

## **Experiencias históricas recientes de reintegración de excombatientes en Colombia**

### **RESUMEN**

En ausencia de un pacto de paz global de la guerra interna en Colombia se han suscrito acuerdos de paz con varias guerrillas (M19, EPL y otras) pero con otras persisten hostilidades (FARC y ELN) A la vez, hubo un acuerdo con los paramilitares para su desactivación (AUC). En consecuencia, se registran en las últimas décadas experiencias de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) con diferencias en lo relativo a la naturaleza de actores, procesos y circunstancias, pero similitudes en la atención de servicios con ex combatientes. Sin embargo, diferencia notoria ha sido la proyección política de las fuerzas insurgentes al irrumpir en la legalidad, en contraste con la complejidad y mayor dificultad encontrada en varios asuntos con la reintegración de los paramilitares. A la vez, caso distinto es la de desertores individuales de la insurgencia admitidos en los programas de reintegración, lo que no constituyen un proceso de desmovilización ni de paz, como equivocadamente lo han asumido gobiernos recientes.

### **PALABRAS CLAVE**

Conflicto armado Colombia • desmovilización • desarme • reintegración • proceso de paz Colombia

---

## **Recent Historical Experiences of Ex-Combatant Reintegration in Colombia**

### **ABSTRACT**

In the absence of a comprehensive peace agreement that enables the end of Colombia's armed conflict, there have been peace agreements with several guerrillas' organizations such as the M19, the EPL and others. Despite this, hostilities persist other guerrillas (FARC and ELN). At the same time, there was an agreement with paramilitary groups to achieve their deactivation. As a result, in the last decades there have been disarmament, demobilization and reintegration (DDR) experiences that have notorious differences according to the nature of the different armed groups, the processes carried out with each of them and their circumstances. However, the reintegration process is very similar for all participants in terms of the services offer by the institution in charged of the reintegration phase. The main difference of these DDR processes is related to the collective political aspiration hoped for by the insurgent forces following their insertion as a civilian group within legality. Simultaneously, the individual desertion and reintegration process comes up as a different case due to its application outside of a peace process frame. This individual dynamic cannot be seen as a demobilization process as the recent governments have assumed it.

### **KEYWORDS**

Colombia's armed conflict • demobilization • disarmament • reintegration • peace process in Colombia



### **Álvaro Villarraga Sarmiento**

Politólogo egresado de la Universidad del Valle, especialista en Derechos Humanos de la ESAP y candidato a Magíster en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Director de Acuerdos de la Verdad en el Centro de Memoria Histórica, presidente de la Fundación Cultura Democrática y catedrático. Autor de varias publicaciones sobre temas de conflicto, procesos de paz, DDR y asuntos humanitarios. Ha publicado con regularidad artículos en la revista Foro por Colombia. Correos electrónicos: [alvisar@yahoo.com](mailto:alvisar@yahoo.com) y [alvaro.villarraga@gmail.com](mailto:alvaro.villarraga@gmail.com)

---

Recibido: 1° de agosto de 2012

Modificado: 22 de noviembre de 2012

Aprobado: 1° de febrero de 2013

DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint77.2013.05>

- ☛ La información recogida en este artículo se relaciona en gran parte con dos proyectos, en los cuales el autor actuó como coordinador y principal autor de sus informes publicados. El primero, realizado por la Fundación Cultura Democrática, apoyado por MSD, que dio origen al libro *La reinserción en Colombia, experiencias, crisis humanitaria y política pública*, del cual Álvaro Villarraga es compilador. El otro es el seguimiento realizado a los procesos DDR y de reintegración reciente en Colombia, por parte de la CNRR, donde el autor fue coordinador del Área de DDR y responsable de los informes publicados entre 2008 y 2011, en especial con relación al tema, titulado *La reintegración, logros en medio de rearmes y situaciones no resueltas*. El autor también se apoyó en la presentación más de tipo histórico en una ponencia que realizó para la Universidad Autónoma de Barcelona, Observatorio de Procesos de Paz, por invitación de la institución pero sin financiación para su elaboración, presentada a nombre de la Fundación Cultura Democrática en 2004.
-

# Experiencias históricas recientes de reintegración de excombatientes en Colombia

Álvaro Villarraga Sarmiento

*Centro de Memoria Histórica y Fundación Cultura Democrática*

## Introducción

En la historia colombiana son recurrentes los conflictos armados internos pero también frecuentes los armisticios, pactos de paz y medidas gubernamentales sobre amnistías y eventos de desarme, desmovilización y reintegración a la vida civil de excombatientes (Sánchez 2008). Durante las últimas cuatro décadas se destacan, entre otras experiencias, al menos cuatro de particular impacto y significación que permiten analizar de forma secuencial y comparativa la aplicación de los procedimientos ahora reconocidos internacionalmente como procesos de Desmovilización, Desarme y Reintegración (ONU 2006). El propósito de este trabajo es presentar información básica y elementos de análisis entre estas experiencias. La primera se registra a partir de la amnistía de 1982 y los pactos de tregua bilateral firmados en 1984 entre el gobierno de Belisario Betancur y la mayoría de las guerrillas; la segunda, con los pactos de paz suscritos con varias guerrillas, milicias y autodefensas en el contexto de la Asamblea Nacional Constituyente a inicios de los años noventa; la tercera –que entraña un debate sobre el tipo de proceso emprendido– surge con el mecanismo legal creado desde 1994 para conceder indulto y acceso a programas de reintegración de desertores de las guerrillas –habilitado temporalmente para integrantes de grupos paramilitares–; y la cuarta, con los acuerdos de desmovilización y reintegración entre el gobierno de Álvaro Uribe y la gran mayoría de los grupos paramilitares, entre 2003 y 2006.

Esta elaboración se apoya en buen grado en investigaciones e informes varios que hacen referencia al DDR en Colombia, los cuales estuvieron a cargo del autor del presente artículo. Entre ellos, están el texto sobre la problemática de derechos humanos y derecho humanitario relacionada con los procesos de paz de los noventa;<sup>1</sup> el ensayo titulado “Procesos de paz, desarme y reinserción”, que incluye la presentación y análisis de diez experiencias históricas recientes de implementación de acuerdos y programas de DDR;<sup>2</sup> el documento “Hacia un balance integral de la reinserción”, que analiza los procesos de DDR de los noventa;<sup>3</sup> la publicación de una serie de libros sobre las dinámicas de los procesos de paz desarrollados desde los años ochenta hasta la actualidad.<sup>4</sup> Así mismo, los informes de seguimiento a los procesos de DDR desarrollados por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación entre 2008 y 2011 (CNRR 2010; CNRR 2012). También se procedió a revisar otras fuentes bibliográficas y documentales sobre el tema tratado.

Las que podemos denominar experiencias de DDR se relacionan con la ocurrencia de tal tipo de dinámicas, de forma que ellas se inscriben en procesos de paz y/o eventos de desarme de grupos armados irregulares, que a su vez se corresponden con políticas, pactos concertados y medidas jurídicas, administrativas, y de otros órdenes, por lo regular orientados hacia la superación del conflicto armado interno, y en lo inmediato, al menos, con relación a la desactivación de sus actores armados irregulares. De tal forma, aunque cada uno de tales procesos presenta eventos de características particulares, al mismo tiempo dan lugar a determinados rasgos similares y a expresiones de continuidad

.....

- 1 *Los Derechos Humanos y el Derecho Humanitario en los procesos de paz, 1990-2000*. Colección 10 años, Dirección General para la Reinserción-Fundación Cultura Democrática, Bogotá, 2000.
- 2 Publicado en *Memorias de las III Jornadas Abiertas, Mesa Catalana por la Paz y los Derechos Humanos en Colombia*. Barcelona, España, abril de 2005.
- 3 Publicado en *La reinserción en Colombia, experiencias, crisis humanitaria y política pública*. Álvaro Villarraga, editor, Fundación Cultura Democrática-Asopropaz, Bogotá, 2006.
- 4 *Biblioteca de la Paz, Serie el Proceso de Paz en Colombia, 1982-2002*, cinco tomos, compilador y editor, Álvaro Villarraga, Fundación Cultura Democrática, Bogotá, 2008-2009.

que en algunos casos se proyectan hasta la actualidad. Es de advertir que este trabajo no se propone abordar el análisis de los contextos políticos, militares, sociales, ni de las complejas dinámicas de los conflictos armados y de los procesos de paz, sino que aborda (con relación al contexto histórico reciente y actual) un marco de información básica, consideraciones y referencias relativas a los procesos de DDR especificados. Resulta de interés, por tanto, presentarlos de forma resumida, contrastarlos y dejar sentadas algunas valoraciones sobre su curso, sus resultados, problemáticas, similitudes y diferencias.

