciones sobre el modo en que el DDR debe ser organizado y sus efectos agudizan la tensión en la complicada relación entre el gobierno central y el local respecto de una serie de cuestiones políticas. En el caso de los programas de DDR en Medellín y Bogotá, en los últimos años se puede hablar de una lucha interna por el control.

### *Vínculos entre la comunidad y el DDR*

Los vínculos que se perciben entre la seguridad comunitaria y el DDR ilustran las tensiones, la desconfianza y la falta de comunicación entre los diferentes niveles de gobierno en Colombia. En términos generales, la dinámica parece ser la siguiente: a escala nacional, se ha decidido que los programas DDR son necesarios para mejorar la seguridad en toda Colombia; el proceso de planificación está totalmente centralizado por razones de control y por el temor a la influencia paramilitar y criminal si se cede la responsabilidad y la financiación a los gobiernos locales. Tanto los gobiernos locales como la sociedad civil se han

encontrado con programas ya totalmente diseñados, lo que explica en parte por qué muchos se muestran poco entusiasmados a la hora de trabajar en DDR. La consecuencia ha sido la mengua del interés de las comunidades locales por participar en el proceso.

Al mismo tiempo, los miembros de base de la sociedad civil reconocen que la mayor parte de los colombianos no tienen un sentido de participación política. Cuando se trata de implicarse en política, o de colaborar en iniciativas de DDR, “simplemente no hay cultura de participación.”<sup>102</sup> Muchos opinan que esto se debe a la propia historia del país, basada en el predominio de poderosos clanes políticos y empresariales en la esfera local. Otros lo ven más como resultado de la abrumadora sensación de individualismo que caracteriza al sistema capitalista, algo complementado con frecuencia por la idea de que “cuando el Estado no se hace cargo de usted, usted debe cuidar de sí mismo.”

Sea cual sea el origen de esta creencia, el estricto control del gobierno central sobre el DDR sirve sin duda para reforzar la sensación de las comunidades locales de que la participación en las actividades de reintegración no aporta ningún beneficio ni sirve para nada. Por tanto, puede considerarse que uno de los elementos fundamentales que se echan en falta para la implantación de un proceso DDR eficaz en Colombia es el desarrollo de un fuerte tejido social. Su existencia permitiría controlar la actuación de las autoridades locales y haría posible que Bogotá avanzara hacia una mayor descentralización y participación, entendidas estas como el abordaje de las cuestiones de seguridad dentro de un marco de política nacional con la implantación de programas en cada contexto específico y con un fuerte compromiso local. Al mismo tiempo, incluso si el compromiso social es débil, la tendencia a la descentralización podría al menos contribuir a fomentar una mayor participación ciudadana de la población y frenar la sensación predominante de privación de derechos políticos. A pesar de los altos niveles de desconfianza, tanto en el gobierno central como en el local, ambos reconocen que es esencial que los diferentes niveles trabajen juntos.

### **Más allá del DDR: una agenda de seguridad comunitaria más amplia**

Los procesos de DDR son parte de un ambicioso proceso de reconstrucción tras los conflictos violentos. Si han de ser viables y alcanzar el objetivo de una paz duradera, estos procesos deben también ayudar a consolidar un estado final de la seguridad comunitaria, que puede ser definido como aquella situación en la que las comunidades viven en paz, con un fuerte nivel de confianza mutua y brindando oportunidades económicas a sus miembros. Más aun, la desmovilización y la reintegración, idealmente, deberían ser parte de una combinación de mayor seguridad y de políticas de desarrollo que contribuyan a este objetivo. Tal proceso, inevitablemente, comprende tanto la mutua relación entre el Estado y sus ciudadanos como la forma en que se manejan las cuestiones de reconciliación en un contexto postconflicto. Este informe se centra a continuación en estos temas.

#### *Relaciones entre Estado y sociedad*

A lo largo de la historia de Colombia, en muchas áreas el poder ha estado en manos, en buena medida, de grupos que operan fuera del Estado formal. Como consecuencia, los ciudadanos se han visto obligados a elegir si confían en el monopolio teórico de la fuerza por parte del Estado colombiano o si, siendo más pragmáticos, buscan formas de entendimiento con los que *de facto* ejercen el poder de manera informal. Por supuesto, esta no es una

---

<sup>102</sup> Entrevista con CBO, Medellín, 26/08/10.

elección literal, blanco o negro, porque la realidad es a menudo más compleja: las comunidades hacen esta “elección” bajo la intimidación violenta de agentes no estatales, lo que convierte a los ciudadanos en los principales objetivos de grupos armados rivales. Un ejemplo actual de esta situación lo ofrece la política de consolidación territorial: en las zonas donde el Estado ha tratado de imponer su autoridad a través de una presencia conjunta civil y militar, los habitantes del lugar dudan sobre si realmente pueden confiar en las nuevas instituciones, especialmente cuando la violencia de la guerrilla criminal y de neoparamilitares continúa (Isaacson y Poe 2009, p. 14 y p. 23).

