

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE REINTEGRACIÓN (ANTES DE
REINCORPORACIÓN) A LA LUZ DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA**

NYDIA CAROLINA BELTRÁN MORENO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ, D.C.
2009**

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE REINTEGRACIÓN (ANTES DE
REINCORPORACIÓN) A LA LUZ DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA**

NYDIA CAROLINA BELTRÁN MORENO

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE POLITÓLOGA

**DIRECTOR DE TESIS
ANDRÉS VERGARA BALLÉN**
Economista

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ, D.C.
2009**

Nota de aceptación:

Firma del Presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Bogotá, D.C., 26 de Mayo de 2009

A mi madre y a mi hermano

AGRADECIMIENTOS

Es extensa la lista de personas a las que quiero agradecer su apoyo en la elaboración de este trabajo de grado. A Dios pues de él proviene la sabiduría y la fortaleza que se requiere para culminar cada una de las etapas de la vida, a mi madre por sus sacrificios, consejos y palabras de ánimo para seguir adelante, a mi familia por ser el apoyo incondicional en los momentos difíciles, a Luis Gabriel Fernández por su amor, compañía, comprensión y ayuda en las extensas jornadas de estudio.

A Jorge Luis Trujillo Alfaro, Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento Nacional de Planeación, por el conocimiento que a diario me transmite y gracias al cual hoy culmino este trabajo, a Guillermo Téllez, Alto Consejero Auxiliar para la Reintegración, por su colaboración para el desarrollo de esta investigación, a Margarita María Escobar, a Gustavo Andrés Rodríguez, a Rocío Guevara, y en general a todos aquellos que fueron mi apoyo y motivación.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
1. ASPECTOS METODOLÓGICOS Y TEORICOS	12
1.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	12
1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	13
1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	15
1.3.1. Objetivo general	15
1.3.2. Objetivos específicos	15
1.4. MARCO TEÓRICO	16
1.4.1. Transformación del papel del Estado	16
1.4.2. Gobernanza: Una forma para gestionar el poder	18
1.5. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	22
2. POLÍTICA DE DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN PARA PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS –DDR-	23
2.1. ANTECEDENTES (1953 – 2002)	23
2.2. LINEAMIENTOS ACTUALES SOBRE DDR	24
2.3. MARCO NORMATIVO	25
2.4. ETAPAS DEL PROCESO DE DESARME, DESMOVILIZACIÓN, REINSERCIÓN Y REINTEGRACIÓN	26
2.4.1. Desarme. Es la primera etapa que se surte dentro en un proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración – DDR	26
2.4.2. Etapa de desmovilización para adultos. La desmovilización puede darse de dos formas: individual o colectivamente	26
2.4.3. Etapa de inserción	27
2.4.4. Etapa de reintegración social y económica	28

3. ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS POR EL PRVC Y LAS PROPUESTAS POR LA ACR EN MATERIA DE REINTEGRACIÓN	29
3.1. ESTRATEGIA DEL PRVC DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA –MIJ.	29
3.1.1. Objetivo de la política de reincorporación a la vida civil de personas y grupos alzados en armas	29
3.1.2 Beneficios otorgados por el PRVC	30
3.1.3 Apoyo económico para la reincorporación	35
3.1.4 Suspensión o pérdida de los beneficios	35
3.1.5 Tiempo estipulado para la reincorporación	36
3.1.6 Actores participantes en el proceso de reincorporación	36
3.2. ESTRATEGIA DE REINTEGRACIÓN DE LA ACR.	37
3.2.1. Objetivo de la Política de Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas – PRSE	38
3.2.2 Servicios y beneficios otorgados por la ACR	40
3.2.3 Apoyo económico para la reintegración	43
2.4.4 Suspensión o pérdida de los beneficios	43
2.4.5 Tiempo estipulado para la reintegración	44
2.4.6 Actores participantes en el proceso de reintegración	44
4. COMPARACIÓN Y ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE REINTEGRACIÓN (ANTES REINCORPORACIÓN) IMPLEMENTADA POR EL PRVC Y LA ACR	46
5. CONCLUSIONES	55
BIBLIOGRAFIA	58
ANEXOS	60

ANEXOS

Anexo A. Guías de Entrevista	61
Anexo B. Experiencias de desarme, desmovilización y reincorporación 1948 – 2002	65
Anexo C. Marco Normativo	67
Anexo D. Cuadro comparativo estrategias de reintegración PRVC Vs. ACR	81
Anexo E. Departamentos con dificultad para la reintegración económica de la población desmovilizada	83
ANEXO F. Datos regionalizados	84

INTRODUCCIÓN

En Colombia, desde la década de los noventa a finales del siglo XX hasta los primeros años del siglo XXI, se presentó un crecimiento significativo en el número no solo de nuevas organizaciones ilegales sino de militantes en sus filas¹. Consciente de esta situación, el Gobierno Nacional ha venido diseñando una serie de políticas y estrategias que, además de estimular la desmovilización de quienes integran las filas de estos grupos, se espera faciliten su reintegración plena, efectiva e integral a las dinámicas económicas y sociales del país.

Los resultados de estas acciones se ven reflejados en la desmovilización individual de cerca de 17.450² personas, y la desmovilización colectiva de 31.778³ miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC, y del Bloque Central Bolívar –BCB-, producto de los acuerdos de paz que se iniciaron en Santa Fe de Ralito en el año 2003 entre estos grupos armados y el Gobierno Nacional, y los cuales finalizaron el 16 de Abril de 2006.

Estas políticas, así como sus resultados, han sido debatidos y cuestionados constantemente, razón por la cual, el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez en desarrollo de su política de defensa y seguridad democrática, ha venido rediseñando permanentemente la política complementaria de desarme, desmovilización y reintegración de los excombatientes de los Grupos Armados al Margen de la Ley, en adelante GAML, con el propósito de hacer de dicha política

¹ “Las fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) duplicaron su pie de fuerza en la última década. El Ejército de Liberación Nacional (ELN) tuvo una evolución similar en el mismo período. Y los grupos ilegales de autodefensa, que apenas existían hace diez años, suman actualmente más de diez mil hombres”. En: Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006: Hacia un Estado Comunitario. Pág 19.

² Número de desmovilizados de manera individual entre agosto de 2002 y octubre de 2008, de acuerdo a los datos contenidos en el Documento Conpes 3554, aprobado el 1 de Diciembre de 2008.

³ Esta cifra incluye los 107 miembros de las FARC detenidos en Chicoral que fueron excarcelados en Junio de 2007.

una opción real de vida dentro de la legalidad y de esta manera avanzar hacia la consolidación de la paz.

Respecto a esta política, el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 en adelante PND, establece:

“Otro componente importante de la política hace énfasis en el fortalecimiento de las competencias regionales, de tal forma que se construyan vínculos y responsabilidades compartidas con los gobiernos y la sociedad civil organizada. En el corto plazo, las alcaldías y gobernaciones con población desmovilizada y menores desvinculados deberán incluir, en sus planes de desarrollo y políticas de gobierno, iniciativas que contribuyan a la reconciliación y a la inclusión económica y social de esta población.

En el mismo sentido, y para responder a la reincorporación económica que requiere la población desmovilizada, se vinculará activamente al sector privado y a la ciudadanía en general a través de la construcción de opciones viables y duraderas que deriven en la ampliación de la oferta del empleo, capacitación de mano de obra, y generación y apoyo de nuevos proyectos productivos. Esto bajo la premisa, de que la sociedad en general contribuirá a la paz como dinamizadora del proceso y como garante de la permanencia de la población desmovilizada y los menores desvinculados en la vida legal y pacífica del país.”⁴

Bajo los postulados dispuestos en el PND, se pone en evidencia la necesidad de emplear un estilo de gobierno capaz de coordinar los diferentes actores intervinientes, de tal forma que garantice su capacidad de respuesta frente a los problemas que se presentan en dicho conjunto de la población.

Así las cosas, la presente investigación tiene como propósito analizar la política de reintegración (antes de reincorporación), implementada por la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas – ACR-, en reemplazo del esquema administrativo nacional del Programa de Reincorporación a la Vida Civil –PRVC- del Ministerio del Interior y de Justicia, a la luz de un modelo de gestión que combina las formas tradicionales

⁴ Bases del Plan Nacional del Desarrollo, incorporadas por el Art. 3° de la Ley 1151 de 2007, como parte integral del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 Estado Comunitario: desarrollo para todos.

de gobierno con formas de coordinación horizontal entre actores públicos y societales, denominada: *Gobernanza*⁵.

El presente trabajo se compone de cinco capítulos: el primero contiene los aspectos metodológicos que se tuvieron en cuenta para el desarrollo de la investigación, así como los fundamentos teóricos que soportan el análisis propuesto; el segundo presenta el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de las personas y grupos que han decidido abandonar las armas. Teniendo en cuenta que el análisis propuesto se enfoca en la etapa de reintegración, en el capítulo tercero se presentan las estrategias de atención empleadas tanto por el PRVC como por la ACR.

En el cuarto se hace la comparación de dichas estrategias para posteriormente entrar a analizarlas a partir del concepto de *gobernanza*, y de esta manera determinar si el cambio que sufrió la política de reintegración, obedeció posiblemente a una transformación en el modelo de gestión que venía empleando el Estado para atender esta problemática y cuya principal expresión fue la eliminación del programa antiguo y a la creación de uno nuevo, bajo unos lineamientos de política diferentes. Finalmente, el quinto capítulo contiene las conclusiones del análisis sobre la política pública de reintegración y la aplicabilidad del concepto de gobernanza a ella.

Se espera que esta investigación sirva de insumo para estudios futuros que tengan el propósito de profundizar en el tema de la gobernanza, especialmente para aquellos trabajos académicos que busquen incorporar nuevos conceptos al análisis de políticas públicas tan complejas como aquellas orientadas a la consecución de la paz.

⁵ JIMENEZ, Guillermo; RAMIREZ, Cesar y RONCANCIO, Patricia. Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública – Propuesta teórica y estudio de caso. Bogotá D.C., ESAP, 2007. p. 84-85.