Un elemento importante evidenciado es que en medio de las expresiones de guerra irregular interna –vivas de forma ininterrumpida en Colombia durante las últimas seis décadas (Gutiérrez, 2006; Echandía 2006)–, y a pesar de no haberse conseguido una solución global del conflicto armado, ni un pacto de paz con el conjunto de los actores armados involucrados, se han producido varios acuerdos o pactos de paz o de desarme y desmovilización, con grupos armados de distinta naturaleza y en distintas circunstancias y momentos, de forma que han generado dinámicas de DDR, las cuales involucran políticas, programas, dispositivos jurídicos y medidas administrativas, orientados al logro de la paz y (o al menos) a propiciar el retorno de contingentes de excombatientes irregulares a la vida civil. Estas experiencias guardan continuidades y discontinuidades, rasgos determinados por cada coyuntura y peculiaridades a tono con cada proceso y la naturaleza de los actores irregulares vinculados.

## **1. Treguas bilaterales de los ochenta, amnistía a guerrilleros y programa de reintegración**

La primera experiencia referida se sustentó en la Ley 35 de 1982, que concedió amnistía a los rebeldes<sup>5</sup> y dio lugar a diálogos y acuerdos de cese al fuego y tregua bilateral, que se suscribieron en 1984 con los

.....

5 De la amnistía quedaron excluidos los más graves delitos, entendidos en los siguientes términos: “Los homicidios fuera de combate no quedarán amparados por la amnistía, si fueron cometidos con sevicia o colocando a la víctima en situación de indefensión o inferioridad o aprovechándose de esa situación”. Artículo 3, Ley 35, 19 de noviembre de 1982.

movimientos guerrilleros Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Movimiento 19 de Abril (M-19) y Ejército Popular de Liberación (EPL). Situación que permitió el retorno a la legalidad de 1.423 guerrilleros, tanto de esas organizaciones en tregua como del Ejército de Liberación Nacional (ELN) –que no suscribió la tregua– y del Movimiento Autodefensa Obrera (ADO), núcleo guerrillero urbano de Bogotá que se adhirió a ella y se desmovilizó.<sup>6</sup> Las personas acogidas en la amnistía recibieron, por vía de varios decretos, beneficios para su incorporación a la legalidad; eran denominados amnistiados o “beneficiarios de la amnistía”; no entregaron armas. La mayoría procedía de las cárceles, y otros, de frentes rurales y urbanos. Al producirse la ruptura de las treguas con estas guerrillas,<sup>7</sup> la gran mayoría de los amnistiados se mantuvo en la vida civil (Bouzas 1986, 94-99).

Este proceso de paz asumido por el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986) fue pionero y aportó en aspectos que reaparecieron en políticas de paz y en mecanismos de facilitación, diálogo, negociación y estímulo a la participación de la sociedad civil en acuerdos con las guerrillas, realizados por posteriores gobiernos, no obstante las diferenciaciones críticas y rupturas en diversos aspectos asumidas. Implicó el reconocimiento de las organizaciones insurgentes como actores políticos, hizo una convocatoria nacional por la paz, logró por primera vez en la historia reciente negociaciones y acuerdos de paz con la insurgencia y posibilitó iniciar un debate histórico en torno a posiciones, propuestas, alternativas y dinámicas sobre el particular. Sin

.....

6 Los amnistiados fueron: 834 del M-19, 252 de las FARC, 112 del ELN, 90 del EPL, 7 del ADO, y los restantes, de otros grupos guerrilleros menores. En su orden, las mayores concentraciones de amnistiados atendidos correspondieron a las ahora entidades territoriales de Bogotá y los departamentos de Caquetá, Quindío, Valle, Santander, Risaralda, Huila, Tolima, Meta, Caldas, Cauca, Antioquia, Putumayo, Nariño, Boyacá y Chocó. “Informe General de la Comisión de Paz sobre Amnistiados, con o sin solución en el país, 1982-1984”, Presidencia de la República de Colombia, Bogotá, 19 de septiembre de 1984. Documento en mimeo. Archivo Fundación Cultura Democrática.

7 Las rupturas de los acuerdos de treguas bilaterales se produjeron, en 1985, con el M-19 y el EPL, y en 1987, con las FARC.

embargo, en el contexto político primó una aguda polarización entre el apoyo y el rechazo a la política de paz emprendida, en los entornos gubernamentales, estatales, y de la sociedad (Villarraga 2008, 57-103).

En efecto, al aprobarse la Ley de Amnistía surgió en el Congreso y en los partidos políticos liberal y conservador oposición a los acuerdos con las guerrillas. Se argumentó que los compromisos de reformas asumidos en las negociaciones, los pactos de tregua y las comisiones del diálogo nacional no podían sustituir el rol de las instituciones, de los propios partidos y del Congreso. Los gremios económicos y las fuerzas militares también expresaron reservas y oposiciones al proceso (Landazábal 1985, 37-100, 191-216). Por otra parte, la crisis fiscal y las dificultades económicas, junto al compromiso del Gobierno de aplicar las políticas de ajuste exigidas por el FMI, repercutieron en el debilitamiento de la política social y del Programa de Rehabilitación asociado a la política de paz, lo cual derivó en inconformismo social, protestas sindicales y un paro nacional (Ramírez 1989, 203-227). En estas circunstancias, este primer proceso de paz, si bien dio lugar a dinámicas importantes y a soluciones parciales, pronto se debilitó hasta fracasar, en condiciones de ausencia de un consenso y de suficiente respaldo nacional, el repliegue del Gobierno en lo relativo a las iniciativas del proceso y el peso de las tendencias violentas sustentadas en el auge del narcotráfico, el desarrollo del paramilitarismo, la oposición de las Fuerzas Armadas y el ascenso en la actuación guerrillera (Ramírez 1989, 269-285).

En lo relativo a la reinserción y la reintegración, los amnistiados fueron beneficiados con programas de entrega de tierras, apoyo para vivienda rural, créditos, y algunos compromisos de atención social<sup>8</sup> (Bouzas 1986, 53-93). Paralelamente, se inició el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), que promovió obras públicas en zonas de conflicto<sup>9</sup> (DNP 1986). El enfoque de la política, incluida la atención a

.....

8 Decretos presidenciales 3286 y 3289 de 1982.

9 Se adoptó un discurso sobre la problemática social y el origen del conflicto en las regiones, se destacaron catorce zonas para elaborar diagnósticos, mapas de focalización de necesidades, y se promovieron obras con el concurso comunitario.

regiones y poblaciones afectadas por el conflicto armado y los desmovilizados, era el de la rehabilitación (Bouzas 1986, 101-110). Inicialmente, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) atendió a los amnistiados mediante un Programa de Rehabilitación y Reintegración. Luego lo hizo el Ministerio de Gobierno, con el Programa Nacional de Apoyo a la Rehabilitación, y se creó el Fondo Rotatorio de Amnistía para agilizar los desembolsos y los giros a las seccionales por los conceptos referidos a los beneficiarios –amnistiados– y a los gastos de la Comisión de Paz. El Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) se comprometió a adjudicar predios en modalidades de parcelas unifamiliares o empresas comunitarias y créditos, mientras que la Caja Agraria otorgó créditos para construcción o reparación de vivienda rural y compra y legalización de predios (Bouzas 1986, 62-67).

El diagnóstico de la época sobre proyectos productivos indicó que los usuarios carecían de experiencia empresarial, de contactos y viabilidad comercial, y que había desviación de los recursos para gastos de manutención. En materia de capacitación para el trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) prestó un importante apoyo. Los amnistiados de origen rural tendieron a vincularse de nuevo al campo, en actividades productivas, pero por lo regular en lugares distintos a aquellos donde hicieron parte de las guerrillas, y sobresalieron con frecuencia por el liderazgo social. Las dificultades encontradas fueron las propias de los pequeños agricultores, tales como las de acceso al mercado, incumplimiento en el pago de obligaciones y deserción. Para el amnistiado de origen urbano, la integración económica y social resultó más confusa. Fueron notorias las dificultades para conseguir ocupación y las deficiencias para competir laboralmente. Con reglamentación del Ministerio de Educación tuvieron acceso a cupos y becas, y se desarrolló un programa de atención en salud con el concurso del Ministerio de Salud y otros entes (Bouzas 1986, 68-83).