Para conseguir que el Estado recupere el monopolio legítimo de la fuerza se establecen tres prioridades. La primera es la creación de instituciones estatales que den respuesta a la inseguridad en cualquiera de sus formas; no se trata solo de analizar el problema en las oficinas, sino de establecer contactos recíprocos entre la sociedad civil y las instituciones del Estado que permitan la construcción de una nueva relación entre ambos. Pese a todos sus defectos, es necesario destacar que los centros de servicio local (CRO) a cargo de la ACR pueden ser considerados como un ejemplo de la presencia de un Estado responsable y de asistencia en las zonas remotas del país.<sup>103</sup> Al mismo tiempo, es evidente que el déficit histórico de Colombia en este sentido ha sido enorme.

En segundo lugar, es evidente que grandes áreas del país, especialmente las regiones periféricas de La Guajira, Guaviare, Cauca y Nariño (Corporación Arco Iris 2010, p. 5), solo se beneficiarán de la presencia territorial del Estado una vez que la guerrilla desaparezca de sus áreas. En este sentido, vale la pena preguntarse si es posible alcanzar el objetivo de terminar con el conflicto armado sin algún tipo de acuerdo de paz. Está claro que la eliminación de prácticamente todas las posibilidades de diálogo legítimo entre la guerrilla y el Estado no es el mejor método para acercar a las partes. Algunas primeras señales del gobierno del presidente Santos sugieren que se están dando algunos pasos en esta dirección.

En tercer lugar, existe una creciente urgencia por separar lo legal de lo ilegal. Las estructuras formales del Estado han sido captadas o absorbidas durante muchos años por grupos armados; mientras, en la última década, los escándalos de la parapolítica muestran el entrelazamiento entre las actividades legales e ilegales tanto a escala local como nacional. Aunque a nivel central se han dado pasos en la persecución de estos políticos, en el Congreso todavía se sienta un partido que representa a los paramilitares: el Partido de Integración Nacional, que obtuvo cerca de un millón de votos y nueve escaños en las elecciones legislativas de marzo de 2010.

La situación es aún más grave a escala local, donde un gran número de municipios han sido sometidos a una intensa presión por los paramilitares y los grupos criminales, en un intento de obtener dinero de los presupuestos descentralizados, de los servicios sociales, de los contratos de obras públicas o del impuesto sobre las regalías de los recursos (cuyos ingresos están siendo entregados a los municipios donde operan las industrias extractivas). Un informe reciente de uno de estos municipios, La Jagua de Ibirico, en la región noroccidental de César, reveló que la ciudad había recibido más de 150 millones de euros desde 1995 procedentes de esta clase de ingresos y había visto a cinco ex alcaldes procesados por fraude,

---

<sup>103</sup> Entrevista con experto DDR, Bogotá, 06/09/10.

pero seguían sin contar con un sistema de abastecimiento de agua adecuado o un sistema de alcantarillado.<sup>104</sup>

En general, la descentralización, como parte fundamental de la dinámica política de Colombia desde la Constitución de 1991, trajo consigo en un primer momento una serie de beneficios, como un mejor sistema de servicios, antes de que el proceso de descentralización comenzara a cerrarse a finales de la década de 1990 en medio de una profunda crisis de corrupción, de apropiación institucional del poder central y de intimidaciones de los paramilitares (López 2010, pp 53-65; Konrad Adenauer 2010b). Como ya se mencionó, el gobierno central y la comunidad internacional han incrementado su desconfianza en las autoridades locales, de igual forma que lo han hecho los ciudadanos con respecto de las autoridades nacionales, como sugieren los bajos porcentajes de participación en algunas elecciones municipales. El ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, por su parte, ha advertido de que en las elecciones regionales de octubre las encuestas en sesenta municipios (de un total de 1.120) podrían estar influidas por las bandas neoparamilitares.<sup>105</sup>

Seguir adelante con la agenda de descentralización implicará, necesariamente, una reforma política profunda, pese a que los actuales esfuerzos del gobierno parecen concentrarse en reasumir el control sobre las finanzas municipales. Existe el peligro de que, como sucedió con el programa de reintegración de la ACR, la desconfianza en las autoridades municipales invierta el proceso de descentralización e impida el avance hacia una democracia más participativa. Esto, por su parte, podría ser la semilla de futuros conflictos.<sup>106</sup>

### *La reconciliación y la reparación*

Una cuestión que se encuentra tanto en el centro del debate político en Colombia como íntimamente ligada al futuro bienestar de las comunidades es la de la reconciliación y la reparación. La nueva Ley de Víctimas y Restitución de Tierras aprobada por ambas cámaras del Congreso y firmada por el presidente Santos en junio de 2011 ha sido aclamada por algunos como un intento histórico de darle contenido a esta cuestión.