1. ASPECTOS METODOLÓGICOS Y TEORICOS

1.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La transición de una sociedad en la cual la solución de las problemáticas sociales se entendía como de responsabilidad exclusiva del Estado a una en la que, además de éste, confluyen otros actores en dichas soluciones, pone en evidencia la necesidad de emplear un estilo de gobierno capaz de garantizar la atención de las demandas de la sociedad a través de la acción coordinada de quienes participan en ella, lo cual deviene en un crecimiento constante del número de actores. Lo anterior, probablemente obedece al trabajo que adelanta el gobierno en sus diferentes niveles, a través de actividades orientadas a la sensibilización de la comunidad frente a temas como la construcción de paz, donde resulta de vital importancia que cada persona se apropie de los problemas que a diario debe enfrentar.

Tal es el caso de la política de reintegración social y económica para las personas y grupos que han decidido abandonar las armas, cuyas transformaciones en los últimos años permiten observar, por una parte, la incorporación de nuevos elementos de análisis y el diseño de estrategias cada vez más cercanas a las necesidades de la población objetivo, y por otra, el replanteamiento del enfoque de la política como tal, así como la incorporación de nuevos actores en la acción pública.

Frente a este tema existen varios trabajos de investigación que se han centrado principalmente en identificar la oferta disponible para la atención de la población desmovilizada en proceso de reintegración y en el impacto que ha generado su implementación. Sin embargo, dados los últimos arreglos institucionales y los cambios en la política como tal, especialmente a partir de la creación de la ACR,

no existen ejercicios analíticos que se ocupen de describir los cambios en su enfoque a la luz de conceptos relacionados con el modo de intervención del Estado como lo es el de *Gobernanza*.

Este modelo plantea una forma de gestión del poder caracterizado por “el desplazamiento del centro de gravedad de la acción pública”⁶, es decir, que la formulación e implementación de las políticas públicas no son acciones exclusivas del Estado, sino que por el contrario son producto de diferentes “formas y procesos de interacción y cooperación horizontal entre el sector público, sector privado y actores sociales - Ong’s, asociaciones, centros de investigación, etc.”⁷

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente trabajo de investigación tiene como finalidad identificar los cambios que sufrió la política de reintegración a partir de la creación de la ACR, en reemplazo del PRVC, y de esta manera establecer si dichos cambios obedecen a una nueva forma de construcción de política pública, tal como lo establece el concepto de gobernanza.

1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La actual política nacional de desarme, desmovilización y reintegración de las personas y grupos alzados en armas es producto de una serie de transformaciones que se han venido surtiendo desde la década de los noventa cuando se dieron las primeras desmovilizaciones de los grupos armados al margen de la ley. Sin embargo, dicha política empezó a cobrar mayor importancia desde el año 2003 con la desmovilización colectiva de más de 31.000 combatientes de los grupos de Autodefensa.

⁶ GRAÑA, Francois. Todos contra el Estado: usos y abusos de la Gobernanza. En: Administración y desarrollo. Edición especial – Junio de 2008. no. 48. ISSN 0120-3754. p. 9.

⁷ JIMENEZ. Op. Cit., p. 11.

Particularmente, en lo referente a reintegración, con la expedición del Decreto 3043 del 7 de Septiembre de 2006, por medio del cual se creó la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de las Personas y Grupos Alzados en Armas, se materializó la necesidad de reorientar el enfoque de la política a través del rediseño de las estrategias que se venían implementando para la atención de esta población, y de paso formular otras nuevas que subsanaran las deficiencias que hasta el momento se venían presentando en el Programa de Reincorporación a la Vida Civil del Ministerio del Interior y de Justicia.

Así las cosas, resulta pertinente adelantar una investigación que permita describir el cambio que sufrió la política de reintegración (antes de reincorporación), especialmente enfocada a determinar si dicho cambio puede interpretarse como una transformación en el modelo de intervención del Estado respecto al proceso de formulación e implementación de la política pública, caso en el cual hacer uso del concepto de gobernanza sería de gran utilidad para dilucidar estas nuevas orientaciones bajo las que se construye la actual política de reintegración.

Con este trabajo se busca hacer un aporte teórico desde la ciencia política al análisis de un fenómeno social y político de tanta importancia y complejidad como lo es la reintegración integral de la población desmovilizada a la comunidad, el cual requiere un análisis desde diferentes perspectivas, principalmente desde la academia, dada su responsabilidad y compromiso social al momento de proporcionar la fundamentación teórica a las políticas y estrategias que se desarrollan en función de los fenómenos que afectan el entorno social.

Es así como la Pontificia Universidad Javeriana, en especial la carrera de Ciencia Política, está en el deber de formar profesionales capaces de adelantar investigaciones como esta que, por una parte, identifiquen el contexto en el cual se desarrollan políticas como la de reintegración así como su transformación en el tiempo, y por otra, elaboren de un diagnóstico del fenómeno bajo análisis del cual

surgirán recomendaciones que posiblemente contribuyan a mejorar los aspectos que hasta el momento han dificultado la atención a esta parte de la población.

1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.3.1. Objetivo general. Analizar el cambio que sufrió la política de reintegración, antes de reincorporación, a partir de la creación de la Alta Consejería para la Reintegración, en reemplazo del Programa de Reincorporación a la Vida Civil – PRVC- del Ministerio del Interior y de Justicia, a partir del concepto de gobernanza.

1.3.2. Objetivos específicos

- Identificar el contexto institucional y normativo dispuesto por el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez para facilitar la reintegración social y económica de los desmovilizados de los GAML a la comunidad.
- Identificar las políticas y estrategias implementadas por el Programa de Reincorporación a la Vida Civil –PRVC- del Ministerio del Interior y de Justicia para la reincorporación de los desmovilizados de los GAML.
- Identificar las políticas y estrategias implementadas por la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de personas y grupos alzados en armas – ACR- para la reintegración de los desmovilizados de los GAML.
- Comparar las políticas y estrategias implementadas por el Programa de Reincorporación a la Vida Civil y las propuestas por la Alta Consejería para la

- Elaborar un marco teórico que permita hacer un análisis del cambio que sufrió la política pública de reintegración, teniendo como principal referente el concepto de gobernanza.
- Establecer las implicaciones que trae para la política de reintegración el haber pasado de una dependencia ministerial, a una consejería dependiente de la Presidencia de la República.
- Describir las implicaciones del cambio de una política de reincorporación a una de reintegración, en términos de modelo de atención y de responsabilidades del sector público, privado y actores sociales participantes.

1.4. MARCO TEÓRICO

El marco teórico que soporta esta investigación tiene como principal objetivo desarrollar el concepto de gobernanza. Para ello, en primer lugar, se mencionarán las principales transformaciones que ha sufrido el Estado desde la segunda mitad del siglo XX, especialmente los cambios en su papel como gestor del poder y, en segundo lugar, se entrará a explicar en detalle el mencionado concepto como una de las formas por medio de las cuales el Estado puede adelantar dicha gestión.

1.4.1. Transformación del papel del Estado. Pese a las medidas proteccionistas que ya se vislumbraban desde la década de los treinta, producto de la “gran depresión” de los años veinte, es en la década de los cincuenta que

empiezan a formularse políticas de tipo intervencionista por parte del Estado en el ámbito social, económico y político, con el propósito de, por una parte, contribuir a la reconstrucción de los países afectados por la Segunda Guerra Mundial, y por otra, contener el Comunismo.

Así las cosas, los países industrializados acogieron el paradigma del Estado de Bienestar⁸, al tiempo que los países en vía de desarrollo o subdesarrollados, además de acoger estos supuestos, tuvieron que “diseñar diversos sistemas de modernización para generar industria, tecnología y crecimiento económico”⁹. En términos generales, se tenía la idea que un aumento en el tamaño del Estado iba a redundar en un mayor bienestar para la población.

Se habla de un crecimiento económico en varios países que adoptaron dicho modelo, sin embargo, en la década de los setentas* surgió la necesidad de estimular la actividad empresarial privada y de paso incorporar nuevos esquemas de interacción económica que permitieran el acceso al mercado mundial, para lo cual, según Gustavo Rodríguez¹⁰, se consideraba necesario desmontar el Estado de Bienestar, toda vez que éste “impedía el libre desarrollo económico que por si solo tendía al equilibrio y bienestar general de la sociedad”.

Así, desde la década de los ochentas se dio paso a la puesta en marcha de políticas estatales neoliberales caracterizadas por su énfasis en el papel del

⁸ “La edad dorada que vivieron la principales economías desarrolladas bajo el régimen del Estado de Bienestar en su regeneración, ampliación del mercado interno y mejoramiento de las condiciones de vida de su población , gracias a los aumentos salariales y las políticas asistenciales del Estado, revitalizaron las capacidades importadoras de estos países. Además, el desarrollo de nuevas industrias y la reconversión civil de las plataformas anteriormente existentes se tradujeron en un sensible aumento de la capacidad exportadora” Tomado de: Libro Gus 109 - 110

⁹ RODRIGUEZ AGUDELO, Gustavo. Globalización, derecho y desarrollo. Colección: Biblioteca Jurídica Centenario Carlos Lleras Restrepo. Volumen 2. . Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez. Academia Colombiana de la Abogacía, 2008.p. 109

* En la década de los sesentas se dio el desmonte del patrón dólar-oro, la crisis del petróleo y el repentino excedente de ganancias de los países que hacia parte de la OPEP.

¹⁰ RODRIGUEZ. Op. Cit., p. 112.

mercado como motor del desarrollo social. Al igual que los anteriores, dicho modelo ha sido cuestionado pues la idea de un Estado mínimo tampoco ha resultado ser la mejor alternativa para satisfacer las necesidades de una sociedad cada vez más compleja¹¹.

Organismos internacionales como el Banco Mundial se han pronunciado al respecto y reconocen una complementariedad entre el Estado y el mercado, donde el primero es fundamental para establecer las bases institucionales apropiadas para el segundo.¹² Esta apreciación es importante, sin embargo se queda corta pues además del Estado y el mercado existen otros actores (gubernamentales, privados, sociales, ciudadanos, académicos, mediáticos, etc.) que han aparecido en la escena pública y de cuya integración depende la satisfacción de las demandas de la sociedad.

Este aumento, no solo en el número de actores sino en las demandas de la sociedad, requiere que el Gobierno adopte un modelo de gestión que le permita garantizar su capacidad de respuesta, y es allí precisamente donde la gobernanza se ha convertido en una opción viable para tal fin.