Entre las dificultades, puede apreciarse que el 35% de los amnistiados beneficiarios del INCORA no había respondido en 1986 al pago de los créditos. Posteriormente, se incrementó tal porcentaje. En el mismo año, el 75% de los amnistiados usuarios de crédito de la Caja Agraria

tampoco había cumplido con las obligaciones, aunque se registraban casos de positivo cumplimiento, principalmente en Meta, Cundinamarca y Santander. La Corporación Financiera Popular había otorgado 247 créditos pero sólo el 25% respondía satisfactoriamente al crédito. La mayoría de las moras en los pagos se explicaba por inestabilidad económica, carencia de ingresos, y en algunos casos, por deslealtad con el propósito del proyecto (Bouzas 1986, 70-72):

Consideraciones mucho más complejas tienen los fracasos en el programa de microempresas, en el que igualmente hay una alta deserción, por cuanto este tipo de actividad requiere mayores aptitudes de capacidad administradora, disciplina, habilidades para el comercio, entre otras, que no son propiamente las características personales de individuos idealistas y románticos por naturaleza [...] Sin embargo, a pesar de las muchas experiencias negativas, es necesario reconocer la respuesta altamente positiva de varios amnistiados que supieron valorar el exacto significado de las diversas ayudas [...] y no obstante los tropiezos y dificultades, han salido airosos en los proyectos que emprendieron [...] (Bouzas 1986, 99)

La población amnistiada conformó la Asociación Nacional de Amnistiados, que en pronunciamientos públicos señaló “ineficacia e incumplimiento” en los beneficios concedidos por los decretos reglamentarios de la Ley 35. La Comisión de Paz y los Altos Comisionados – responsables gubernamentales en su seno– tuvieron una actitud reacia hacia ellos, razón por la cual exigieron posibilidades de interlocución y de participación en la misma Comisión, pero no lograron sino asistir ocasionalmente a entregar informes y peticiones. Los amnistiados denunciaron ser víctimas de allanamientos, seguimientos, desapariciones forzadas y asesinatos en Medellín, en Florencia, y en otros lugares. Por ello, solicitaron protección oficial, apoyo para su organización y respaldo al proceso de tregua y a los diálogos emprendidos con las

guerrillas. Debido a la ausencia de garantías, en 1983, un grupo de 33 personas, entre amnistiados y sus familiares, con apoyo de la ACNUR, se refugiaron en España:<sup>10</sup>

Exigimos: [...] 4. Pleno cumplimiento de los diversos decretos complementarios a la Ley 35/82. 5. Respeto a nuestro derecho a la vida, la integridad física y el ejercicio político. 6. Condenar a los militares del MAS, así como el desmonte de los aparatos paramilitares. 7. Que se continúe en la búsqueda de la paz por medios pacíficos y explorando los caminos de la tregua y el diálogo [...] (Asociación Nacional de Amnistiados, 1983)

## **2. Pactos de paz en los noventa, reintegración de organizaciones guerrilleras y milicianas**

La segunda experiencia hace referencia a los acuerdos de paz de los años noventa, que contribuyeron de forma decisiva a los cambios conseguidos a través de la Asamblea Nacional Constituyente y la expedición de la Constitución Política de 1991. La política gubernamental que estuvo en la base de estos procesos de paz fue la de propiciar la ampliación de las formas de participación política, facilitar la inclusión de actores políticos y sociales y promover el desarrollo regional en zonas afectadas por el conflicto armado. Los integrantes de los movimientos acogidos a tales pactos, que conllevaron procesos de DDR, fueron de manera general las guerrillas nacionales del M-19 y el EPL; el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), conformado y apoyado por indígenas en Cauca; el grupo regional político y miliciano Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) en Montes de María; la fracción política y guerrillera Corriente de Renovación Socialista (CRS) –proveniente del MIR PL y escindida

.....

10 "Solicitud de intervención gubernamental de parte de los amnistiados refugiados", carta a la consejera presidencial para la Paz, Amparo Bouzas, grupo de amnistiados en España, 2 de agosto de 1984. Archivo Fundación Cultura Democrática.

del ELN-, con presencia en la Costa Caribe y Antioquia; tres organizaciones de milicias populares de Medellín –Milicias Populares del Pueblo y Para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de Medellín– y, en esta misma ciudad y sus alrededores, otras milicias llamadas Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados (MIR COAR). El grueso de los excombatientes de estas agrupaciones se integraron positivamente a la vida política y social del país; en consecuencia, 5.551 personas desmovilizadas cursaron de forma progresiva la reinserción y los programas de reintegración, de manera que con la progresiva adhesión de otras fracciones armadas guerrilleras –especialmente provenientes de estructuras residuales del EPL-, la población atendida superó los 6.500 desmovilizados (Programa para la Reintegración 1999).

El gobierno de Barco (1986-1990) asumió como política de paz el propósito de superar la pobreza y la exclusión social para acabar con las razones objetivas de la violencia y promovió una estrategia sustentada en presupuestos de reconciliación, rehabilitación y normalización. Con el eslogan “mano tendida y pulso firme” mantuvo al inicio de su mandato la vigencia de la tregua y la interlocución con las FARC, a la vez que estimuló la acción de las Fuerzas Armadas frente a las demás guerrillas. Pronto, el paramilitarismo adquirió una inusitada dimensión, inició ataques sistemáticos contra la Unión Patriótica (UP) y otros sectores tanto de la oposición política como de los movimientos sociales con influjo de la izquierda; simultáneamente, se dimensionó el narcotráfico y presionó al Estado con atentados terroristas dirigidos a evitar las extradiciones a EE. UU. El panorama se tornó muy difícil; a lo anterior se sumó que la tregua con las FARC se rompió en medio de incidentes militares y hechos de violencia; las guerrillas crecieron y se unificaron en la Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar (CNGSB); y numerosos sectores de opinión le exigieron al Gobierno formular una política de paz y abrir diálogos con los alzados en armas. Surgieron entonces iniciativas como la Comisión de Convivencia Democrática, coordinada por la Iglesia católica; los oficios de facilitación de la Comisión de Notables, la propuesta de acercamiento a las partes del senador Álvaro Leyva, y las contribuciones

de varios ejercicios de diálogos regionales. En consecuencia, el Gobierno adoptó hacia el final de su mandato una propuesta denominada Iniciativa para la Paz (Presidencia de la República 1988), a partir de la cual negoció un Pacto Político de paz con el M-19 (Villarraga 2009a, 71-107).

El M-19 se lanzó a la política y fue el fenómeno más impresionante que se había visto en el país a este respecto. Tras incorporar a la vida civil a 800 guerrilleros participaron con éxito en las elecciones para la alcaldía de Bogotá y luego Navarro sacó más de 800 mil votos en las elecciones para elegir constituyentes con una lista que consiguió casi el 30% de la votación total [...] Se encontró, el M-19, en medio de una ola de renovación, a la cual contribuyó a construir, y capturó la imaginación y los deseos de cambio de muchos colombianos. Fueron parte de un impulso renovador, ayudaron a crear las condiciones para darle forma a los cambios de esos años, fueron artífices de la nueva Constitución [...]»<sup>11</sup>

En ello, en medio de una profunda crisis institucional, de gobierno y de violencia en 1990, surgió un movimiento estudiantil y la creciente exigencia de sectores políticos y sociales para que se convocara una Asamblea Nacional Constituyente, lo cual produjo un inesperado hecho de carácter plebiscitario que, junto con una histórica decisión de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), facilitaron su convocatoria. También contribuyó de forma significativa a tal circunstancia el EPL, movimiento insurgente que desde la tregua de 1984 insistía en que fuera convocada tal Constituyente para adoptar una nueva Constitución Política que ofreciera las garantías democráticas para lograr la solución política con las guerrillas; propuesta a la que se sumaron el PRT y el MAQL; de

.....  
11 "Política de paz, acuerdo con el M-19 y reactivación de los diálogos". Rafael Pardo Rueda. En Villarraga (2009a, 45-46).

forma que estas tres organizaciones iniciaron diálogos y negociaciones de paz sobre tal presupuesto, incidiendo al respecto tanto en las resistencias de los gobiernos de Virgilio Barco (1986-1990) y César Gaviria (1990-1994) a adoptar tal tipo de medida como ante la misma CSJ. Consolidados los pactos de paz, los integrantes del M-19, EPL y PRT confluyeron con agrupaciones políticas de izquierda en la conformación del partido Alianza Democrática M-19, y el MQL dio origen al partido Alianza Social Indígena.<sup>12</sup> Es reconocida también la participación de sus líderes en gobiernos y cargos públicos en distintos niveles, corporaciones públicas, organizaciones sociales y movimientos que promueven la paz, los derechos humanos y el desarrollo (DGR 2000).

La Iniciativa para la Paz del presidente Virgilio Barco incluyó el señalamiento de las garantías para la incorporación de los excombatientes guerrilleros a la vida civil:

III. Fase de Incorporación Definitiva a la Vida Democrática: Durante esta fase se reintegrarán plenamente a la sociedad los hasta entonces alzados en armas, culminando así los compromisos establecidos en los Procedimientos de Incorporación a la Vida Democrática. También se proveerá los estímulos y las garantías necesarias para el pleno ejercicio de la actividad política. Procedimientos y Acciones: 1. Indulto. El Gobierno nacional procederá, por los sistemas legales establecidos, a aplicar la ley de indulto que apruebe el Congreso Nacional para las personas de los grupos reincorporados. 2. Estímulo al ejercicio político. Se procederá a garantizar los medios para el pleno ejercicio de la actividad política y para la participación electoral. 3. Medidas de asistencia temporal. El ejecutivo adoptará,

.....