La ley define a las víctimas como aquellas personas que han sufrido desde 1985 (o 1991, en el caso de las que han sido despojadas de sus tierras) a manos de guerrilleros, paramilitares o las fuerzas estatales colombianas. Las estimaciones sobre el número de personas que podrían ser consideradas víctimas alcanzan al menos los cuatro millones, y se calcula que unos tres millones de hectáreas de tierras podrían ser devueltos en aplicación de esta ley (*Semana* 2011b). Las personas que se acojan a esta nueva ley pueden elegir entre cobrar una compensación del Estado —con un máximo de alrededor de €8.000<sup>107</sup>— o recibir apoyo judicial para recuperar la propiedad de sus tierras. A este respecto, una de las medidas más significativas es la inversión de la carga de la prueba: en lugar de que sean las víctimas las que tengan que probar que la tierra fue suya, ahora son los nuevos propietarios los que tienen que demostrar cómo obtuvieron la propiedad. La ley también establece disposiciones para mejorar los servicios y la protección de los derechos humanos en las comunidades a las

---

<sup>104</sup> La Jagua de Ibirico está situada en la región más importante de extracción de minas (ver “El pueblo más saqueado de Colombia”, *El Espectador*, 12/09/10). El presidente Juan Manuel Santos apoya un cambio en la distribución de impuestos que favorezca la centralización. La propuesta fue aprobada en julio de 2011.

<sup>105</sup> “Entregan lista de los municipios en que las bandas podrían alterar las elecciones”, *El Tiempo*, 14/02/11.

<sup>106</sup> Entrevista con experto de la vida en comunidad de Colombia, Bogotá, 03/09/10.

<sup>107</sup> El máximo es definido en términos de peso nacional, que se ajusta cada año según la inflación. De hecho, el máximo es cuarenta veces mayor que el mínimo ingreso.

que regresan las víctimas del conflicto. Los costes estimados de todas las medidas previstas por esta ley se estiman actualmente en unos 20 mil millones de dólares.<sup>108</sup>

Sin embargo, la sociedad civil ha expresado su inquietud sobre el alcance de estos esfuerzos por reparar el daño causado por los conflictos en Colombia. Muchas de las víctimas de la violencia no disponen del dinero necesario para llegar a las oficinas de registro con el fin de conseguir su incorporación a la lista oficial de víctimas. Además, aunque en el caso de la propiedad de la tierra la carga de la prueba ya no recae sobre las víctimas, sí lo hace a la hora de demostrar inicialmente su condición de víctimas (antes de dar cualquier paso, reclamar tierras o demandar cualesquiera otras reparaciones, las víctimas tienen que demostrar que lo son). Como muchos no disponen del tiempo ni de la capacidad de demostrar de forma concluyente su condición, queda por ver cuántas personas serán finalmente consideradas víctimas. En términos prácticos, por otra parte, para su aplicación la nueva ley exige un esfuerzo enorme, para el que las instituciones todavía no están preparadas.

Una de las razones fundamentales que se esconden tras la indecisión de la sociedad civil con respecto de las nuevas propuestas de reparaciones es la mezcla de la opinión generalizada sobre las iniciativas anteriores relativas a la justicia transicional y la constante sensación de que los perpetradores son tratados mejor que las víctimas. Con la Ley de Justicia y Paz, Colombia ha dado pasos prometedores hacia una revalorización de la seguridad frente a la reparación judicial, lo que ha supuesto una radical ruptura con su larga tradición de amnistías generales. Los progresos realizados con esta ley para establecer la verdad sobre el conflicto armado en Colombia han sido inmensos: las confesiones (parte fundamental de la ley) han arrojado luz sobre más de 44.000 asesinatos y 1.417 masacres (MAPP-OEA 2011, p. 11). La ley también ha servido para revelar las dimensiones de la influencia paramilitar en la estructura política del país.

Sin embargo, sacando cuentas, la Ley se ha quedado corto. A pesar de que más de 4.000 ex combatientes están siendo procesados por la justicia, hasta el año pasado únicamente se habían dictado dos sentencias.<sup>109</sup> Solo un pequeño número de las 300.000 víctimas registradas oficialmente dispone de alguna forma de representación legal. El número total de fiscales e investigadores encargados del seguimiento de los casos tras la obtención de las confesiones es demasiado bajo en comparación con los que se necesitan. Miembros de la sociedad civil señalan también que la ley de Justicia y Paz ha excluido explícitamente a los perpetradores estatales (a diferencia de la nueva Ley de Víctimas) y afirman que alrededor de 19.000 ex combatientes paramilitares no han sido tratados según la legislación ni tampoco se ven enfrentados a cargo alguno en el sistema judicial tradicional.<sup>110</sup> Además, la ley parece centrarse en condenar a los individuos, en vez de destapar las estructuras en las que operaban. Algo corroborado por el hecho de que “las actuaciones judiciales en Colombia, por lo general, no sirven para exponer las cadenas de mando y las estructuras criminales, sino que se concentran en los perpetradores directos y no apuntan a los máximos responsables de los crímenes cometidos en tanto que parte de un aparato criminal, ya sea particular o estatal” (Lyons y Reed-Hurtado 2010).

Con estas experiencias en mente, es de destacar un cierto escepticismo en la sociedad civil respecto de la Ley de Víctimas. Más importante aún, preocupa la posibilidad de que el papel

---

<sup>108</sup> “Colombia da un paso hacia la paz con la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras”, *El País*, 12/06/11.