1.4.2. Gobernanza: Una forma para gestionar el poder. El concepto de Gobernanza o “governance” es el resultado de la evolución del término “governing” empleado en Europa en el siglo XIII para referirse a todo lo relacionado con la conducción de la política. Con su surgimiento, el objeto de estudio se amplía, pues además de intentar comprender las acciones propias de los gobiernos, su principal interés es analizar los procesos de formulación y elaboración de las políticas públicas en contextos caracterizados por la integración del gobierno con diferentes

¹¹ Ibid., p. 112-113.

¹² LECHNER, Norbert. El Estado en el contexto de la Modernidad. En: Reforma del Estado y coordinación social. México: Plazas y Valdés, 1999. p. 40.

actores sociales y políticos con el propósito de atender las demandas de la sociedad¹³.

Para efectos del presente trabajo se presentará la posición de algunos autores frente a la gobernanza, para posteriormente abordar el concepto que se acogerá para realizar el análisis propuesto.

En primer lugar, es preciso señalar que gobernanza y gobernabilidad a pesar de interrelacionarse no significan lo mismo. La Gobernabilidad tiene que ver con la capacidad del gobierno para atender las demandas de la sociedad, así como para manejar las crisis que eventualmente se puedan presentar en su interior¹⁴. La gobernanza por su parte es “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”¹⁵.

En el mismo sentido, autores como Gaudin, Zurbriggen, Mayntz y Rhodes, entre otros, coinciden en que la gobernanza hace referencia a un estilo de gobierno nuevo “caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales”¹⁶, lo que supone, por una parte, un desplazamiento del centro de gravedad de la acción pública, y por otra, el surgimiento de un ciudadano responsable y cogestor de los asuntos colectivos¹⁷.

En términos generales la gobernanza se refiere a “formas y procesos de interacción y cooperación horizontal entre el sector público, sector privado y actores sociales (ONGs, asociaciones, centros de investigación, etc.), dentro de

¹³ JIMENEZ. Op. Cit., p. 117

¹⁴ *Ibíd.*, p. 23

¹⁵ <http://buscon.rae.es>

¹⁶ JIMENEZ. Op. Cit., p. 82

¹⁷ GRAÑA. Op. Cit., p. 9

un marco institucional en mayor o menor grado proclive al logro de decisiones y acuerdos societales”¹⁸. En ese sentido, se puede considerar como una alternativa viable para la solución colectiva de los problemas que afectan la sociedad, en la medida que permite asimilar más información, datos y valores de los actores que confluyen en las decisiones públicas.

Este concepto trae consigo la idea de una sociedad cada vez más interdependiente y de un Estado transformado donde el ejercicio del poder es menos jerárquico, menos centrado, y donde se evidencia un aumento de opciones de participación de la población, lo cual redundaría en un desdibujamiento de los límites entre lo privado y lo público.

Ahora bien, una vez definido el concepto de Gobernanza es preciso entrar a analizar el papel que juega el Estado en éste. Al respecto, autores como Luhmann plantean su desaparición, pues frente a una sociedad cada vez más compleja y diversa donde coexisten varios subsistemas auto-organizados y autorregulados, la coordinación social, ejercida generalmente por el Estado entre los actores, solo podría darse hacia el interior de cada subsistema y no entre ellos. Otros como Rodhes, no descartan del todo la participación del Estado en la acción pública, si se parte de la base que la sociedad está conformada por redes y estas requieren de un actor central que las dirija¹⁹.

Contrario a lo anterior, para Norbert Lechner “el Estado como institución moderna ha jugado la función de constituir la soberanía de la toma de decisiones y de proporcionar motivos, símbolos y proyectos que propician y garantizan la unidad nacional”²⁰, razón por la cual, a pesar de las transformaciones²¹ que ha sufrido, su

¹⁸ JIMENEZ. Op. Cit., p. 11 – 12.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 88.

²⁰ LECHNER, Op. Cit., p. 12.

²¹ Para Lechner el Estado ya no es el representante exclusivo del bien común o del “todo social”, sino que mantiene una perspectiva de lo general y su labor de coordinación consiste en articular acciones parciales de

presencia más que importante es necesaria para coordinar los subsistemas que conforman la sociedad.

Para este autor, la función de coordinación que ejerce el Estado es “una especie de “convertidor” que traduce las informaciones de un sistema a insumos inteligibles para la lógica interna de otro sistema. A través del Estado, los diversos subsistemas pueden procesar las señales externas que de otra manera solo serían un “ruido””²². Adicionalmente, Lechner menciona ciertas acciones que hacen necesaria la existencia del Estado, dentro de la cuales es preciso señalar las siguientes: i) Derecho de ratificación legal y posibilidades de intervención mediante acciones legislativas o ejecutivas, ii) Manejo de recursos intransferibles y, iii) Regulación, representación y conducción política.

Lechner, además de justificar la gobernanza para dar solución a problemas colectivos y de reconocer la importancia de construir políticas públicas a partir de redes, también considera que las relaciones de cooperación y horizontalidad entre estas no deben ser absolutas sino que deben conservar cierto control jerárquico, pues eventualmente de su combinación se podrían obtener soluciones más eficaces, que si se empleara solo una de ellas.

Una vez expuestas algunas posturas frente al concepto de gobernanza y el papel del Estado dentro de ésta, para efectos del análisis que se pretender hacer, se entenderá por Gobernanza un estilo de gobierno que combina las formas tradicionales con nuevos estilos, caracterizado por la cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales, donde la presencia del primero, tal como lo expresa Lechner, es necesaria, más aun cuando éste tiene facultades

cada uno de los subsistemas, los cuales a pesar de manejar cierto grado de independencia orientan sus acciones de una u otra forma a la unidad de la sociedad.

²² *Ibíd.*, p. 45.

indelegables e intransferibles y así mismo, es quien ejerce cierto control jerárquico sobre las decisiones que se adopten en la sociedad.

1.5. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

El presente trabajo se enmarca en las características propias de una investigación de tipo cualitativo. Su desarrollo requirió la puesta en marcha de dos técnicas para obtener información; la primera fue la revisión documental sobre el tema, en la cual los insumos se clasificaron dentro de las categorías de documentos oficiales de la administración pública, prensa y textos literarios.

La segunda técnica empleada fue la realización de entrevistas, por medio de las cuales se buscó obtener información de primera mano sobre el proceso de Reintegración, para lo cual se diseñó un formato de entrevista con preguntas orientadas a indagar sobre la evolución del proceso, los actores participantes, el impacto de su participación y las orientaciones bajo las cuales actúan (véase el Anexo A).

Las entrevistas se caracterización por ser semiestructuradas, y por su pertinencia, se realizaron al ex – Director del PRVC, al Alto Consejero Auxiliar para la Reintegración, al Gerente de la Unidad de Reintegración Económica de la ACR, así como a funcionarios de la Oficina de Planeación y del Área de Gestión en Responsabilidad Social de la misma.

2. POLÍTICA DE DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN PARA PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS –DDR-

2.1. ANTECEDENTES (1953 – 2002)

El 9 de abril de 1948, tras la muerte del líder político Jorge Eliécer Gaitán, se inició la época conocida como La violencia en Colombia. Desde ese momento hasta hoy el país ha presenciado no solo la conformación de diferentes organizaciones armadas al margen de la ley que han buscado reivindicar los derechos de tipo social, político y económico que consideran vulnerados, sino que además ha sido testigo de su desmantelamiento tanto individual como colectivo, lo cual ha requerido el diseño y puesta en marcha de acciones por parte del Gobierno en sus diferentes niveles para atender de manera oportuna y eficaz a esta población.

Dicha problemática se evidenció plenamente a través del proceso constituyente adelantado en el país, que trajo consigo la promulgación una nueva Constitución Política, en la que se recogieron e institucionalizaron las expectativas que a futuro el modelo de Estado Social de Derecho debía afrontar y que con posterioridad a ésta se ha venido implementando.

Tal como se detalla en el Anexo B, cada gobierno de acuerdo a sus prioridades, ha adoptado una serie de medidas que, en algunos casos, se han encaminado al logro de acuerdos políticos para lograr la desmovilización masiva de los grupos insurgentes, mientras que en otros se han concentrado en las estrategias de reintegración a la vida civil.

2.2. LINEAMIENTOS ACTUALES SOBRE DDR

Las negociaciones de paz entre el Gobierno Nacional y los grupos de autodefensas, así como la implementación de estrategias encaminadas a incentivar la deserción individual de los combatientes de las organizaciones armadas ilegales a cambio de beneficios jurídicos y económicos, trajo consigo una ola de desmovilizaciones que requirieron acciones inmediatas por parte de las autoridades competentes con el propósito de facilitar su retorno a las dinámicas sociales y económicas del país.

En el PND 2006 – 2010, aprobado mediante la Ley 1151 de 2007, se estableció, dentro de la parte general, como uno de sus objetivos esenciales la “Política de defensa y seguridad democrática”. Así mismo, en el componente del Plan de Inversiones Públicas se fijó como uno de los principales programas para el desarrollo de dicho objetivo el “Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación”.

En lo que respecta a la reconciliación, es preciso mencionar sus cuatro estrategias específicas: i) desarrollo de acciones que permitan la reconciliación entre víctimas y victimarios; ii) puesta en marcha de programas que permitan la reparación de las víctimas; iii) construcción de una memoria histórica que permita tener claridad sobre la forma, lugar y momento en que sucedieron los hechos de violencia y, iv) reintegración plena de los alzados en armas a las dinámicas sociales y económicas del país.

De lo anterior, y teniendo en cuenta la finalidad del presente trabajo, se abordará en detalle la última estrategia de del programa de reconciliación, conforme a la estructuración anteriormente planteada.

2.3. MARCO NORMATIVO

Con el proceso constituyente adelantado en Colombia a finales de la década de los ochentas e inicios de los noventa que conllevó a la promulgación de la Constitución Política de 1991, se evidencia un gran interés por fijar las bases para adelantar procesos de paz, así como para implementar los mecanismos tendientes a la conservación de los principios y valores del Estado social derecho.

En tal sentido, a través de dicho cuerpo normativo se observan diversas disposiciones que ratifican la anterior afirmación, como lo es en primera instancia el reconocimiento de la paz como un derecho fundamental y un deber de obligatorio cumplimiento sin que se determine su aplicación inmediata²³. De igual forma, el numeral 4 del artículo 189 establece como función del Presidente de la República “conservar en todo el territorio nacional el orden público y reestablecerlo donde fuere turbado”.