12 Buena parte de los antes integrantes de la AD M-19 contribuyeron luego a la conformación del Polo Democrático Alternativo, mientras la Alianza Social Indígena mantuvo vigencia. Así mismo, desmovilizados de estas guerrillas han hecho con posterioridad presencia destacada en organizaciones políticas como el Partido Verde, el Movimiento Progresistas y, en menor medida, el Partido Liberal.

durante un período razonable, medidas de asistencia económica para las personas que se hayan reincorporado a la actividad ciudadana. Igualmente, promoverá la aplicación de mecanismos para su definitiva vinculación social y económica. 4. Medidas de protección al derecho a la vida. Simultáneamente, se adoptarán medidas adecuadas de seguridad y protección a la vida e integridad de las personas reincorporadas, de acuerdo con programas específicos previamente concertados con ellos. (Presidencia de la República 1988)

Por su parte, en su propuesta política para la negociación el M-19 no se ocupó propiamente del tema de la reintegración socioeconómica de sus excombatientes sino que puso el acento en las propuestas de orden político. Al respecto, consignó la propuesta de crear un Plan de Emergencia para la Reconstrucción (PER), dirigido al conjunto de la población, y en especial, a quienes se encontraban en condición de pobreza, y relacionado con una exigencia de rectificación en materia de políticas económicas y sociales, para superar la exclusión.<sup>13</sup> El proceso de paz del M-19 se produjo en la finalización del mandato del presidente Barco. La política de paz de la administración del presidente César Gaviria (1990-1994), su sucesor, se puede identificar en dos fases características: la primera, orientada por la herencia que recibió del gobierno Barco; la segunda, definida por circunstancias nuevas, tanto de la vida política como del orden público, que implicó una transformación de esa política bajo las premisas de la Estrategia contra la Violencia (Presidencia de la República 1992) que conjugó la confrontación con las organizaciones guerrilleras que mantuvieron el alzamiento con una agenda de construcción de paz, a partir del avance constitucional, la atención de la problemática situación en derechos humanos y la aplicación de programas de reinserción y de convivencia ciudadana.

.....

13 "Hagamos de la concertación económica y de la reconciliación política un gran propósito nacional", M-19, Carlos Pizarro, comandante, 2 de junio de 1989. Documento en mimeo, archivo Fundación Cultura Democrática.

El mecanismo para la regulación del proceso de reincorporación a la vida civil de los excombatientes del M-19 fue el Consejo Nacional de Normalización (CNN), constituido mediante el decreto 314 del 1 de febrero de 1990, “como organismo asesor y coordinador del Gobierno Nacional en las acciones de orden económico y social que se adelanten para la desmovilización y reincorporación a la vida civil de los grupos en armas”. (Turriago y Bustamante 2004, 22-23)

El EPL consiguió plasmar en su acuerdo de paz el concepto de “reencuentro” –antes que inserción o reintegración–, en el entendido de que se trataba de un proceso de reencuentro social y político y de una mutua aproximación al nuevo marco constitucional y legal que constituía la base del propio proceso de paz:

Plan de Reecuentro: La inserción del EPL a la vida política, económica y social del país es un acto de reconciliación dentro de un proyecto político diseñado para validar la convivencia democrática hacia una sociedad más justa y equitativa. El gobierno y el EPL concuerdan en que este proceso debe generar una corriente de convivencia y la ampliación de la democracia. Para asegurar que tanto la difusión del proceso de paz con el EPL como los proyectos de inserción cívica y productiva de su fuerza, tengan el necesario respaldo de la ciudadanía, de las organizaciones civiles, empresariales, y para que las tareas que habrán de emprenderse con estos objetivos cuenten con el apoyo de los gobiernos seccionales [...]<sup>14</sup>

Sin embargo, el trasegar en la civilidad del proceso de reincorporación de excombatientes estuvo marcado por numerosas vicisitudes. En el contexto de la violencia y prolongación del conflicto armado, fueron víctimas

.....  
<sup>14</sup> “Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y el Ejército Popular de Liberación”, 15 de febrero de 1991 (Villarraga 2009b, 169-176).

de más de un millar de asesinatos, y muchos de ellos han sufrido persecución, frecuentes amenazas y desplazamientos. Los niveles de reincidencia o de rearme fueron bajos, aunque mostraron diferenciaciones en cuanto a conflictos regionales, tiempos y características de los actores involucrados. Una situación crítica se configuró en la región de Urabá, entre 1992 y 1996, donde –luego de reiterados ataques por parte de las FARC y de un grupo disidente del proceso de paz del propio EPL contra desmovilizados del EPL y su influjo político y social– surgió un grupo rearmado de desmovilizados y no desmovilizados –los Comandos Populares–, que, tras acciones defensivas, incurrió en violaciones contra la población civil similares a las causadas en la región en esos años por militares, paramilitares y guerrillas (Villarraga y Plazas 1994; Ramírez 1997; Reiniciar 2006; Suárez 2007). También existieron otros pequeños focos guerrilleros disidentes en varias regiones donde habían existido frentes del EPL, de forma que progresivamente se extinguieron en medio de expresiones de degradación delincencial, de manera que sólo sobrevivió uno en Catatumbo, gracias a la colaboración de las FARC y el ELN. Por su parte, surgió en Cauca una disidencia al acuerdo de paz del M-19 –el Movimiento Jaime Bateman Cayón (MJBC)–, el cual implantó un foco guerrillero con alguna proyección en el Valle y Tolima, que pronto se disolvió (FUCUDE 2001).

Para la puesta en marcha de los acuerdos de paz y el “Programa de Reinserción Económica y Social”, se definió un esquema institucional. Se creó en 1990 el Consejo Nacional de Normalización, vinculado al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), para supervisar y coordinar los programas, asignar los recursos provenientes del Fondo para la Paz a los diecisiete Consejos Regionales de Normalización, y colaborar en las acciones de seguimiento y evaluación. Este Consejo tenía tres comisiones: Comité de Reinserción, Comité para la Ejecución de los Proyectos y Comité de Seguridad. Posteriormente, en 1991, se creó, dentro del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), la Oficina Nacional de Reinserción y, a finales del mismo año, se trasladó el programa de reinserción a la denominada Dirección del Programa Presidencial para la Reinserción, adscrita al DAPRE, para finalmente reintegrarse –diez meses después– al PNR.

(Turriago y Bustamante 2004, 25-27). En 1993 se firmó con los voceros de los pactos de paz referidos un Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz (Programa para la Reinserción 1993), a partir del cual se conformó el Comité de Consulta y Concertación, con presencia nacional y diecinueve delegaciones departamentales, el cual retomó la mayoría de las acciones del Consejo de Normalización. En 1994, las funciones del PNR se trasladaron a la Secretaría Especial para la Reinserción de la Red de Solidaridad Social. Luego, el Decreto 2546 de 1999 creó la Dirección General para la Reinserción del Ministerio del Interior, cuya función fue coordinar y dirigir la acción del Estado para el desarrollo del Programa de Reinserción (Turriago y Bustamante 2004, 27-29).

Los desmovilizados recibieron el beneficio de indulto,<sup>15</sup> un auxilio de sostenimiento inicial, atención en salud, acceso a créditos productivos y asistencia técnica. Distintas opiniones coinciden en señalar como particularmente exitosos los programas de capacitación y educación. El programa de validación de bachillerato, con énfasis en resolución pacífica de conflictos, se extendió a una franja importante de la población de escasos recursos. Algunos grupos desmovilizados lograron acceso a programas comunitarios y colectivos de vivienda. En materia económica, con apoyo del programa de reinserción, surgieron proyectos empresariales colectivos e individuales, rurales y urbanos, los cuales fueron afectados por la ausencia de una estrategia acertada, que explica el predominio de un enfoque hacia la individualización; las falencias en la asesoría, y el seguimiento y notorias dificultades en el contexto macroeconómico (Franco 2000, 128-130). Sin embargo, los resultados de la reinserción económica resultan similares a los indicadores internacionales y nacionales respecto de las quiebras de los pequeños empresarios urbanos y rurales en el mismo período.

.....

15 La Ley 77 de 1989 y sus decretos reglamentarios, en años posteriores, que concedieron las amnistías y los indultos excluyeron tales beneficios para los casos de “los homicidios fuera de combate, con sevicia o con la víctima en estado de indefensión”, o ante actos de “ferocidad o barbarie”. La Ley 104 de 1993 y los subsiguientes decretos ampliaron las exclusiones legales a tales beneficios para los autores y copartícipes del delito de secuestro, “en cualquiera de sus modalidades”.

Del presupuesto general de la reinserción, el 15% estuvo destinado directamente a los proyectos de los reinsertados y sus organizaciones; el 7%, a asistencia técnica, y el monto mayoritario, 78%, correspondió a la ejecución directa del Programa de Reinserción, sus subprogramas, burocracia y convenios de cooperación interinstitucional, y proyección a través de programas en beneficio de población no desmovilizada, en la fase llamada de socialización hacia las comunidades de las regiones de impacto de los procesos de paz, esfuerzo que se acentuó en los últimos años del programa (Franco 2000, 132). El programa de reinserción permitió la aplicación de diferentes subprogramas y proyectos relacionados con la promoción de políticas de paz y convivencia, derechos humanos, desarrollo local y participación ciudadana. Las cooperativas, empresas, asociaciones y ONG, directamente creadas o promovidas con el concurso de los desmovilizados, constituyeron un valioso acumulado social y político en las regiones (Franco 2000, 133).