<sup>109</sup> Según afirma el informe especial de *Verdad Abierta* en el quinto aniversario de la Ley de Justicia y Paz, 30 julio de 2010. Ver <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/2602-a-los-cinco-anos-de-la-ley-de-justicia-y-paz->

<sup>110</sup> Ver <http://www.semana.com/noticias-conflicto-armado/tanto-ha-funcionado-justicia-paz/134765.aspx>

fundamental del sistema judicial en la devolución de las tierras robadas pueda ralentizar el progreso e, incluso, abrir el camino a nuevos abusos (Linares Prieto 2011).

## 5. Conclusiones y recomendaciones

Colombia es uno de los países del mundo que cuenta con más experiencia en los procesos de desarme. Desde la década de 1950, numerosos grupos armados han sido desarmados, desmovilizados y reintegrados en varias etapas. Los últimos y mayores procesos han sido los programas colectivos de DDR —dirigidos a los miembros de los diferentes frentes y bloques paramilitares— que se desarrollaron oficialmente entre 2003 y 2006 y a través de los que se desmovilizaron 31.671 combatientes; y los continuos programas de desmovilización individual de los miembros de los grupos guerrilleros y otros grupos armados que no entraron en el proceso colectivo de DDR.

Estos procesos de DDR se desarrollan en circunstancias que están lejos de ser ideales. La situación de seguridad en Colombia, a pesar de que ha mejorado notablemente durante la desmovilización de los paramilitares, sigue siendo frágil. Por un lado, el gobierno y la guerrilla de las FARC y el ELN nunca firmaron un acuerdo de paz y todavía están en guerra. Por otro, hay que tener en cuenta que el programa individual de DDR, que se lleva a cabo en medio del conflicto, fue diseñado más como una estrategia de contrainsurgencia que como un esfuerzo para construir a una paz duradera. Al mismo tiempo están surgiendo nuevos grupos criminales —algunos, herederos de unidades paramilitares desmovilizadas— que establecen acuerdos con el Estado, con los grupos guerrilleros y entre ellos mismos para controlar el territorio, las personas, el tráfico de drogas y otros flujos de ingresos. Estos grupos, llamados bacrim, tratan con frecuencia de reclutar a ex combatientes. La consecuencia es que el contexto de seguridad en el que se implantan los programas de DDR plantea muchos desafíos para la reinserción exitosa y sostenible de los ex combatientes.

### *Dilemas políticos*

Desde su creación en 2006, la ACR ha intentado dar respuesta a los muchos errores detectados en anteriores procesos de DDR mediante el diseño de un programa integral. Se establecieron diferentes niveles y estrategias para conseguir la reintegración exitosa, entre ellas la prestación de asistencia sanitaria, la educación y la asistencia psicosocial a los ex combatientes, los programas sociales que les permiten trabajar en comunidades como una forma de reparación, las actividades de reintegración económica —incluida la formación profesional y la obtención de ingresos— y los proyectos en el seno de la comunidad. Mientras el proceso no se considera finalizado y los ex combatientes participan en las actividades de reintegración, reciben un considerable ingreso mensual del Estado. La ACR también ha tratado de adaptar sus actividades a la realidad social y económica de cada región mediante la descentralización de las oficinas regionales, llamadas CRO.

Aunque este programa supone una mejoría con relación a los procesos anteriores de DDR, que estaban limitados en el tiempo y totalmente centralizados, la ACR se ha encontrado con una serie de paradojas internas y problemas externos. Debido a las dificultades que enfrentan los ex combatientes y otros ciudadanos en la búsqueda de trabajo formal, dada la difícil situación económica de Colombia y especialmente en las regiones más pobres y periféricas del país —que es donde se han agrupado muchos de los desmovilizados paramilitares— el programa corre el riesgo de crear dependencia: es más fácil participar

nuevamente en otra actividad de reinserción y recibir los beneficios asociados que salir del proceso e independizarse.

Por otra parte, participar en los programas de reintegración puede, paradójicamente, impedir la reintegración en la vida civil. El requisito necesario para participar en los programas es el de asistir a las clases de apoyo psicosocial y a otras actividades de reinserción económica, algo que hace que la situación de los ex combatientes se haga visible para los potenciales empleadores y para la comunidad. Algunos ex combatientes se sienten estigmatizados por esta situación. Asistir a estas clases también puede proporcionar un acceso fácil a los ex combatientes por parte de los criminales que tratan de reclutarlos. La consecuencia es que, como destacan muchos observadores y participantes en el proceso, los ex combatientes, lejos de reintegrarse en la vida de la comunidad, adoptan un perfil bajo, no tienen ninguna organización pública que defienda sus intereses y se desplazan de ciudad en ciudad en busca de nuevas oportunidades, comunicándose únicamente con el racimo de desmovilizados.

Además, la integración económica se ve obstaculizada por la falta de apoyo e interés de las empresas, la escasez de oportunidades de empleo en las regiones periféricas y las dificultades asociadas con la adquisición de tierras para proyectos agrícolas en las zonas rurales. El acceso a unos ingresos estables y seguros es un ingrediente crucial para la reintegración, y aún más si se tiene en cuenta que los beneficios que les ofrecen los nuevos grupos criminales son con frecuencia mayores que los previstos en los programas de DDR.