Sin perjuicio de lo anterior, es en el articulado de carácter transitorio constitucional en donde se vislumbra la incidencia e importancia que la reinserción de grupos guerrilleros desmovilizados tuvo en el seno de las discusiones adelantadas por la Asamblea Nacional Constituyente. Es así, como se facultó al Gobierno Nacional para que dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigencia de la Constitución Política dictara las disposiciones tendientes a atender dicha problemática, lo anterior en virtud del artículo transitorio 13.

Con fundamento expuesto, el estudio del marco normativo contenido en el Anexo C, se adelantó atendiendo el desarrollo cronológico de las diferentes disposiciones tanto en el orden legal como administrativo que han regulado la materia.

²³ Constitución Política. Artículos 22 y 85.

2.4. ETAPAS DEL PROCESO DE DESARME, DESMOVILIZACIÓN, REINSERCIÓN Y REINTEGRACIÓN

2.4.1. Desarme. Es la primera etapa que se surte dentro en un proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración – DDR. En ella se adelantan actividades de “recolección, documentación, control y eliminación de armas de corto y largo alcance, explosivos y artillería pesada y liviana”²⁴ empleada por los combatientes de organizaciones armadas ilegales e incluso por la misma población civil.

2.4.2. Etapa de desmovilización para adultos. La desmovilización puede darse de dos formas: individual o colectivamente. La desmovilización individual es el proceso a través del cual los miembros de un GAML²⁵ de manera voluntaria deciden abandonar la organización a la que pertenecen para acogerse a los beneficios ofrecidos por el Gobierno Nacional para su reincorporación a la vida civil. Este proceso empieza con la entrega del excombatiente a una autoridad civil, militar o judicial, y culmina con su traslado y el de su familia al Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado – PAHD- del Ministerio de Defensa Nacional.

En ella se adelanta el proceso de identificación y de elaboración de la documentación²⁶ del desmovilizado, se le presta ayuda humanitaria en los albergues u *Hogares de Paz* donde son ubicados temporalmente y se inicia el

²⁴ Esta información está contenida en el Documento de trabajo confidencial elabora por la ACR. p.12.

²⁵ Actualmente no pueden acceder al proceso de reintegración de la ACR los miembros de grupos paramilitares activos ni de bandas criminales emergentes.

²⁶ Esta documentación consta de: 1. Acta de Entrega voluntaria, 2. Acta de buen trato, 3. Ficha decadactilar y tarjeta bucodental, 4. Acta de entrega de armas e información, 5. copia del oficio mediante el cual se le informa a la Fiscalía General de la Nación sobre la desmovilización y, 6. la entrevista realizada por personal del DAS, de las Fuerzas Militares o de la Policía.

trámite de la certificación ante el Comité Operativo de Dejación de Armas²⁷ - CODA-. Por su parte, la Fiscalía determina si el desmovilizado ha cometido o no delitos de lesa humanidad y si tiene voluntad de incorporarse a la vida civil.

Por su parte, la desmovilización colectiva es el proceso a través del cual un grupo armado ilegal decide dejar las armas en el marco de una negociación de paz con el Gobierno Nacional. Esta negociación está en cabeza del Alto Comisionado para la Paz –ACP, quien es el encargado de adelantar conversaciones con el grupo armado con el fin de negociar los términos en los cuales se va a llevar a cabo la desmovilización.

Este proceso se inicia con los diálogos entre la Oficina del ACP y el grupo armado ilegal. Allí se definen los cronogramas y sitios para la desmovilización, y se establecen los beneficios a los cuales podrán acceder. Al finalizar los diálogos le es entregado al ACP un listado elaborado por los jefes del grupo armado con las personas que se van a desmovilizar. En esta etapa los desmovilizados son identificados, se les presta ayuda humanitaria²⁸ y les son dados a conocer los beneficios a los cuales pueden acceder. Así mismo, la Fiscalía toma la versión libre a los desmovilizados con el fin de normalizar su situación legal.

2.4.3. Etapa de reinserción. Se caracteriza por ser una fase intermedia entre la desmovilización y la reintegración en la que se busca “cubrir las necesidades básicas del desmovilizado y su grupo familiar luego de la desmovilización y puede incluir prestaciones transitorias de comida, vestuario, alojamiento, servicios

²⁷ El Comité Operativo de Dejación de Armas – CODA – está conformado por delegados del Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Defensa, Fiscalía General de la Nación, ICBF y Defensoría del Pueblo.

²⁸ La ayuda humanitaria tiene que ver con la entrega de kits de ropa y aseo, alojamiento y, la entrega del primer estipendio pactado en la negociación.

médicos, educación a corto plazo, entrenamiento, empleo e instrumentos de trabajo”²⁹.

2.4.4 Etapa de reintegración social y económica. La reintegración es quizás la etapa más larga del proceso, dado que su ejecución implica la puesta en marcha de una serie de programas de tipo social y económico que pueden extenderse en el tiempo.

Durante el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez los programas y proyectos que se han puesto en marcha para dar cumplimiento a los objetivos de la política nacional de reintegración, antes de reincorporación, han sufrido una serie de cambios, principalmente en su enfoque, como consecuencia de la necesidad de adecuar dichas acciones a las necesidades reales de la población objetivo.

Para efectos de dar cumplimiento al propósito de esta investigación, en el siguiente capítulo se presenta la política adoptada por el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas del Ministerio del Interior y de Justicia, así como la que actualmente se encuentra adelantando la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas.

²⁹ Esta información está contenida en el Documento de trabajo confidencial elabora por la ACR. p.15.

3. ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS POR EL PRVC Y LAS PROPUESTAS POR LA ACR EN MATERIA DE REINTEGRACIÓN

3.1. ESTRATEGIA DEL PRVC DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA –MIJ.

En el año 2003 por medio del Decreto 200, el Gobierno Nacional modificó la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia, delegando a éste la responsabilidad de *“coordinar y dirigir la acción del Estado conducente a desarrollar el “Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de las Personas y Grupos Alzados en Armas ...”*³⁰.

A partir de ese momento el Programa de Reincorporación a la Vida Civil, asumió las funciones que venía desarrollando la Dirección de Reinserción del Ministerio del Interior, creada en 1999 mediante Decreto 2546³¹, y cuyo principal objetivo fue la consolidación de una ruta para aquellos que tomaron la decisión de abandonar las armas, diseñando e implementando para ello programas, planes y proyectos orientados a reconstruirlos psicosocial y productivamente³².

3.1.1. Objetivo de la política de reincorporación a la vida civil de personas y grupos alzados en armas. La política adelantada por el PRVC tenía como propósito formar integralmente a la población beneficiaria para que retornara a la sociedad, ejerciendo una “ciudadanía activa, respetuosa de las reglas de

³⁰ Decreto 200 de 2003 “Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia, y se dictan otras disposiciones”. Capítulo II. Artículo 6. Inciso 19.

³¹ En el año 1999 a la Dirección de Reinserción del Ministerio del Interior le fueron trasladadas las funciones, el presupuesto y los bienes que le habían sido asignados a la Secretaría Especial para la Reinserción de la Red de Solidaridad Social.

³² MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Darle la mano a un reincorporado es ser protagonista de la paz – Una mirada institucional. Bogotá. SE. 2006. p.15.

participación democrática y observante de los derechos humanos”³³, a través del aprovechamiento de las ofertas psicosociales y educativas que se ponían a su disposición, y de esta manera lograr “modificar hábitos, comportamientos, sanar heridas, generar reflexiones que permitan la reconciliación y mejorar habilidades y competencias que propicien una integración económica”³⁴.

Para ello, el modelo de atención centrado en el individuo se orientó a tres aspectos: i) Apoyo Psicosocial, ii) Nivelación académica y, ii) Ayuda humanitaria básica.

3.1.2 Beneficios otorgados por el PRVC. Hasta finales de 2006, el PRVC otorgaba beneficios tales como: Atención psicosocial, salud, educación y capacitación, atención al beneficiario y asesoría en aspectos legales, e inserción económica. Es preciso señalar que los beneficios dispuestos por el Gobierno Nacional eran los mismos para todos los desmovilizados, sin embargo, los requisitos que estos debían cumplir para acceder a ellos variaban de acuerdo a la manera como se hubiese dado la desmovilización, es decir, individual o colectivamente.

a. Atención al beneficiario y asesoría en aspectos legales

Allí el PRVC orientaba al desmovilizado respecto a su situación jurídica y se realizaban las gestiones para facilitar la expedición de su documentación. Se informaba al beneficiario sobre el seguro de vida a cual podía acceder su familia en caso de muerte, la oferta en materia educativa, y así mismo se aclaraban dudas frente al tema de proyectos productivos.

³³ MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Op. Cit., p. 6.

³⁴ Ibid., p. 6.

b. Atención psicosocial

Este beneficio iba más allá del diagnóstico psico-clínico del desmovilizado y su familia. Se buscaba analizar la situación de estas personas desde diferentes enfoques (sociológico, antropológico y político) de tal forma que se lograra un acercamiento integral a la problemática en la cual se encontraban inmersos.

c. Salud

Para garantizar la atención a la población desmovilizada y a su núcleo familiar, el PRVC contaba con el apoyo del Ministerio de la Protección Social y de las Secretarías de Salud locales para contratar los cupos necesarios con la Administradoras de Régimen Subsidiado. Este beneficio contemplaba citas médicas y odontológicas, así como capacitación y asesoría en prevención de enfermedades, y hábitos saludables para tener una mejor calidad de vida.

d. Educación y capacitación

La ruta educativa se desarrolló en dos etapas, en la primera se implementaba lo que se denominó Módulo Inicial, y en la segunda se llevaban a cabo procesos de formación y/o capacitación.

- *Primera etapa - Módulo Inicial*

Por medio de éste se buscaba, por una parte, ubicar al desmovilizado en la ciudad de retorno e informarlo sobre sus derechos y deberes al hacer parte del Programa, y por otra, identificar sus intereses, actitudes, habilidades, experiencias y

competencias básicas y sociales con el fin de orientarlos mejor en su toma de decisiones frente a las alternativas formativas y ocupacionales ofrecidas³⁵.

Dicho módulo se impartía a los desmovilizados tan pronto llegaban al PAHD³⁶, su ejecución estaba a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA -, y su tiempo de duración oscilaba entre 100 y 120 horas³⁷ aproximadamente, dependiendo del lugar donde se implementara.