### **3. Decreto 1385 de 1994, indulto y reintegración para guerrilleros desertores**

La tercera experiencia, aunque cuenta con algunos antecedentes legales y de efectiva aplicación, se presenta con mayor viabilidad institucional y continuidad a raíz del Decreto 1385,<sup>16</sup> en virtud del cual se posibilitaron en el cuatrienio siguiente el indulto y la incorporación a los programas de reinserción de más de dos mil excombatientes de las FARC, el ELN, y otras guerrillas menores, de forma individual y sin la condición de hacer parte de un pacto de paz, con el objeto de estimular la desertión de las filas de la insurgencia (DGR 2002). Esta norma creó el Comité Operativo de Dejación de Armas (CODA), encargado de evaluar las circunstancias de abandono voluntario y de expedir una certificación con destino a las autoridades judiciales, encargadas del trámite de indulto. Esta forma de reinserción de excombatientes a la vida civil no obedeció a un proceso de desmovilización y desarme colectivo de grupos

.....

16 Decreto presidencial 1385 de 1994, "Por el cual se expiden normas sobre concesión de beneficios a quienes abandonen voluntariamente las organizaciones subversivas".

guerrilleros, de milicianos o de autodefensas, ni a una dinámica consiguiente de proceso político con niveles de acción colectiva e incidencia social, ni tuvo como referente la aplicación de compromisos incluidos en acuerdos de paz pactados con el Estado, como sucedió con las anteriores experiencias. Los gobiernos de Gaviria (1990-1994), Samper (1994-1998), Pastrana (1998-2002), y luego, con modificaciones en su enfoque y aplicación, el gobierno Uribe (2002-2010), mantuvieron este mecanismo legal de acceso a beneficios propios de la reintegración de guerrilleros desertores.

Progresivamente, se convirtió en asunto importante, de forma que durante la administración Pastrana superó otros 2.000 desertores reincorporados, y en los gobiernos consecutivos del presidente Uribe, al asumirse como estrategia prioritaria, se aproximó en el curso de los dos cuatrienios de sus mandatos a 20 mil.<sup>17</sup> Esta situación se amplió bajo la administración del presidente Uribe, en virtud del Decreto 128 de 2002, en cuanto a la posibilidad de extender esta forma de “reincorporación individual” también para los integrantes de los grupos paramilitares.<sup>18</sup> A la vez, mediante el Decreto 2767 de 2004, se habilitó que los desertores tanto de las guerrillas como de los paramilitares recibieran beneficios económicos oficiales por colaboración con la Fuerza Pública y con la justicia. Sin embargo, el Ministerio Público y voces de la sociedad civil criticaron la colaboración estimulada para con la Fuerza Pública en aspectos militares por parte de los desertores acogidos legalmente en calidad de “desmovilizados individuales”, por estimar que tal procedimiento lesionaba el propósito de retorno a la vida civil con una apuesta de paz, y ante frecuentes denuncias de arbitrariedades cometidas tanto en operativos de la Fuerza Pública como en procesos judiciales, de forma que se encontraban casos tanto de responsabilidad de desmovilizados como también de agentes oficiales, en ocasiones conllevando situaciones de riesgo y victimización a los propios desmovilizados (Procuraduría General de la Nación 2006b, 338).

.....  
 17 Entre agosto de 2002 y agosto de 2008 se presentaron 16.694 “desmovilizaciones individuales”. Fuente: PAHD, Ministerio de Defensa Nacional.

18 En virtud de la modificación de la Ley 782 de 2002.

Uno de los componentes importantes de la Política de Seguridad Democrática es la política de desmovilización y reincorporación a la vida civil de los integrantes de la guerrilla y las autodefensas ilegales. Los objetivos específicos de esta política son: reducir el número de integrantes de las organizaciones armadas al margen de la ley y brindarles a estas personas una alternativa flexible y rápida para reiniciar su vida y recuperar su núcleo familiar [...] (Presidencia de la República–Ministerio de Defensa 2004,5-9)

Aunque las personas que abandonan grupos armados ilegales y se acogen voluntariamente a este mecanismo para acceder al indulto y la reintegración carecen de las posibilidades propias de los procesos de desmovilización –por su naturaleza colectivos–, los cuales son por lo regular producto de acuerdos convenidos entre el Estado y tal tipo de organizaciones, sean guerrilleras, de milicias o de autodefensas,<sup>19</sup> han sido beneficiadas por los programas de inserción o reintegración, con acceso a los servicios establecidos, de igual forma que las procedentes de los acuerdos de paz o de desmovilización y desarme. Pero su situación ha conllevado restricciones, tales como la posibilidad de participación con identidad colectiva en proyectos políticos, sociales, canales de interlocución, espacios de consenso y de representación, entre otras. Las cortes, Constitucional<sup>20</sup> y Suprema de Justicia, en sendos fallos, definieron que las actuaciones de los grupos paramilitares no se pueden tipificar como delitos políticos sino como formas de asociación para delinquir, lo cual cerró la posibilidad de que desertores

.....

19 No se hace referencia al paramilitarismo sino a lo que propiamente constituye una condición de autodefensa: legítima, coetánea, proporcional, de seguridad en contextos comunitarios y sin pretensiones ofensivas, de expansión ni de coerción y arbitrariedad frente a los pobladores; condiciones por lo general no cumplidas por las estructuras paramilitares. Han existido sin embargo núcleos de autodefensa campesina; algunos históricamente dieron origen a guerrillas, y otros, a grupos paramilitares. Caso típico en su origen fue la autodefensa indígena MAQL, aunque tuvo en su desarrollo rasgos y formas también de actuación guerrillera.

20 Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006.

de grupos paramilitares siguieran acudiendo a este mecanismo. En todo caso, la llamada “desmovilización individual”, incluso en normas oficiales, ahora de nuevo restringida a los exguerrilleros, “se basa en una decisión personal y consiste más bien en una deserción que en una desmovilización en el sentido estricto del término. [...] Se podría argumentar que el proceso individual no es ningún DDR en sentido estricto, sino un proceso de DDR concebido como “decisión, deserción y reintegración” (Nussio 2011, 47).

#### 4. El acuerdo de desmovilización y reintegración con las AUC

La cuarta experiencia hace referencia a la reciente generación de desmovilizados, buena parte de ellos reinsertados y reincorporados a partir de los acuerdos entre el Gobierno nacional y las AUC, que dieron lugar a progresivos eventos de desmovilizaciones colectivas, realizados entre 2003 y 2006, los cuales incluyeron a la mayoría de las estructuras paramilitares. Las cifras de este proceso han sido discutidas, por cuanto oficialmente se estimaban en unos 15.000 los efectivos paramilitares, pero al permitirse la inclusión de colaboradores y personas allegadas la cifra se incrementó inicialmente a más de 31 mil, y luego superó los 35 mil (CNRR 2010, 15-20). Pero además, informes de seguimiento de entidades diversas hicieron referencia a irregularidades que pueden implicar un nivel importante de personas ajenas al paramilitarismo vinculadas de forma fraudulenta en calidad de desmovilizados en los programas de reinserción y reintegración (González 2012, 38). Sin embargo, más allá de esta situación –aún no suficientemente esclarecida–, el proceso de DDR con las AUC se caracterizó por ser de una dimensión mayor de desmovilizados, por involucrar al paramilitarismo, por tener una fuerte relación con el narcotráfico y participación en éste, y por desarrollarse un nuevo contexto que impone las exigencias de atención a los derechos de las víctimas ocasionadas.

En su primer mandato el presidente Álvaro Uribe (2002-2006) introdujo una reforma a la ley sobre orden público<sup>21</sup> que posibilitó que los procesos de diálogo y negociación para la paz no se limitaran a las guerrillas sino que

.....

21 Ley 782 de 2002.

incluyeran a los grupos paramilitares, bajo la denominación genérica de “grupos armados ilegales”. Así, buscó equiparar legalmente el tratamiento a las organizaciones guerrilleras y paramilitares; simultáneamente, el discurso oficial cuestionó la política y los procesos de paz desarrollados por los anteriores gobiernos, bajo los presupuestos de negar la existencia del conflicto armado interno, calificar indistintamente a guerrilleros y paramilitares de terroristas y cerrar la posibilidad de adoptar una agenda política de negociación con la insurgencia. De tal forma, la política de paz destacó entonces el estímulo a las deserciones individuales, la ofensiva militar y la exigencia a todos los grupos armados ilegales de cesar las hostilidades de manera unilateral, como condición para poder establecer diálogos hacia su desmovilización y desarme, bajo los ofrecimientos de acceso al programa de reincorporación y al beneficio de indulto. En consecuencia, su estrategia se orientó a conseguir la derrota militar de las guerrillas, en particular de las FARC, de manera que sobre esa base se pudiera dar una negociación en condiciones de sometimiento (Granada, Restrepo y Vargas 2009, 27-54).