### *Trabajar con las comunidades*

Considerando que la seguridad es a menudo entendida estrictamente como la ausencia de violencia física, es posible que el concepto de seguridad que tienen las comunidades se preste mejor para identificar las causas de la violencia cíclica en Colombia, pues incluye también las oportunidades económicas y el capital social. Representantes de la sociedad civil, ex combatientes y funcionarios estatales entrevistados durante esta investigación están de acuerdo en que los programas de DDR no parecen afrontar esta serie de cuestiones.

Los representantes de la sociedad civil reconocen que los programas de DDR han producido una reducción de la violencia armada, pero consideran que las cuestiones relacionadas con el desarrollo y la generación de oportunidades económicas para alcanzar una reintegración duradera no han sido suficientemente tenidas en cuenta. En la actualidad, la violencia está en proceso de transformación, “democratizándose” con la aparición de nuevos grupos criminales, lo que alimenta la inseguridad de la sociedad. Muchos miembros de la sociedad civil consideran también que el Estado ha lanzado los programas de DDR como si se tratase de un paracaídas sobre las comunidades, de arriba abajo, con muy poco margen de influencia por parte de las comunidades locales.

Los ex combatientes tienden a sentirse inseguros y amenazados por las nuevas bandas criminales. Ellos definen la seguridad de una forma todavía más amplia, incluyendo el acceso a un empleo estable y la aceptación por la sociedad, por lo que consideran que los programas DDR no cumplen sus expectativas.

Mientras tanto, funcionarios de los municipios y del gobierno central han expresado su mutua desconfianza, lo que dificulta la adaptación de los programas DDR a las necesidades locales. Los líderes de la política estatal no se han esforzado mucho en descentralizar los programas a través de las estructuras existentes, como los municipios, debido a su



percepción de que tanto estos como los líderes locales han sido completamente cooptados por elementos criminales y paramilitares. Así pues, el intento de la ACR por descentralizar se llevó a cabo mediante el establecimiento de CRO como una especie totalmente nueva de entidad local. Las autoridades locales, por su parte, se han sentido pasadas por alto por Bogotá en las decisiones sobre la desmovilización y la reintegración. Esta falta de confianza mutua y la ausencia de cooperación ha afectado gravemente al establecimiento de un programa flexible de DDR y ha confirmado la sensación compartida por muchos colombianos de que no tienen voz en los asuntos públicos.

El componente de reinserción en la comunidad del programa de reintegración de la ACR fue concebido como un intento de romper con algunos de estos malentendidos y sospechas. Sin embargo, pese a suponer una importante innovación, ha sido considerado por muchos como demasiado limitado en su alcance y en el tiempo como para suponer una seria contribución a la reconciliación duradera. Para avanzar, es vital considerar a la comunidad como una parte más del proceso de DDR, especialmente a través de las actividades de reintegración pero, también, con un sentido más amplio, considerando que la reintegración puede contribuir a la seguridad de las comunidades. Esto plantea una serie de cuestiones que están en la raíz de la historia de los conflictos en Colombia, como las relativas a la propiedad de la tierra, la reparación de las víctimas, la presencia de instituciones estatales que ofrezcan respuestas y la finalización de la infiltración criminal en los organismos públicos.

La Ley de Justicia y Paz es un primer buen paso en el camino de la solución de estos problemas. Sin embargo, su aplicación sigue siendo muy lenta y las estructuras básicas de las actividades ilícitas permanecen intactas. La nueva Ley de Víctimas del gobierno de Santos parece referirse a cuestiones de importancia vital para la reparación y la reconciliación, pero aún está por ver si en la práctica será capaz de afrontar los agravios causados por el conflicto y superar las fallas del sistema judicial.

## **Recomendaciones políticas**

Si bien Colombia tiene uno de los programas DDR más avanzados del mundo, está claro que todavía se pueden introducir mejoras significativas, especialmente a la hora de vincular la seguridad comunitaria con el DDR, tanto mediante la inclusión de las comunidades en el diseño e implementación de los diferentes componentes del programa DDR como asegurando que el proceso de DDR se mueva hacia el último paso en la consolidación de una seguridad comunitaria duradera. Destacamos a continuación dos conjuntos interrelacionados de recomendaciones.

### *1. Relaciones entre el gobierno central y las regiones*

Para reformar la manera en que interactúan las estructuras locales y el gobierno central, es preciso tener en cuenta una serie de importantes reflexiones. Los fracasos de los proyectos de descentralización en el país son ya bien reconocidos y están presentes de forma evidente en los altos niveles de desconfianza entre el gobierno central y las localidades, algo que afecta gravemente al proceso de DDR y disminuye la capacidad de ofrecer una respuesta coherente en diferentes niveles ante la crisis de seguridad.

Sin embargo, las partes implicadas no están tan de acuerdo a la hora de determinar cómo reparar los errores encontrados. Tanto las políticas actuales de DDR como las reformas

previstas para la distribución de las regalías procedentes de las industrias extractivas apuntan hacia una centralización de la gestión del sector público y las finanzas. Este proceso corre el riesgo de provocar una excesiva concentración de poder si no se promueven buenas prácticas en el gobierno local, no se respetan las necesidades específicas de las comunidades y no se estimula la participación política local, que ha sido tradicionalmente muy baja.