- *Segunda etapa – Intervención educativa*

Una vez finalizaba el Módulo Inicial se daba inicio a los procesos educativos de tipo formal y no formal. Esta etapa tenía como propósito desarrollar competencias básicas, sociales, personales, laborales y ocupacionales en quienes abandonaron las armas, de tal forma que sin importar su nivel de formación inicial, al finalizar su etapa de reincorporación estuvieran en capacidad de insertarse a las dinámicas sociales y productivas de cada región, las cuales por lo general dependían del contexto productivo y de las necesidades y requerimientos establecidos en los Planes de Desarrollo³⁸.

³⁵ ENCUESTRO NACIONAL HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE UN MODELO PEDAGÓGICO DE LA REINCORPORACIÓN – MÓDULO INICIAL. (1 : 2005 : Bogotá). Memorias del Primer Encuentro Nacional Hacia la Consolidación de un Modelo Pedagógico de la Reincorporación – Modulo Inicial. Bogotá : *s.n.*, 2005, p. 22.

³⁶ A pesar que este modulo se desarrolla cuando los desmovilizados llegan al Programa de Ayuda Humanitaria al Desmovilizado del Ministerio de Defensa, los gastos de su ejecución (Kit escolar, transporte) eran asumidos por el PRVC.

³⁷ El tiempo empleado para el desarrollo de *Modulo Inicial* depende en primer lugar de la metodología empleada por cada una de las regionales del SENA, y en segundo lugar del compromiso y responsabilidad del beneficiario.

³⁸ Respuestas del Ministro del Interior y de Justicia a la Proposición suscrita por el H. Senador Manuel Ramiro Velásquez. Bogotá, 12 de octubre de 2005.

Educación Formal

La oferta del PRVC en cuanto a educación formal se centró en procesos flexibles de alfabetización, educación básica y media, y educación superior (Profesional, postgrado), para lo cual contrataron los servicios de instituciones como CAFAM, la Corporación Minuto de Dios, Universidad Nacional a Distancia, Colsubsidio, FUNCICOLOMBIA, Unión Americana, y otras instituciones de educación para adultos.

Así mismo, el programa contó con el apoyo de profesores voluntarios y alfabetizadores, que en algunos casos se trataba de desmovilizados que ya habían culminado su etapa de reincorporación y que gracias a su compromiso y exigencia académica recibieron capacitación en Metodología de Formación de Adultos, específicamente en alfabetización.

Educación no formal

La educación no formal se orientaba principalmente a programas de capacitación en oficios semi-calificados, formación de técnicos laborales y programas en formación empresarial, estos eran ofrecidos por diferentes instituciones de formación ocupacional, dentro de las cuales cabe destacar las siguientes: SENA, Politécnico Colombo Andino, Instituto Reuven Feurstein, Fundación Superior, Fundación MAC, Fundación Don Bosco, FUNCICOLOMBIA, y algunas Universidades como la EAN, la UDCA y la UNISINU.

La finalidad de estos programas era, en primer lugar, capacitar a los desmovilizados en un arte u oficio determinado, y en segundo lugar, apoyar e incentivar la mentalidad empresarial y emprendedora de estas personas según su perfil y sus características personales, de tal forma que pudieran formular

proyectos productivos sostenibles que les facilitara su acceso a las dinámicas económicas del país.

Actividades complementarias de formación

Los procesos de alfabetización y de capacitación contaban con un componente de formación en valores a través del cual se buscaba la construcción de un proyecto de vida sostenible, que además de reincorporar al desmovilizado al sector real de la economía, también le permitiera readaptarse y participar activamente en la sociedad de la que estuvo al margen mientras hizo parte del GAML.

Pese a la existencia de este componente y dado que los programas de formación y capacitación no fueron diseñados específicamente para la atención de la población desmovilizada, fue necesario desarrollar talleres sobre tolerancia, reconciliación, convivencia, valores, autoestima, esperanza, respeto, aceptación del otro y perdón, todo esto con el fin de complementar el proceso de formación. Estos talleres tenían una intensidad total de 40 horas y su participación no era obligatoria.

e. Inserción económica

A través de este apoyo se buscaba crear alternativas que permitieran a los desmovilizados generar ingresos para sostenerse así mismos y a sus familias. Para ello se desarrollaron cuatro estrategias:

- *Proyectos productivos individuales*
- *Proyectos productivos para la paz*
- *Servicio social reparatorio*
- *Red de oportunidades laborales - ROL*

Respecto a esta última estrategia, es preciso señalar que se trataba de un plan de inserción laboral por medio de la cual se busca sensibilizar a los empresarios para que participaran en el proceso de reincorporación a través de: i) generación de empleo directo, ii) asesoría a proyectos productivos, iii) apadrinamiento de PYMES, iv) oportunidades de prácticas laborales, v) compra de productos o servicios elaborados por los beneficiarios del Programa, vi) acompañamiento en la implementación de proyectos productivos, vii) creación de fondos para la prefactibilidad de iniciativas de inserción económica o para la implementación de proyectos productivos.

3.1.3 Apoyo económico para la reincorporación. El PRVC entregaba al desmovilizado un estipendio mensual por valor de \$537.000, el cual podía ser adicionado por cada miembro de su grupo familiar³⁹, sin que su monto total superara los \$895.000. La entrega de este apoyo estaba sujeta, en el caso de los desmovilizados individuales, a su asistencia a los procesos educativos y psicosociales ofrecidos por el Programa, mientras que los desmovilizados colectivos al tener pactados los \$358.000 de su estipendio no estaban obligados a cumplir con ellos.

3.1.4 Suspensión o pérdida de los beneficios. Inicialmente el apoyo económico no estuvo condicionado a ningún tipo de compromiso o desempeño del desmovilizado, sin embargo, a partir de expedición de la Resolución 513 del 28 de Septiembre de 2005, se establecieron las causales de la suspensión y/o pérdida de beneficios.

³⁹ El PRVC-MinInterior sólo reconoce un máximo de tres familiares por desmovilizado.

3.1.5 Tiempo estipulado para la reincorporación. El proceso de reincorporación tenía una duración máxima de veinticuatro meses, en el caso de los desmovilizados de manera individual, y de dieciocho meses para los desmovilizados colectivamente.

3.1.6 Actores participantes en el proceso de reincorporación. El retorno de los desmovilizados a las dinámicas sociales y económicas es un proceso en el cual el PRVC tuvo que adelantar acciones que incentivaran la participación de diferentes actores, dentro de los cuales es pertinente mencionar los siguientes:

Actores Públicos

Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES, Fiscalía, Registraduría, Alcaldías y Gobernaciones⁴⁰, Universidad Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder, Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC, Policía Nacional, Ejército Nacional, Defensa Civil, Dansocial, Servicios Postales de Colombia –Adpotal, instituciones oficiales de educación, entre otras.

Actores Privados

Cajas de Compensación Familiar, Fundación Claret, Escuela Galán, Unión Temporal Fundación Restrepo Barco, Corpoindes, Carrocerías Camaleón, Fabrintel, Todoplas Ltda. y Colentrega Ltda., instituciones privadas de educación, entre otros.

⁴⁰ El Dr. Juan David Ángel resalta la participación de las Gobernaciones de Antioquia, Córdoba, Norte de Santander, así como de las Alcaldías de Medellín, Santa Marta y Barrancabermeja

Cooperación Internacional

Se contó con el apoyo de: Organización Internacional para las Migraciones - OIM, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI, USAID, Gobierno Holandés, Japonés y Americano, y Centro Mundial para la Paz, entre otros.

A través de estos actores se buscó ampliar la cobertura en atención psicosocial, educación, salud, formación y capacitación laboral, generación de ingresos, empleabilidad y construcción de redes sociales. Así mismo se crearon los Centros de Referencia y Oportunidades –CRO- con el propósito de lograr una mayor coordinación interinstitucional a nivel nacional, regional y local.

3.2. ESTRATEGIA DE REINTEGRACIÓN DE LA ACR

La Alta Consejería para la Reintegración, en adelante ACR, fue creada por medio del Decreto 3043 del 6 de Septiembre de 2006, y con ella se surtieron una serie de cambios en la política de reincorporación que venía adelantando el PRVC. Los logros alcanzados hasta ese momento fueron de gran importancia para el proceso y para la construcción de paz, sin embargo, tal como lo expresa el Gobierno Nacional en su Plan Nacional de Desarrollo 2006 –2010 “Estado comunitario: desarrollo para todos”, respecto a la estrategia de reincorporación:

“Es necesario superar dificultades en su ejecución tales como: (1) el diseño y aplicación de una política de eficiente de prevención del reclutamiento forzoso de niños y jóvenes por los GAML; (2) la atención psicosocial y la educación como elementos prioritarios de la inclusión de las poblaciones; (3) la estabilización socioeconómica en regiones con estructuras económicas e institucionales débiles y con alta tradición de violencia e ilegalidad; (4) la claridad de competencias y el compromiso que, dentro del proceso de reintegración de adultos y menores, tiene las jurisdicciones locales y regionales, en cabeza de sus autoridades; (5) la inclusión del sector privado local, regional y nacional al proceso de reintegración; (6) la inclusión de las comunidades receptoras en el proceso, teniendo en cuenta el contexto de reconciliación y

convivencia ciudadana; y (7) el seguimiento, monitoreo y evaluación del proceso de reintegración de la población de adultos y de menores desvinculados, dispersa en el territorio colombiano.”⁴¹

Ante la existencia de esta serie de debilidades, la ACR consideró de vital importancia para el mejoramiento del programa de reintegración el rediseño y complementación de algunos de sus procesos, así como el reajuste del enfoque sobre el cual se venían construyendo las estrategias de atención de esta población.

3.2.1. Objetivo de la Política de Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas – PRSE. La PRSE tiene como propósito que quienes han optado por abandonar las armas se reintegren plenamente a las comunidades receptoras y al resto de la sociedad, para lo cual, la ACR, plantea estrategias encaminadas, por una parte, a apoyar, formar y sensibilizar a las personas y grupos desmovilizados en aras de empoderarlos para que voluntariamente hagan parte de, y aprovechen, las oportunidades que ofrece la civilidad para alcanzar una vida digna, y por otra, a promover la convivencia, la reconciliación y el desarrollo social y económico de las comunidades receptoras en aras de maximizar sus capacidades de absorción.⁴²

Se busca que la reintegración sea “un proceso dialéctico entre los desmovilizados y las comunidades receptoras”⁴³, en el cual se establezcan de manera clara las responsabilidades de cada uno de los actores intervinientes, a saber: Gobierno Nacional, Gobiernos regionales y locales, sector privado, sociedad civil, comunidad internacional, desmovilizados y comunidades receptoras.