Desde finales de 2002 los paramilitares agrupados en las AUC declararon cese unilateral de hostilidades y solicitaron al Gobierno conversaciones, en la perspectiva de su desmovilización y reinserción, con base en el otorgamiento de garantías jurídicas favorables, estando de por medio su comprometimiento en la comisión de crímenes de guerra y de lesa humanidad, y la solicitud de extradición por parte de tribunales de Estados Unidos contra la mayoría de sus principales jefes por cargos de narcotráfico y contra narcotraficantes que, según reiteradas denuncias, se habían vinculado a sus filas durante la negociación, en aras de conseguir los beneficios penales previstos. Dadas las condiciones de impunidad existentes en la justicia, la gran mayoría de los desmovilizados fueron beneficiados con indulto,<sup>22</sup> al no existir investigaciones ni condenas en su contra.

.....

22 De las más de 35 mil personas aceptadas en calidad de paramilitares desmovilizados, sólo entre 3 y 4 mil se postularon para la Ley 975 de 2005, quienes tenían o podían tener investigaciones por graves violaciones. Pero los restantes, más de 30 mil, inicialmente obtuvieron de manera directa el indulto, en aplicación del Decreto 128 de 2003.

Además, el pulso en la negociación se centró en la exigencia de garantías jurídicas para evitar la cárcel y la extradición, de forma que se evitaron compromisos sobre temas relevantes frente al fenómeno paramilitar como la devolución de las tierras y los bienes usurpados, la vinculación con el narcotráfico, las redes que lo integran, condiciones para el retorno de los desplazados, planes de recuperación institucional y atención a los derechos de las víctimas.<sup>23</sup>

El curso del proceso mostró fracturas, disputas de poder y graves enfrentamientos entre los paramilitares mismos, de forma que en medio de la negociación se desataron hechos como la exclusión del cargo de comandante y posterior asesinato de Carlos Castaño –principal jefe–, el asesinato de varios jefes producto de la penetración de narcotraficantes en alianza con otros jefes, y las guerras regionales en el Oriente de Antioquia y los Llanos Orientales. También pesó negativamente en la opinión interna e internacional el que jefes y negociadores paramilitares resultaran con peticiones de extradición de EE. UU. que los relacionaban con narcotráfico. A la vez, circularon versiones de prensa sobre el hecho de que habrían comprado o armado o rearmado bloques y frentes, para mostrar poder de negociación en causa propia, al punto que varios consiguieron posiciones de mando e, incluso, hacer parte de la comisión negociadora.

Aunque resulta difícil determinar el tamaño de las actuales estructuras paramilitares y sus grupos persistentes o rearmados, según varias fuentes, se calculan sus efectivos en unos seis mil integrantes (CNRR 2010, 69-72). Sobre su composición, la MAPP-OEA señaló que las nuevas bandas identificadas agrupan por lo menos un 12% de personas registradas en las listas oficiales en calidad de desmovilizadas (MAPP-OEA 2007). Por su parte, International Crisis Group expresa en un informe que “en la mayor parte de los casos el control sobre la población civil es velado, aunque en los lugares en donde existe una confrontación abierta con otros grupos armados, en

.....

23 Varios informes producidos por la Mesa de Seguimiento al Proceso de Paz con las AUC, conformada por INDEPAZ, REDEPAZ, CNAI, ALDHU, FUCUDE, IMP, Red Nacional de Mujeres, Programa por la Paz de la Compañía de Jesús, Red de Justicia Comunitaria y Fundación Nueva Democracia, Bogotá, dados a conocer entre 2004 y 2006.

especial los insurgentes, los nuevos grupos y bandas criminales utilizan la intimidación tal como lo hacía anteriormente las AUC” (ICG 2010, 8). En resumen, la desmovilización, el desarme y la reintegración de estructuras de las AUC fueron un hecho importante, mayoritario, pero parcial; varios grupos que las integraban no se acogieron al proceso, otros se rearmaron, y se presentó un nivel apreciable de reincidencia entre los desmovilizados. Por tanto, perviven nichos de poder ilegal apoyados por estructuras armadas provenientes del paramilitarismo, mezcla de disidencias del proceso, rearmes y grupos emergentes<sup>24</sup> (CNRR 2007, 43-53).

Los grupos armados ilegales que se mantuvieron o surgieron tras las desmovilizaciones colectivas de las AUC fueron más reducidos pero con capacidad para dar continuidad a las formas de control territorial y social, infiltración o captura de entes del Estado, prolongación de alianzas con algunos políticos, empresarios y agentes estatales, mantenimiento de la participación en la economía del narcotráfico y en otras formas económicas –ilegales, informales y legales-. Al respecto, el II Informe de la CNRR antes referido señala altos márgenes de reincidencia delincencial y de rearme de desmovilizados; porcentajes preocupantes de desmovilizados no vinculados a los programas; muy bajos resultados en materia de soluciones de empleos; escasos proyectos productivos; persistencia de escenarios de conflicto armado, violencia e ilegalidad, y logro parcial de recuperación del control del Estado en zonas de impacto del proceso de DDR. En tal contexto, los desmovilizados han sufrido presiones, ataques, y registran un alto número de homicidios cometidos contra ellos y –en ocasiones– contra sus familiares. Además, fue minoritario el número de menores de edad debidamente desvinculados del conflicto armado, legalizados y vinculados al programa especial del ICBF (CNRR 2010, 134-138).

Sin embargo, es preciso valorar los esfuerzos a favor de la reintegración realizados por la Alta Consejería para la Reintegración (ACR) –en la actualidad, Agencia para la Reintegración– y otros entes nacionales y

.....

24 Informes de seguimiento de la MAPP-OEA sobre las desmovilizaciones de las AUC, VI Informe Trimestral, 16 de febrero de 2006 y subsiguientes.

territoriales, que arrojan resultados positivos con quienes se acogieron a los programas. La ACR enfatizó en tres aspectos: 1. Los perfiles diferenciados de los desmovilizados. 2. Servicios especializados de acompañamiento psicosocial, en salud, educación y condiciones de reintegración. 3. Propender a la regionalización. Consiguió capacitación laboral (extendida a 6.936 desmovilizados), apoyo a pequeños proyectos –personales o familiares– a través de planes de negocios (3.383 previstos, por viabilizar 838, y 41 colectivos), y estimaba que de 19.663 desmovilizados, el 68% incursionaba con precarios ingresos en el sector informal, y un 32% tendría acceso a trabajos formales, siendo muchos temporales. El presupuesto oficial destinado a la reintegración ha sido importante, con un promedio estimado de diez millones per cápita, a partir de aportes del presupuesto del Gobierno nacional, el Fondo de Inversión de Beneficio Social, el Fondo de Crédito, el Fondo para la Construcción de la Paz; el apoyo del Banco de Tiempo de Profesionales y la cooperación internacional, en la cual sobresale la OIM.<sup>25</sup>

## 5. Similitudes y diferencias entre las experiencias de DDR consideradas

El análisis de Alexandra Guáqueta de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) sobre los procesos de DDR de los guerrilleros del M-19 y los paramilitares de las AUC sustenta que el éxito depende de la aceptación de las audiencias y la capacidad de los excombatientes de establecer interacción social y política. En relación con ello, señala factores que pueden denotar éxito o fracaso: los contextos sociales, políticos, territoriales, e internos e internacionales; la naturaleza y el comportamiento de los grupos armados ilegales; y los términos de la negociación realizada. Su conclusión es de un marcado contraste, favorable para las guerrillas y desfavorable para los paramilitares. Afirma que las guerrillas acogidas en la paz han tenido mayor audiencia, fluidez del sistema político, concesión de amnistías y reconocimiento político de legitimidad, asuntos relacionados con su naturaleza, tipo de militancia, contenido de los

.....

25 Informe de gestión entregado por la ACR a la CNRR, Bogotá, septiembre de 2011.

pactos y dinámica del proyecto político. Por el contrario, los paramilitares acogidos en acuerdos de desmovilización y reintegración contaron con menor audiencia y altas resistencias internas e internacionales; tenían notorio poder económico, militar, y de interferencia política, pero su negociación se centró en la búsqueda de reducción de penas; no consiguieron proyección política, y, por tratarse de grupos basados “en la codicia”, fue notoria la disputa “por el reparto del botín” (Guáqueta 2007, 417-456).

Pero es preciso advertir que una evaluación particular de cada proceso –de paz, de DDR o de simple sometimiento– debe reconocer la naturaleza, las características, las circunstancias y el alcance de cada grupo armado (organizaciones guerrilleras –M-19 y EPL–, fracciones guerrilleras –CRS, FFG, y otras procedentes del EPL, ERP, ERG–, milicias urbanas –MPPP, MMVA, MMM, MIR COAR–, autodefensas –MAQL–, fracciones políticas conspirativas con apoyo miliciano –PRT, MIR PL–, y grupos paramilitares –AUC, BCB, ACMM, ACC, etcétera–). No es por tanto acertado afirmar, como lo hacen con frecuencia voces oficiales y de otras fuentes, que en los años noventa, de manera general, el Estado “firmó acuerdos de paz con nueve grupos guerrilleros” (Programa para la Reinserción 1999, 5; Giha, 2006, 3).<sup>26</sup> En realidad, así se generalizan indistintamente acuerdos de paz con movimientos guerrilleros, autodefensas y pequeñas fracciones guerrilleras, acuerdos de sometimiento con otras fracciones guerrilleras y acuerdos denominados de paz y convivencia con milicias urbanas locales. Por su parte, en la primera década del siglo XXI, básicamente se dieron acuerdos de desmovilización y reintegración con distintas fracciones paramilitares y con algunas pequeñas fracciones guerrilleras. Por supuesto, en todas estas experiencias hubo aplicación de procesos de DDR y confluencias constructivas de personas desmovilizadas en los programas oficiales aplicados, a los que se agregaron los desertores de las guerrillas y, temporalmente, de los paramilitares, quienes ya casi por dos décadas reciben beneficios similares de reinserción y reintegración.