El debate ya está en marcha desde hace tiempo en Colombia. Sin ánimo de interferir en un proceso que es fundamental para la forma en que la vida política nacional administra el país y que está íntimamente relacionado con la estructura del poder local y los partidos políticos, vale la pena mencionar los hallazgos de esta investigación sobre los vínculos entre el centro y la periferia encontrados en los programas de DDR. Abordar estas cuestiones de una manera sistemática supondría un gran impulso para los esfuerzos por lograr una reintegración sostenible y evitar el surgimiento de nuevas formas de violencia.

- **Deben encontrarse mecanismos para impulsar la participación cívica en la política local y nacional. Allá donde la desconfianza en las instituciones políticas locales es crónica, los responsables políticos deben tener en cuenta estructuras alternativas que respeten los deseos locales y eviten el contacto con las autoridades contaminadas por la criminalidad.**
  - En iniciativas bien reputadas de la sociedad civil, como organizaciones de base comunitaria, no gubernamentales y de carácter educativo, es posible encontrar lecciones ya aprendidas y perspectivas basadas en la práctica sobre cómo mejorar el tejido social.
  - Una centralización excesiva agravará el sentimiento subyacente en la sociedad civil de privación de derechos.
- **Los programas nacionales, como el DDR, deben ser capaz de adoptar un adecuado sistema de relación con las autoridades locales para ser efectivos.**
  - Aunque esto implique un cierto grado de riesgo, los gobiernos locales que funcionan bien deberían tener la posibilidad de gestionar más recursos y contar con mayor autonomía y control sobre el diseño del proyecto. Deberían asimismo ponerse en marcha investigaciones fiables sobre las prácticas fraudulentas y los vínculos con estructuras criminales. Es preciso aunar voluntad política y recursos económicos y humanos para imponer una amenaza creíble frente a las prácticas ilegales.

## *2. Mejorar la seguridad*

Los resultados de la investigación señalan también una serie de recomendaciones destinadas a incrementar la seguridad en Colombia a través del DDR. Estas recomendaciones se pueden agrupar en cuatro categorías: la lucha contra la dependencia, la eliminación del estigma asociado a los ex combatientes, la conexión con enfoques locales que ofrecen alternativas a la violencia y el fortalecimiento de los vínculos entre la sociedad civil y el Estado.

- **La dependencia de los ex combatientes es, hasta cierto punto, inherente a los programas de DDR. En Colombia, esta dependencia podría ser contrarrestada por la creación de más alternativas a la violencia. Las propuestas incluyen:**

- Centrarse en la creación de lazos sociales y económicos en la vida civil para incrementar la atracción de la no violencia. Buenos ejemplos de progreso fueron el adoptado por la industria del calzado en Bogotá y el método de reintegración indígena (ver cuadros). Estas iniciativas funcionaron claramente porque el análisis de contexto estuvo específicamente conectado con alternativas viables a la violencia.
- Dedicar más atención y financiamiento a la dismantelación de las estructuras criminales emergentes para proteger a la sociedad y a los ex combatientes. Un primer paso debe ser el compromiso político de aumentar estructuralmente la capacidad y el alcance de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz.
- Ofrecer un enfoque integral contra las bacrimis que reclutan ex combatientes y que representan una gran amenaza para la seguridad local y la estabilidad nacional. Este enfoque debe incluir: investigaciones creíbles que abarquen todos los niveles de criminalidad; propuestas socioeconómicas para aumentar la resistencia a los conflictos mediante la oferta de alternativas a las prácticas criminales que incluyan iniciativas comunitarias de base; y la supervisión democrática de las medidas de seguridad para garantizar enfoques constructivos en la lucha local contra las bacrimis.
- **Eliminar el estigma asociado a los ex combatientes, particularmente mediante la redistribución de la maquinaria publicitaria de gran alcance utilizada para estimular la desmovilización de la guerrilla. Otras propuestas para reducir el estigma incluyen:**
  - Consultar a la sociedad civil sobre el intercambio de compromisos entre la seguridad y la justicia en el contexto local, y orientar la política de desarrollo y las estrategias de comunicación en función de estas percepciones. Algo que podría hacerse, al menos en parte, mediante una mejor utilización de la amplia capacidad de investigación de que dispone Colombia, que puede proporcionar información sobre la dinámica y la percepción local del DDR.
  - Alcanzar un compromiso constructivo, tanto por parte de los ex combatientes como de la sociedad en general, para la promoción de la seguridad y la reconciliación. Debe proporcionarse información clara y consistente tanto a los desmovilizados como a la sociedad civil, para evitar el resentimiento y la sensación de estar siendo engañados por el gobierno y para proporcionar una proyección realista del período de reinserción y de los procedimientos y beneficios.
- **Adoptar a escala local un enfoque proactivo que promueva alternativas a la violencia en vez de centrarse únicamente en la vigilancia intensiva de los ex combatientes.**
  - Apoyar y fortalecer los programas de reinserción en la comunidad y asegurar plazos de tiempo y recursos financieros para la reconciliación en la comunidad y la estimulación del tejido social y la participación política.
  - Elaborar un amplio conjunto de indicadores para analizar cuál es el papel de los programas de DDR en relación con la promoción de la seguridad. Los indicadores pueden incluir la capacidad de los ex combatientes para mantener un empleo

formal, el número de ex combatientes asociados con bacrimis la forma en que el DDR es percibido por los ex combatientes y la sociedad en general.