⁴¹ Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”. Imprenta Nacional. 2007. p. 96.

⁴² Ibid., p. 3.

⁴³ Esta información está contenida en el Documento de trabajo confidencial elabora por la ACR. p . 3.

Así las cosas, la ACR ha señalado la importancia de abordar la reintegración desde dos escenarios, de ahí que su estrategia de intervención esté conformada por dos ejes principales: uno de ellos enfocado en los individuos, y el otro basado en las comunidades.

- Eje de reintegración enfocada en individuos

La reintegración enfocada en individuos tiene como propósito “Desarrollar, generar y fortalecer las capacidades y habilidades de las personas y grupos de desmovilizados para facilitar su interacción dentro de la sociedad y proyectar sus actividades hacia futuro. Esta intervención busca el empoderamiento de los desmovilizados para que asuman el control de su vida, evitando la creación de un sistema asistencialista”⁴⁴.

Este eje de reintegración aborda tres áreas:

- a. Reintegración social
- b. Reintegración económica
- c. Orientación jurídica

- Eje de reintegración basada en comunidades

Las experiencias anteriores de desmovilización y reintegración han demostrado la necesidad de involucrar las comunidades receptoras de población desmovilizada a dicho proceso. Por este motivo, la ACR, dentro de sus estrategias de intervención diseñó un eje de reintegración basado en comunidades, orientado a crear y

⁴⁴ Esta información está contenida en el Documento de trabajo confidencial elaborado por la ACR.. p. 34.

fortalecer las relaciones entre estos dos actores. Este eje al igual que el anterior, está conformado por dos áreas de intervención.

- d. Convivencia y reconciliación
- e. Reactivación comunitaria

3.2.2 Servicios y beneficios otorgados por la ACR. El proceso de reintegración liderado por la ACR, ofrece los siguientes servicios:

a. Asesoría para la definición de la situación jurídica del desmovilizado y de sus antecedentes penales

Allí, la ACR orienta al desmovilizado respecto a su situación jurídica y se realiza las gestiones necesarias para facilitar la expedición de su documentación.

b. Gestión para la definición de la situación militar

En esta fase del proceso, la ACR gestiona ante las entidades competentes la expedición de libretas militares, de tal forma que una vez inicie su etapa de reintegración social y económica su situación militar esté definida.

c. Etapa de Reintegración Social

Esta etapa se encuentra a cargo de la Unidad de Reintegración Social –URS- de la ACR. En ella se prestan tres servicios esenciales para el desarrollo integral del desmovilizado.

- *Atención Psicosocial:* Por medio de este servicio se “promueve el desarrollo integral del desmovilizado, mediante un acercamiento, personalizado y

directo, que incluye su familia y a la comunidad⁴⁵, y así mismo se orientar al desmovilizado respecto a su ruta de reintegración.

- *Formación académica:* A nivel educativo, el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías Departamentales y Municipales de educación trabajan de manera conjunta con la ACR para garantizarle a los desmovilizados y a su grupo familiar el derecho a la educación. La oferta es la siguiente:
 - Alfabetización.
 - Formación Académica por ciclos.
 - Educación superior.
 - Diplomado de Auxiliares Cívicos en Convivencia y Seguridad Ciudadana

Es preciso señalar, que en el evento que no exista oferta estatal para prestar el servicio educativo, la ACR adelanta las acciones necesaria para celebrar convenios con instituciones privadas que lo ofrezcan.

- *Gestión y orientación para la Afiliación y acompañamiento de calidad de servicios de salud:* Por medio de este servicio se busca que los desmovilizados y su familia accedan al régimen subsidiado de salud y reciban atención especializada en caso de necesitarla.

⁴⁵ Esta información fue tomada de la cartilla elaborada por la Alta Consejería Presidencial Para La Reintegración De Personas Y Grupos Alzados En Armas Al Margen De La Ley, para la rendición de cuentas de 2008. p. 2.

d. Etapa de Reintegración Económica:

Por medio de esta estrategia se busca desarrollar en el desmovilizado habilidades que le permitan convertirse en un ser autosuficiente, capaz de competir en igualdad de condiciones con el resto de colombianos en el mercado laboral. Esta tarea se encuentra a cargo de la Unidad de Reintegración Económica –URE- de la ACR, la cual tiene a su cargo la prestación de tres servicios:

- *Acceso a la formación para el trabajo:* Esta acción esta encaminada a lograr que el desmovilizado al finalizar su proceso esté en capacidad de desarrollar un plan de negocio o de entrar a competir en igualdad de condiciones al mercado laboral. La oferta es la siguiente:
 - Formación Semicalificada
 - Formación Técnica
 - Formación Tecnológica

- *Acompañamiento para la empleabilidad:* Allí se identifican las fortalezas del desmovilizado, así como las oportunidades para acceder al mercado laboral, esto con el propósito de incentivarlo a que se vincule directamente al sector productivo.

- *Acompañamiento para el desarrollo de planes de negocio:* A través de este acompañamiento se asesora al desmovilizado en la formulación de su plan de negocio, ya sea individual o asociativo.

e. Trabajo comunitario para la convivencia y la reconciliación

Las experiencias anteriores de desmovilización y reintegración han demostrado la necesidad de involucrar las comunidades receptoras de población desmovilizada a

dicho proceso. Por este motivo, la ACR, dentro de sus estrategias de intervención diseñó un eje de reintegración basado en comunidades, orientado a crear y fortalecer las relaciones entre estos dos actores.

Esta etapa tiene dos componentes:

- Concepto de las comunidades: i) Formación ciudadana para identificar problemas, promover destrezas y desarrollar habilidades ciudadanas, ii) Proyecto ciudadano en la zona para promover el desarrollo local, iii) Acción simbólica de convivencia y reconciliación para promover la construcción de escenarios de paz en las zonas receptoras, iv) Apoyo a iniciativas ciudadanas.⁴⁶
- Acompañamiento por parte de los Centros de Servicio de la ACR.

3.2.3 Apoyo económico para la reintegración. El incentivo de tipo económico del que gozan los desmovilizados no puede exceder bajo ninguna circunstancia los 400.000 pesos, se encuentra sujeto al cumplimiento de una serie de condiciones relacionadas con el esfuerzo en el campo psicosocial y educativo. Este estímulo es entregado mientras el desmovilizado culmina su proceso de reintegración pero no de manera indefinida.

2.4.4 Suspensión o pérdida de los beneficios. Con la expedición de la resolución 008 del 18 de Marzo de 2009, se mantuvo el espíritu de la Resolución 513 de 2005, en ella se estableció el proceso de suspensión y pérdida de los

⁴⁶ ALTA CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA REINTEGRACIÓN DE PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS AL MARGEN DE LA LEY . Manual Operativo para la desvinculación de niños, niñas y adolescentes; desarme y desmovilización individual de adultos, y reintegración. Bogotá. Rocca, 2008. p. 116.

servicios ofrecidos por la ACR, y se establecieron los criterios a tenerse en cuenta para la calificación de las infracciones cometidas por los beneficiarios, así como las sanciones que podrían ser impuestas.

2.4.5 Tiempo estipulado para la reintegración. Contrario a lo que sucedía con el PRVC, la ACR reconoció la importancia de extender el plazo para que el desmovilizado obtenga los atributos de reintegración psicosocial, económica y ciudadana, sin embargo, se debe indicar que dicha prórroga depende del cumplimiento del desmovilizado con sus obligaciones.

2.4.6 Actores participantes en el proceso de reintegración. Dentro de los actores que apoyan el proceso liderado por la ACR, se encuentran:

Actores Públicos

Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de la Protección Social, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, SENA, Departamento Nacional de Planeación, ICFES, ICBF, ICA, FONADE. De acuerdo con la información suministrada por la oficina de Planeación de la ACR, aproximadamente 13 Gobernaciones y 106 municipios incorporaron en sus Planes de Desarrollo iniciativas para facilitar la reintegración de desmovilizados que residen en sus regiones, así mismo contó con el apoyo de las defensorías del pueblo, personerías municipales, instituciones educativas públicas, Policía Nacional, Ejército Nacional.

Actores Privados

Esta etapa cuenta con el apoyo de: Fundación Don Bosco, Fundación Carvajal, Fundación Colombia Presente, Fundación Manuel Mejía, Fundación Saldarriaga Concha, Fundación Corona, Fundación Crecer y Ser, Fundación Arcangeles, Fides, Fundación Fútbol con Corazón, Fundación Yo creo en Colombia, Fundación Andes, Fundación para el Desarrollo Sostenible de Colombia – Fundes, Unidad Fundacional, Corporación Escuela Galán, Fundación Colombia Presente, Partners of the Americas. Así mismo, se han logrado nuevos contactos, tales como: Constructora Bolívar, Sodimac, Casa Lucker, Coca Cola FEMSA, Federación Nacional de Cafeteros, Etanol Consortium Borrada, Meals de Colombia, Urrá, Fundación San Isidro, EPM, Coltabaco, Racafe, Colgalletas y Monarca, Nacional de Chocolates, Grupo Neme, Monsanto, Philip Morris, y algunas Universidades.