.....

26 Citado por Juan Carlos Palau y María Lucía Méndez, en su trabajo referido (Palau y Méndez 2012, 355-356).

En publicación reciente, Palau y Méndez (2012) también comparan los procesos DDR de los noventa –básicamente con guerrillas– y la primera década del siglo XXI –básicamente con paramilitares–, de forma que destacan con razón claras diferencias, por el cambio de contextos y exigencias y por las condiciones distintas de los actores involucrados: sustentan los contrastes respectivos entre la amplitud política y jurídica y las mayores exigencias en el tratamiento penal; la favorabilidad política y la restricción de tal posibilidad; el apoyo a la inversión social y regional en zonas de influencia guerrillera, y la exigencia de reparación a comunidades afectadas y víctimas del paramilitarismo; el papel central desempeñado por voceros exguerrilleros y sus fundaciones, en apoyo a la reinserción, y la desconfianza por interferencias con la ilegalidad y disolución de organizaciones similares de los exparamilitares. A la vez, aclaran que, en lo relativo a prestaciones ofrecidas a los desmovilizados, se encuentran similitudes, no obstante la complejidad, las dificultades e irregularidades mayores encontradas en los casos de los paramilitares (Palau y Méndez 2012, 349-381).

Estos autores, con apoyo en lo referido por la FIP (Giha 2006, 30), explican que la experiencia de DDR de los noventa fue en general positiva pero tuvo debilidades, y consideran positivo el cambio de políticas y programas de DDR que se produjo con el paso del Programa de Reinserción a la Vida Civil, que registraba notorias debilidades –creado en 2002, adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia–, a la Alta Consejería para la Reintegración –creada en 2006, adscrita a la Presidencia de la República–, la cual fue dotada de desarrollos en política (Conpes 3554 de 2008 y Conpes 3707 de 2009), nuevos mecanismos y criterios de atención, e importante presupuesto oficial. A partir de allí, entregan un “balance macro y micro” de la reintegración aplicada con los paramilitares desmovilizados, refiriendo aciertos y discusiones, que corroboran con apoyo en diversas fuentes (Palau y Méndez 2012, 349-381).

En otro trabajo reciente Enzo Nussio (2012), con apoyo en una amplia consulta de fuentes, entrega una valiosa reseña sobre la historia reciente de las desmovilizaciones en Colombia, de forma que analiza particularidades de lo ocurrido con las guerrillas y agrupaciones milicianas en los

noventa, y con los paramilitares en la primera década del siglo XXI. En diversos aspectos coincide con el tipo de consideraciones antes referidas, a la vez que amplía la perspectiva al comparar el DDR colombiano reciente con otros contextos internacionales. Situación que le permite explicar que los procesos DDR en Colombia han obedecido a procesos parciales con la guerrilla y los paramilitares, mientras que la mayoría de los procesos de otros países ocurren en entornos de postconflicto. Mientras que Colombia es considerado país de desarrollo medio por organismos internacionales, la mayoría de los demás procesos ocurren en países de África y Asia “altamente subdesarrollados”. Mientras que lo regular en otros contextos es la desmovilización colectiva, a veces notoriamente masiva, a partir de determinado pacto de paz y/o proceso de DDR, en nuestro país se combina la parcialidad de procesos de DDR disgregados en el tiempo con el flujo permanente de guerrilleros desertores. Y mientras que en otros países los procesos DDR han tenido alta participación de entes internacionales y cooperación decisiva para sus programas, Colombia financia los programas con poca ayuda externa (Nussio 2012, 29-60).

Nussio también pone de presente las mayores dificultades en la primera década del siglo XXI con relación a contextos de violencia e ilegalidad críticos, y limitaciones estatales que afectan las posibilidades de la reintegración de los exparamilitares:

[...] los exmiembros de las AUC deben hacer frente a circunstancias adversas [...]. Con respecto a los factores de contexto, la persistencia de grupos insurgentes, la atracción del tráfico de drogas y el surgimiento de nuevos grupos armados ha hecho que el proceso con las AUC sea desafiante. Los exparamilitares están expuestos a ofertas de saboteadores, en especial para que se unan a nuevos grupos armados [...]. Participar en el lucrativo negocio de las drogas puede ser una alternativa, en particular en momentos de dificultades económicas. En relación con la capacidad institucional, el Estado sigue ausente en algunas regiones donde

los desmovilizados residen. La violencia renovada después de un mejoramiento inicial en los niveles de seguridad demuestra que el Estado no ha sido capaz de llenar el vacío dejado por las AUC [...] los desmovilizados con frecuencia habitan barrios pobres, tienen bajo nivel educativo y en su mayoría no tienen empleo formal [...] son a menudo víctimas de la violencia [...]. (Nussio 2012, 58-59)

Nuestra consideración es que, en el caso de los procesos de DDR con los grupos guerrilleros, se trató de mecanismos implementados en la dinámica de procesos de paz, en los cuales predominó el componente político: negociaciones en búsqueda de consensos, tensión entre discursos y propuestas coherentes de las partes, estructuras en lo fundamental cohesionadas, claridad en la composición de efectivos, condición política de los dirigentes y capacidad de interlocución con autoridades y entes diversos participantes en el curso del proceso de paz, la aplicación de los diversos acuerdos convenidos en las agendas consideradas, y la implementación de la reinserción y la reintegración. En contraste, con las AUC, por su naturaleza, se trató de una situación distinta, por cuanto no se trataba de un alzamiento armado contra el Estado sino de un actor ilegal del conflicto armado que inicialmente tuvo reconocimiento legal,<sup>27</sup> pero que luego actuó en la ilegalidad, aunque con frecuentes nexos con agentes oficiales, de forma que su actuación principalmente se dirigía a infligir castigos sistemáticos contra determinados sectores de la población. En las estructuras paramilitares no existió unidad en la estructura, ni perfil político en la mayoría de los casos, y pesó de forma determinante la intervención del narcotráfico. El discurso contrainsurgente y las pretensiones políticas sufrieron desgaste en medio de los cruentos enfrentamientos, disputas y negocios ilegales, la revelación de la gravedad y sistematicidad de las violaciones a los derechos humanos cometidas, y tensión con el Gobierno en la búsqueda de garantías jurí-

.....

27 Decreto 3398 de 1965 y la Ley 48 de 1968.

dicadas ante los graves crímenes cometidos que se han revelado, y la no extradición, ante el curso de procesos por narcotráfico en EE. UU.

En guerrillas, milicias, autodefensas y grupos paramilitares participantes en los procesos referidos, se registraron, en cada caso, implicaciones diferenciadas, en correspondencia con los procesos emprendidos de paz y/o de DDR, necesariamente a tono con la naturaleza y el tipo de proceso, carácter y alcance de los pactos conseguidos. Pero, así mismo, al conseguirse dinámicas de negociación y logro de acuerdos con el Estado, se despejaron de manera común perspectivas hacia la reintegración de los miembros de todas estas agrupaciones a la vida civil. Por tanto, al despojarse las personas participantes de su condición en cuanto integrantes de un grupo armado irregular, se encuentran notorias similitudes en su condición, situación y búsqueda de acceso a las posibilidades de recuperar su estatus de ciudadanía, acceder a derechos y conseguir los requeridos apoyos institucionales y beneficios propios de los programas de reintegración. Obra entonces la similitud entre todas estas personas, aunque persisten herencias, matices, y una diferencia particular en las posibilidades y dinámicas políticas colectivas y de proyección social a favor de los exinsurgentes, frente a los exparamilitares. Caso aparte es el de la experiencia de los impropriamente llamados “desmovilizados individuales”, carentes –si eran guerrilleros– de la oportunidad del proceso de paz que incluyó los eventos de DDR, o –si eran paramilitares– de la participación colectiva en el proceso de DDR, para estar inmersos en un proceso de deserción voluntaria, entrega a las autoridades –ya no en calidad de combatientes sino de civiles–, y de la oportunidad de buscar el acceso a beneficios jurídicos y la reintegración, en una difícil ruta de actuación individual.