- Permitir un acceso completo al proceso de justicia y DDR a los observadores internacionales para monitorear todos sus componentes e incrementar la credibilidad del proceso entre la población y la comunidad internacional.
- **Explorar mecanismos que alienten a la sociedad civil a servir de puente entre las autoridades centrales y las locales y a participar más activamente en las etapas finales del proceso de reintegración. La sociedad civil puede involucrarse en:**
  - Compartir las lecciones de los proyectos de reintegración y presentar al gobierno colombiano propuestas coherentes sobre la implementación de políticas nacionales de manera local.
  - Compartir ideas sobre la reinserción en comunidades y sobre la forma de (re)crear el tejido social.
  - Incrementar la cohesión, en la medida de lo posible, entre las iniciativas de una sociedad civil dividida por el discurso que determina que cada organización es o bien de izquierdas o bien progubernamental. Una mayor cohesión en el seno de la sociedad civil hará más atractiva para el Estado la idea de compartir las responsabilidades del proceso de reintegración.

## Bibliografía

Acero Velásquez, Hugo (2011): *La criminalidad en aumento: percepciones, cifras y metas*, Razón Pública, Bogotá.

Caramés, Albert (2009): 'Reintegración comunitaria, ¿reintegración para todos?' *Hechos del Callejón.*, Bogotá: PNUD.

Castro, Jaime (2011): *La reforma del poder local, clave para la democracia.*, Razón Pública, Bogotá.

Centro de Investigación y Educación Popular de Colombia (CINEP) (2009): *Informe especial. De los "falsos positivos" a la intolerancia social y las amenazas colectivas*. Bogotá: CINEP.

Centro Internacional de Toledo Para la Paz Toledo Peace Centre (2010): *Tercer Informe. Observatorio Internacional DDR. Ley de Justicia y Paz*, Madrid

Internacional de Toledo Para la Paz (2009): *Segundo informe. Observatorio Internacional DDR. Ley de Justicia y Paz*, Madrid.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) (2009): *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual*, Bogotá: CNRR

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) (2010): *La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas*, Bogotá: CNRR

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (2008): *Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales*, Bogotá.

Corporación Arco Iris (2010): *El declive de la seguridad democrática*, Bogotá: CNAI.

Denissen, Marieke (2010). *Reintegrating ex-combatants into civilian life: the case of the paramilitaries in Colombia*, Peace & Change 35:2, pp. 328-352.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2010): *Economic survey of latin america and the caribbean 2009-2010*, Santiago: ONU

Felbab-Brown, Vanda (2009): *Narco-belligerents across the globe: lessons from Colombia for Afghanistan*, Elcano Royal Institute Working Paper 55, Madrid.

Gobierno de ColombiaColombian government (2003): *Política de Defensa y Seguridad Democrática.*, Bogotá.

Godnick, William y Klein, Diana (2009): *The challenges of supporting "alternative" economic opportunities for peacebuilding. Perspectives from Colombia*, Londres: International Alert.

Grabendorff, Wolf (2009): *Limited security sector reform in Colombia*, en Born, Hans y Schnabel, Albrecht (eds), *Security Sector Reform in Challenging Environments*, Münster: LIT, pp. 69-86.

Granada, Soledad; Restrepo, Jorge A.; y García, Alonso Tobón (2009): 'Neoparamilitarismo en Colombia: una herramienta conceptual para la interpretación de dinámicas recientes del conflicto armado colombiano', en: Restrepo, Jorge A. y Aponte, David (eds), *Guerra y violencias en Colombia*, Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana.

Granada, Soledad; Restrepo, Jorge A.; y Vargas, Andrés (2009): 'El agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano', en: Restrepo, Jorge A. y Aponte, David (eds), *Guerra y violencias en Colombia*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Guáqueta, Alexandra (2006): 'Doing business amidst conflict: emerging best practices in Colombia', en Banfield, Jessica; Gündüz, Canan; and Killick, Nick (eds), *Local Business, Local Peace: the Peacebuilding Potential of the Domestic Private Sector*, Londres: International Alert.

Guáqueta, Alexandra y Arias, Gerson (2008): *Transitional DDR in Colombia: useful or counterproductive?*, Bogotá: Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Human Rights Watch (2010): *Paramilitaries' Heirs. The New Face of Violence in Colombia*, Nueva York: Human Rights Watch.

Humphreys, Macartan y Weinstein, Jeremy (2007): 'Demobilization and Reintegration'. *Journal of conflict resolution*, 51:4, pp. 531-567.

IKV Pax Christi (2006): *A new beginning. An open end. The reintegration of individually demobilized combatants in Colombia*, Utrecht: Pax Christi.