Cooperación Internacional

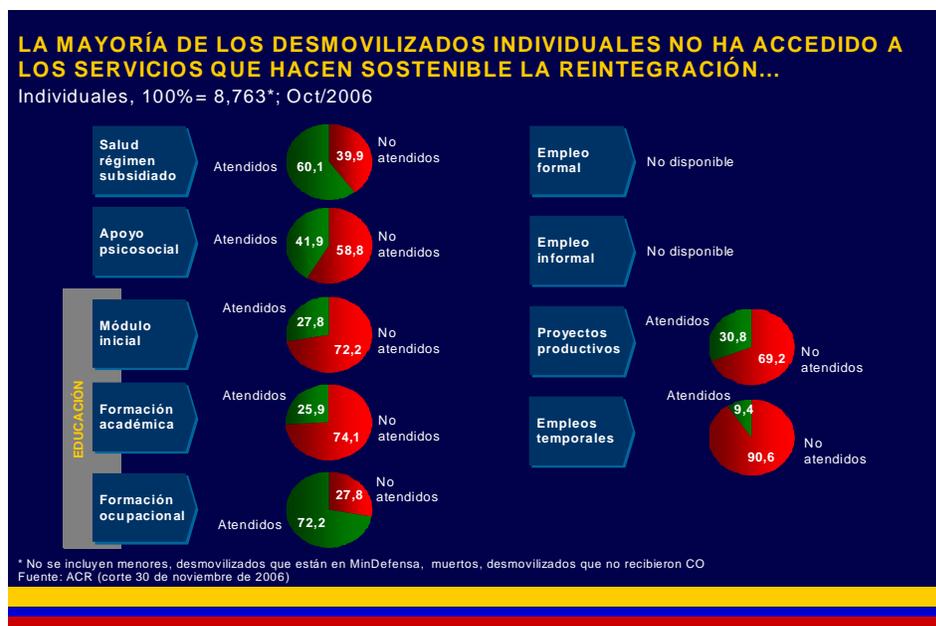
Se cuenta con el apoyo de: Fundación Trust for the Américas, Comisión Europea, Embajada de Israel, Agencia Alemana de Cooperación Técnica, Agencia de Cooperación Internacional de Japón, Organización Neerlandesa para la Cooperación Internacional en Educación Superior –Nuffic, PNUD, Reino de los Países Bajos, USAID y Gobierno de Suecia.

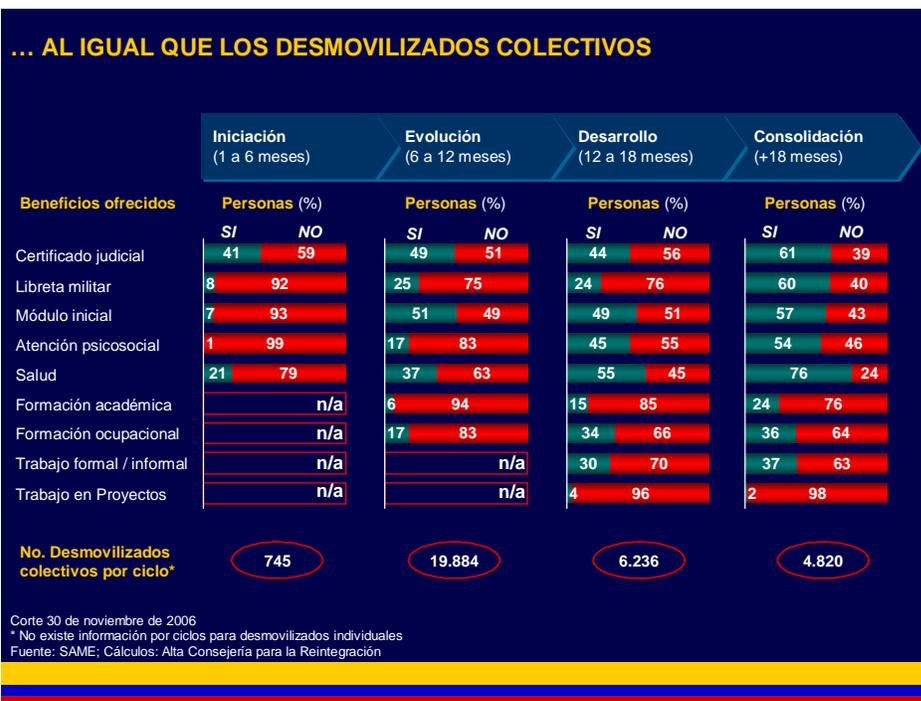
El incremento en el número de actores permite pensar que se trata de un primer paso hacia la toma de conciencia de que construir la paz es un problema de todos.

4. COMPARACIÓN Y ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE REINTEGRACIÓN (ANTES REINCORPORACIÓN) IMPLEMENTADA POR EL PRVC Y LA ACR

En el presente capítulo se hará, por una parte, una comparación de las políticas y estrategias puestas en marcha tanto por el PRVC como por la ACR, con el propósito de identificar las principales transformaciones en la oferta de sus servicios y beneficios, así como las variaciones que se evidenciaron en el enfoque empleado para estructurar dichas políticas, y por otra, analizar si en efecto, dicha transformación puede tratarse de una aproximación al concepto de gobernanza.

El primer elemento para analizar está relacionado con el arreglo institucional al cual tuvo que someterse el proceso de reintegración. Los resultados obtenidos por el PRVC, a pesar de ser importantes, no lograron cubrir las expectativas ni del Gobierno Nacional ni de los beneficiarios, tal como se tal como se observa en las siguientes diapositivas presentadas por la ACR en diciembre de 2006:





Lo anterior posiblemente suscitó la necesidad de contar con una instancia superior capaz de garantizar mejores resultados, de ahí que la política y las estrategias en materia de reintegración pasaron de estar en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia a depender directamente del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPRE.

Tal como lo señaló el Gerente de la Unidad de Reintegración Económica de la ACR durante la entrevista, con la creación de la Alta Consejería se logró conformar una instancia con más status, poder y libertad de decidir, y hasta cierto punto menos influenciada por decisiones de carácter político, que en algunos casos tienden a obstaculizar los procesos.

En este orden de ideas, podría pensarse que depender directamente del DAPRE permite tener mayor agilidad en cuanto al manejo de los recursos así como frente a la toma de decisiones de tipo administrativo. Adicional a lo anterior, es preciso agregar la pertinencia que en su momento tuvo la decisión del Presidente de la

República de nombrar precisamente a Frank Pearl como Alto Consejero para la Reintegración, una persona que viene del sector privado y frente al cual goza de credibilidad, lo que en últimas se ha convertido en una estrategia orientada a convocar la vinculación de dicho sector al proceso y de esta manera ampliar las posibilidades de retorno de los desmovilizados a las dinámicas económicas de la sociedad.

Dicho arreglo institucional trajo consigo ajustes respecto al sujeto de la política así como frente al enfoque a partir del cual se estructuró la oferta de servicios y beneficios para la atención de la población desmovilizada. A continuación se presentará el análisis de dicha transformación.

A partir de lo que se mostró en el capítulo anterior y que de manera resumida se presenta en la tabla contenida en el anexo D, es posible identificar un cambio importante en la forma de interpretar el problema de la reintegración; mientras que para el PRVC el diagnóstico de dicho problema se abordó desde el desmovilizado, para la ACR su diagnóstico no se limitó a éste sino que trascendió a las comunidades.

En este sentido, los ejes de intervención del Programa se concentraron principalmente en la atención del individuo, la ACR, por su parte, además de emplear estrategias orientadas al individuo incorporó otras nuevas orientadas al trabajo con la comunidad, pero en un sentido positivo, toda vez que dicho trabajo no ha consistido exclusivamente en sensibilizarlas frente a los desmovilizados, sino en otorgarles beneficios directos que las incentiven a aceptarlos y que adicionalmente abandonen la idea de que el Estado premia a quien atenta de manera violenta contra él.

Ahora bien, esta transformación del sujeto entorno al cual se construye la política de reintegración implicó a su vez la reformulación del enfoque que orientó las estrategias para la atención integral de la población desmovilizada, y que sin duda permite observar una variación importante a partir del momento de la creación de la ACR.

Se podría interpretar que se pasó de una política “asistencialista” de corto plazo en la que el Estado era el único responsable del proceso de reintegración y donde el desmovilizado era un sujeto de derechos pero con escasas obligaciones, a una de mediano plazo caracterizada por el establecimiento de responsabilidades para cada uno de los actores participantes en el proceso, especialmente para los desmovilizados, de tal forma que al finalizar su proceso estén en capacidad de sostenerse así mismos y a su familia, a partir de la generación de ingresos.

En términos generales, es posible hablar de un mayor grado de corresponsabilidad, por una parte, entre el Estado y la población desmovilizada, en la medida que éstos además de ser sujetos de derechos también deben cumplir con ciertas obligaciones para que puedan permanecer en el programa y así reintegrarse plenamente a la comunidad, y por otra parte, entre el Estado y la comunidad (comunidades receptoras, sector empresarial, ONGs, comunidad internacional, entre otros), pues es precisamente a ésta donde finalmente se reintegran los desmovilizados.

Según los datos presentados por la ACR⁴⁷, se tiene que el 94% de la población desmovilizada que se encuentra activa (33.163) recibe apoyo psicosocial, se ha logrado una cobertura del 77% en el POS, 7.500 beneficiarios se encuentran vinculados al sistema educativo, los niveles de deserción de los programas de capacitación se redujeron al 8,9%, se han gestionado 3.895 puestos de trabajo

⁴⁷ Estos datos fueron obtenidos de la presentación realizada por la ACR para presentar el balance de su gestión en Junio de 2008.

con el sector empresarial, se encuentran en proceso 1.538 proyectos productivos con los cuales se espera generar 8.978 empleos.

Así mismo, se han priorizado 80 municipios en todo el territorio nacional para promover la reconciliación entre victimas y victimarios a partir del desarrollo productivo de estas regiones, se está adelantando un acercamiento institucional con 35 comunidades receptoras para promover la reconciliación, se creó el Programa de Servicio Social al cual se espera que se vinculen más de 17.000 desmovilizados, se aprobó el Documento Conpes 3554 en Diciembre de 2008 para fortalecer el proceso de reintegración en contenido y alcance, se ha logrado la inclusión de la política en los Planes de Desarrollo departamentales y municipales, se están desarrollando proyectos de desarrollo comunitario.

Estas cifras a primera vista son alentadoras, sin embargo detrás de ellas existe una realidad que las desvirtúa, por ejemplo, testimonios de desmovilizados denuncian escasa asistencia psicosocial pues el programa cuenta con tan solo 300 psicólogos que no logran ofrecer atención individualizada a toda la población beneficiaria y por ello deben conformarse con talleres colectivos. En materia educativa es cuestionable que tan solo el 22,6% de la población desmovilizada se encuentra en el sistema educativo, más si se tiene en cuenta que más del 50% de la población total se encuentra entre los 26 y 40 años y que su nivel educativo es bajo⁴⁸.

En lo que tiene que ver con la generación de puestos de empleo, es preciso señalar que el Consejero para la Reintegración, Frank Pearl, en entrevista otorgada a la Revista Semana, aceptó que 7 de cada 10 empleos son informales. Lo anterior, sumado al poco éxito que han tenido los proyectos productivos y a la existencia en gran parte de los departamentos receptores de población

⁴⁸ Datos tomados de la Presentación realizada por la ACR en Diciembre de 2006. Diapositiva 9.

desmovilizada de factores estructurales que dificultan su reintegración económica (ver Anexo E), genera un manto de duda frente al éxito de la reintegración de dicho tipo y en general del proceso, más aun si se tiene en cuenta que es de ésta de quien depende principalmente que el desmovilizado sea útil socialmente y autosostenible económicamente.