## Conclusión

Colombia, en medio del extendido conflicto armado interno que ha padecido, no consiguió un proceso de paz global que involucrara al conjunto de los actores participantes. Sin embargo, se han registrado diversas experiencias de pactos de paz con varias guerrillas, y acuerdos de desmovilización con grupos paramilitares, de forma que desde el Estado y sucesivos gobiernos se han desarrollado políticas y mecanismos de reintegración de excombatientes a la vida civil. No obstante, los esfuerzos por la paz aún

revisten un carácter parcial, en la medida en que varias guerrillas persisten en el alzamiento y la desmovilización de los paramilitares, que, aunque importante, ha sido de carácter parcial y no ha superado todos los aspectos que su problemática entraña.

En tal contexto, las experiencias de DDR han sido diversas, con notorias dificultades pero con logros decisivos, que principalmente se expresan en la desactivación de organizaciones armadas ilegales y el retorno a la civilidad de sus integrantes. En el caso de las guerrillas, tales procesos se inscriben en procesos de paz con agendas políticas de mayor contenido, cuya proyección se expresa también en formas de reintegración colectiva en la vida política del país. El caso de los procesos DDR con los paramilitares ha estado más limitado a las posibilidades individuales, y dichos procesos registran parcialidad y mayores expresiones de reincidencia y persistencia de estructuras que heredan nichos de ilegalidad y formas de control social, territorial, y negocios ilícitos. Se agrega la experiencia de conceder a personas desertoras de grupos irregulares la posibilidad de acceso a beneficios jurídicos y de apoyo a la reintegración, siempre que no estén comprometidas con responsabilidades en graves delitos, situación que, si bien no es propiamente un evento de desmovilización, sí expresa la opción de desertar o marginarse de tal tipo de grupos, para conseguir, con apoyo estatal, el ingreso a la ruta de la reintegración.

Se concibe ahora, también frente a los procesos de paz y DDR, y para todos los actores participantes en el conflicto armado, que el éxito de tales procesos debe estar en correspondencia con la debida atención de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación de las víctimas y las garantías de no repetición de los graves hechos sucedidos.<sup>28</sup> Por tanto, se reconocen como condiciones de realización de estos procesos, ya no sólo el tipo de asuntos antes considerados en las agendas de paz y en las acciones y programas de DDR, sino la exigencia de revelaciones que aporten al esclarecimiento histórico, la investigación y el juzgamiento de los responsables de los crímenes más graves cometidos, y el desarrollo de medidas de atención y reparación de las víctimas y de la sociedad.

.....

28 Ley 975 de 2005, Sentencia de la Corte Constitucional 370 de 2006.

## Referencias

1. Asociación Nacional de Amnistiados. 1983. Denuncia de incumplimiento de la ley de amnistía y exigencias. Archivo Fundación Cultura Democrática, Bogotá.
2. Bouzas Q., Amparo. 1986. *Memoria del proceso de paz, 1982-1986*. Presidencia de la República de Colombia, Consejera Presidencial para Asuntos de Paz. Bogotá.
3. CNRR. 2007. *Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?* Bogotá.
4. CNRR. 2010. *La Reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas*. Bogotá.
5. CNRR. 2012. *Balance de políticas y programas de DDR, monografías sobre temas diferenciales y contextos regionales*. Bogotá.
6. DGR. 2000. *Los desmovilizados y su participación en los escenarios de elección popular, balance 1990-2000*. Huellas de Paz, Colección Diez Años. Bogotá.
7. DGR. 2002. Informe de ejecución del Programa para la Reinserción. Archivo Fundación Cultura Democrática. Bogotá.
8. DNP. 1986. PNR-Informe de Evaluación, resumen 1982-1986. Bogotá.
9. Echandía, Camilo. 2006. *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia, 1986-2006*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
10. Franco E., Carlos. 2000. Apuntes a la Reinserción Económica, diez años de sobrevivencia a la crisis de la economía y de la paz. En *De las armas a la democracia*, tomo I. Bogotá: Ministerio del Interior, Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia.
11. FUCUDE. 2001. *Los Derechos Humanos y el Derecho Humanitario en los procesos de paz, 1990-2000*, DGR-FUCUDE, Huellas de Paz, Colección Diez Años. Bogotá.
12. Giha Yaneth. 2006. Evaluación de los procesos de reinserción colectivos de la década de los noventa. Borrador para discusión, Fundación Ideas para la Paz-Banco Mundial.
13. González P., Camilo. 2012. Las falsas desmovilizaciones. *Punto de Encuentro* 58, pp. 37-42.
14. Granada, Soledad, Jorge Restrepo y Andrés Vargas. 2009. El agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano. En *Guerra y violencias en Colombia, herramientas e interpretaciones*, eds. Jorge A. Restrepo y David Aponte. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, CERAC, ODECOFI, pp. 27-124.
15. Guáqueta, Alexandra, 2007, The way back in: la reintegración de los grupos armados ilegales en Colombia antes y ahora. *Conflicto, Seguridad y Desarrollo* 7 (3): 417-456.
16. Gutiérrez, Francisco (coordinador académico), María Emma Wills y Gonzalo Sánchez (editores). 2006. *Nuestra guerra sin nombre, transformaciones del conflicto en*

- Colombia. María Emma Wills y Gonzalo Sánchez, coordinadores editoriales. Bogotá: IEPRI, UN de Colombia. Colección Vitral. Grupo Editorial Norma.
17. International Crisis Group (ICG). 2010. Informe sobre el conflicto colombiano.
  18. Landazábal R., Fernando. 1985. *El precio de la paz*. Bogotá: Planeta.
  19. MAPP-OEA. 2007. *Noveno Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia*. Ser.GCP/doc. 4237/07. Washington.
  20. Nussio, Enzo. 2011. DDR en Colombia: caso especial. En ed. Rocío Rubio. pp. 47. *DDR en clave de prospectiva, posibles escenarios de futuro para Colombia*. Fundación Social, Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá.
  21. Nussio, Enzo. 2012. *La vida después de la desmovilización, percepciones, emociones y estrategias, de exparamilitares en Colombia*. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política-CESO. Bogotá: Ediciones Uniandes.
  22. ONU. 2006. *IDDRS, Normas Integradas de DDR*. Washington DC.
  23. Palau, Juan Carlos y María Lucía Méndez. 2012. Balance de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) en Colombia: 1990-2011. En *Construcción de paz en Colombia*, comp. Angelika Rettberg, pp. 349-381. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política-CESO, Ediciones Uniandes. Bogotá.
  24. Presidencia de la República de Colombia. 1988. *Iniciativa para la Paz*. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá:
  25. Presidencia de la República de Colombia. 1992. *Estrategia contra la violencia*. Bogotá.
  26. Presidencia de la República-Ministerio de Defensa. 2004. *Efectividad de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, agosto de 2002 a enero de 2004*. Bogotá.
  27. Procuraduría General de la Nación. 2006. *Seguimiento a políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción*, tomo 1 (a), Tomo II (b). Bogotá.
  28. Programa para la Reinserción. 1993. *Pacto de Consolidación de los Procesos de Paz*. Gobierno nacional y voceros de los movimientos M-19, EPL, PRT, MQL, ER, FFG, CRS, MP, MIR COAR. Archivo Fundación Cultura Democrática. Bogotá.
  29. Programa para la Reinserción. 1999. *Los procesos de paz en Colombia*. Bogotá.
  30. Ramírez, William. 1997. *Urabá, los inciertos confines de una crisis*. Bogotá: Planeta.
  31. Ramírez V., Socorro y Luis Alberto Restrepo. 1989. *Actores en conflicto por la paz, el proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur, 1982-1986*. Bogotá: Siglo XXI Editores, CINEP.

32. Reiniciar. 2006. *Historia de un genocidio: el exterminio de la Unión Patriótica en Urabá, el Plan Retorno*. Bogotá.
33. Sánchez G., Gonzalo. 2008. *Guerra y política en la sociedad colombiana*. Bogotá: Áncora Editores.
34. Suárez, Andrés. 2007. *Identidades políticas y exterminio recíproco, masacres y guerra en Urabá, 1991-2001*. Colección Ojo de Agua. Medellín: La Carreta Editores, IEPRI UN.
35. Turriago P., Gabriel y José María Bustamante. 2004. *Estudio sobre los procesos de reinserción en Colombia, 1991-1998*. Bogotá: Alfaomega, FIP.
36. Villarraga S., Álvaro y Nelson Plazas. 1994. *Para reconstruir los sueños, una historia del EPL*. Bogotá: Fundación Cultura Democrática, Fundación Progresar, Colcultura.
37. Villarraga S., Álvaro (compilador y editor). 2008. *Biblioteca de la Paz, 1982-1986. Tregua y cese al fuego bilateral, FARC, EPL, M19 y ADO*. Bogotá: Fundación Cultura Democrática.
38. Villarraga S., Álvaro (compilador y editor). 2009a. *Biblioteca de la Paz, 1982-1986. Se inician acuerdos parciales, Pacto Político con el M-19*. Bogotá: Fundación Cultura Democrática.
39. Villarraga S., Álvaro (compilador y editor). 2009b. *Biblioteca de la Paz, 1982-1986, Acuerdos con el EPL, PRT, MAQL y CRS, Diálogos con la CGSB*. Bogotá: Fundación Cultura Democrática.