Interamerican Commission on Human Rights (2007): *Report on the implementation of the Justice and Peace Law: initial stages in the demobilization of the AUC and first judicial proceedings*, Washington DC.

International Crisis Group (2010): *Improving security policy in Colombia*, Bogotá/Brussels.

Isaacson, Adam y Poe, Abigail (2009): *After Plan Colombia. Evaluating "integrated action", the next phase of U.S. assistance*, Washington DC: Center for International Policy.

Kenney, Michael (2009): 'Turning to the "Dark Side": coordination, exchange and learning in criminal networks', en Kahler, Miles (ed), *Networked Politics: Agency, Power and Governance*, Ithaca: Cornell University Press.

Konrad Adenauer Stiftung (2010a): *Sector informal y políticas públicas en América Latina*, Río de Janeiro: KAS.

Konrad Adenauer Stiftung (2010b): *25 años de la descentralización en Colombia*, Bogotá: KAS.

Koth, Markus (2005): *To end a war: demobilization and reintegration of paramilitaries in Colombia*, Bonn: Bonn International Center for Conversion.

Linares Prieto, Patricia (2011): *La ley de víctimas: tiempos mezquinos, tiempos de penuria*, Razón Pública, Bogotá.

López Hernández, Claudia (ed.) (2010): *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el estado colombiano*, Bogotá: Random House Mondadori.

Lyons, Amanda and Reed-Hurtado, Michael (2010): *Colombia: impact of Rome Statute and the International Criminal Court*, ICTJ Briefing.

MAPP-OEA (2007): *Ninth quarterly report of the Secretary General to the Permanent Council on the mission to support the peace process in Colombia*, Bogotá: OEA.

MAPP-OEA (2010): *Fourteenth quarterly report of the Secretary General to the Permanent Council on the mission to support the peace process in Colombia*, Bogotá: OEA.

MAPP-OEA (2011): *Décimo quinto informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia*, Bogotá: OEA.

Marks, Thomas A. (2010): 'Colombia: learning institutions enable integrated response', *Prism* vol. 1 issue 4.

Méndez, María Lucía y Rivas, Ángela (2008): *Alternativas de generación de ingresos para desmovilizados: el programa de reinserción a la vida civil y la Alta Conserjería para la Reintegración*, Bogotá: Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Moreno, Beltrán, y Carolina, Nydia (2009): *Análisis de la Política Pública de Reintegración*. Master's dissertation, Universidad Javeriana, Bogotá.

Morgenstein, Jonathan (2008): *Consolidating disarmament: lessons from Colombia's reintegration program for demobilized paramilitaries*, Washington DC: USIP.

Observatorio de la Reintegración (2009): *Panorama actual: reintegración y paz*, Bogotá.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (2010): *World Drug Report 2010*, Viena: ONU.

Porch, Douglas y Rasmussen, María José (2008): 'Demobilization of paramilitaries in Colombia: transformation or transition?', *Studies in Conflict & Terrorism* 6:31, pp. 520-540

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009): 'Reintegración comunitaria: transforma y reconcilia.' *Hechos del Callejón*, Bogotá: PNUD

Puentes, Angela María; Moreno, Álvaro José; Gamboa, Ángela Rivas; y Márquez, Juliana (2009): *Economic reintegration and private sector in Colombia*, Bogotá: Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Randall, Stephen J. (2006): *Colombia: current and future political, economic and security trends*, Calgary, Alberta: Canadian Defence and Foreign Affairs Institute.

Restrepo, Jorge A. y Muggah, Robert (2009): 'Colombia's quiet demobilization', en Muggah, Robert (ed.), *Security and Post-conflict Reconstruction. Dealing with Fighters in the Aftermath of War*, Abingdon: Routledge.

Restrepo, Jorge A.; Spagat, Michael; y Vargas, Juan (2006): 'El conflicto en Colombia: ¿quién hizo qué a quién? Un enfoque cuantitativo (1988-2003)', en Instituto de Estudios Políticos y

Relaciones Internacionales, *Nuestra guerra sin nombre*. Transformaciones del conflicto en Colombia, Grupo Editorial Norma, pp. 505-542.

Reyes Posada, Alejandro (2009): *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*, Bogotá: Norma.

Semana (2011a): *La seguridad, en entredicho*, 23 de abril de 2011, Bogotá.

Semana. (2011b): *Ley de Víctimas: un paso histórico*, edición especial, 28 de mayo de 2011, Bogotá.

Spagat, Michael y Restrepo, Jorge A. (2008): *The impact of piaramilitary DDR on violent crime in Colombia*, informe presentado al congreso de la 49 convención anual del International Studies Association, San Francisco, California.

Veillette, Connie (2005): *Plan Colombia: a progress report*, Congressional Research Service, Washington DC.

### Otras fuentes

Colombia Reports (<http://colombiareports.com>)

El Espectador (<http://www.elespectador.com>)

El Tiempo (<http://www.eltiempo.com>)

Razón Pública (<http://www.razonpublica.com>)

Semana (<http://www.semana.com>)

Verdad Abierta (<http://www.verdadabierta.com>)