Respecto a la inclusión de la reintegración en los Planes de Desarrollo tanto departamentales como municipales⁴⁹, es preciso resaltar, por una parte, que tal como lo señaló la funcionaria de la Oficina de Planeación de la ACR durante la entrevista que le fue realizada, dicha inclusión no es garantía de que efectivamente cada gobierno priorice dentro de sus presupuestos anuales recursos para proyectos que tengan por objeto la atención específica de esta parte de la población. Actualmente, el acceso a los servicios de salud, educación, recreación etc., en la mayoría de casos no obedece a una estrategia específica de los gobiernos territoriales para darles prioridad a estas personas por su condición de desmovilizados, si no que corresponde a la oferta que se pone a disposición de toda la población, lo que podría explicar en algunos casos sus dificultades para acceder a ésta.

Ahora bien, una vez abordada la transformación del sujeto y enfoque de la política de reintegración y para finalizar esta primera parte del análisis, es preciso entrar a analizar la participación de diferentes actores en el proceso.

Tal como se mencionó anteriormente, una de las estrategias ha sido generar conciencia en los diferentes sectores de la sociedad sobre la importancia de su participación en el proceso. Para ello la ACR, creó una dependencia especializada

⁴⁹ Según la ACR, los departamentos que han incluido la reintegración en sus Planes de Desarrollo son: Antioquia, Sucre, Santander, Cesar, Cundinamarca, Norte de Santander, Bolivar, Meta, Huila, Magdalena, Choco. Así mismo, lo han hecho los municipios de: Barranquilla, La Dorada, Puerto Boyaca, Tierra Alta, Canalete, Carete, Ciénaga de Oro, Lórica, Sahagun, San Bernardo del Viento, Cali, Buenaventura, Belén de Umbra, Ibagué y Montería. Se encuentran en proceso de inclusión cerca de 74 municipios más.

en el trabajo con la comunidad, cuenta con el Banco de tiempo donde voluntariamente y sin ningún interés las personas donan talento y conocimiento en pro de la reconstrucción del tejido social; se ha montado una estrategia de cooperación y relaciones internacionales a través de la cual se busca dar a conocer el programa y conseguir más adeptos a la causa, y finalmente, se ha involucrado al sector empresarial haciendo un llamado al cumplimiento de su responsabilidad con la sociedad.

Lo que se ha logrado ha sido importante para la consolidación del proceso, sin embargo al observar los datos desagregados a nivel municipal que se presentan en el Anexo F (municipios potenciales donde el sector privado participaría a través de la generación de empleo, municipios que han incluido la reintegración en sus Planes de Desarrollo, municipios con población desmovilizada), parecería que la oferta del sector privado se concentra en las grandes ciudades, tales como Medellín, Bogotá, Barranquilla, Montería, entre otras, y no en municipios aledaños a estas, que si bien no albergan un porcentaje significativo de desmovilizados si se les ha encomendado la tarea de reintegrarlos social y económicamente a sus comunidades.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior y tal como se indicó al inicio del capítulo, la segunda parte del análisis se concentra en establecer si la transformación que sufrió la política de reintegración obedece al empleo de un nuevo estilo de gestionar las políticas públicas, tal como lo plantea el concepto de gobernanza.

Pues bien, retomando los elementos más importantes de la gobernanza, se tiene que es una manera de gobernar que combina las formas tradicionales de gobierno con nuevos estilos basados en la cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales, de lo cual se deduce la existencia de una transformación en

el papel del Estado como gestor de poder y no su desaparición de la escena pública.

En este sentido, una vez analizada la información obtenida en las entrevistas y la extraída de los documentos que sirvieron como referente para profundizar en el tema, es posible hablar de un primer paso hacia la transformación del modo de gestionar las políticas públicas en materia de desmovilización y reintegración al que se refiere la gobernanza. ¿Por qué? Pues bien, aunque se cumplen ciertas condiciones que permitirían hablar de ella, por ejemplo, la confluencia del sector privado y público, ONGs, comunidades receptoras, centros de investigación, etc., en el proceso, no significa que se pueda hablar de la existencia de relaciones totalmente horizontales de cooperación en las que el Estado sea un coordinador de política y donde los diferentes actores participen en igualdad de condiciones para evitar que alguno de ellos fije una posición dominante sobre los demás.

Es más, hasta el momento una parte importante de la oferta para los desmovilizados está en cabeza del Estado. Pero esto también tiene una explicación del Dr. Guillermo Téllez, Alto Consejero Auxiliar para la Reintegración, quien durante la entrevista realizada fue enfático en afirmar que existen problemáticas sociales que de no ser asumidas por el Estado ningún otro actor estaría ni en capacidad, ni en disposición de asumirlas, como es el caso de la atención a desmovilizados en proceso de reintegración.

Lo anterior, podría suponer una incompatibilidad de este modelo con la realidad, sin embargo, es evidente que en los últimos años en Colombia se ha fortalecido la toma de conciencia por parte de los ciudadanos frente a los temas sociales más relevantes para el país, lo cual vislumbra la aparición en la acción pública de ciudadanos co-gestores de políticas, preocupados por lograr posiciones concertadas, tal como lo sugiere el concepto de gobernanza.

En términos generales, se observa que la transformación del enfoque de la política de reintegración, a partir de la creación de la ACR, obedece a un cambio en el modo de gestionar las demandas de los desmovilizados y de la sociedad en general, orientado a generar el involucramiento del mayor número de actores posibles en cada una de las etapas de la política pública, lo cual a su vez permite pensar que se trata de un primer paso hacia la toma de conciencia de que construir la paz es un problema de todos. Sin embargo, a pesar de la confluencia de dichos actores que de manera voluntaria deciden gestionar de la mano con el Estado las estrategias de atención para esta población, no se ha logrado que las relaciones que hay entre ellos sean totalmente horizontales y en igualdad de condiciones.

5. CONCLUSIONES

Tal como se expresó al inicio del documento, el objetivo principal de este trabajo era determinar la aplicabilidad del concepto de gobernanza a la forma en que se está gestionando la política de reintegración (antes de reincorporación). Para llegar a ello se presentó de manera muy general la evolución institucional y normativa de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración que se han dado en Colombia desde mediados del siglo XX, haciendo especial énfasis en las estrategias de atención adelantadas por el PRVC y los cambios que sufrió con la creación de la ACR, lo que permitió llegar a las siguientes conclusiones:

Para empezar, se debe señalar que la transformación que sufrió la política de reintegración en su objeto, sujeto y enfoque, a partir de la creación de la ACR, fue evidente. Se pasó de una dependencia ministerial a una presidencial, con más autonomía, importancia, credibilidad, apoyo y capacidad de negociación y concertación con los diferentes actores, orientada a fortalecer el proceso que se viene dando con la población desmovilizada de tal forma que al finalizarlo estén en capacidad de generar ingresos propios y no retornar a la ilegalidad.

Es posible afirmar que dicha transformación obedece a un estilo de gestión diferente, en el cual, por una parte, el desmovilizado tiene derechos y al mismo tiempo obligaciones y, por otra, donde toda la comunidad es responsable de la plena reintegración de estas personas a la sociedad.

Ahora, si bien es cierto que se trata de un estilo diferente de gobierno, no se ajusta en su totalidad al concepto que se ha presentado de gobernanza, no obstante, podría pensarse que es un primer paso de aproximación a ella, donde una mayor participación de la comunidad receptora, del sector privado, de la academia, de los medios de comunicación, ONGs, instituciones educativas, entre otros,

eventualmente permita, por un lado, que dichos actores participen en igual de condiciones en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de la política de reintegración, y por otro, que el Estado ejerza funciones de coordinación entre los diferentes actores.

La reintegración es un proceso en constante cambio que algunas veces obedece a los intereses de un gobernante, sin embargo, por lo que se debe propender es por convertir a los desmovilizados en ciudadanos útiles, autosuficientes, capaces de convivir de manera pacífica en la sociedad. De ahí, que después de analizar la información recolectada para el presente trabajo y de dar cumplimiento al objetivo principal del mismo, quedan varias cosas que agregar en relación con el proceso como tal.

No cabe duda de la importancia de los resultados que se han obtenido hasta el momento en materia de servicios básicos (salud, educación, atención psicosocial, entre otros) más si se tiene en cuenta la dificultad de este tipo de procesos, donde se desconoce el número exacto de personas por atender, los recursos son escasos, la voluntad política frente a este tema es poca, etc., sin embargo, de lo que se trata es de reconocer que existen falencias que deben ser superadas para hacer de la reintegración una realidad, por ejemplo, sería importante identificar cuáles de los servicios y beneficios ofertados se ajustan a la realidad de estas personas que vienen de un contexto caracterizado por la existencia de jerarquías, donde el poder está detrás de un arma y donde la justicia se consigue por su propia cuenta.

Es más, se debe analizar si dicha oferta es lo suficientemente atractiva al punto de lograr convencer al desmovilizado de haber escogido la mejor opción de vida, independientemente del apoyo económico que obtenga, y de esta manera decida no retornar a las filas de grupos armados ilegales o a bandas criminales al servicio

del narcotráfico, que es lo que actualmente está sucediendo con algunos desmovilizados.

Así mismo, tal como se mencionó en el capítulo anterior, el apoyo del sector privado no debería concentrarse únicamente en las grandes ciudades pues, por un lado, ocasionaría un flujo de la población desmovilizada a los centros urbanos, desvirtuando un poco la intención de facilitar su retorno de manera discreta a diferentes partes del territorio nacional y de esta manera rehacer sus vidas sin el estigma de desmovilizado, y por otro, coincide que son las grandes ciudades las que presentan más dificultades de tipo estructural para reintegrar económicamente a estas personas y a la población en general.

De otra parte, sería de gran importancia crear mecanismos que incentiven la incorporación de la reintegración en los planes de desarrollo de los departamentos y municipios donde hay presencia de desmovilizados, y de paso lograr que dichas políticas se vean aterrizada en sus presupuestos anuales. No es despreciable lo que se intentó hacer con la expedición del Documento Conpes 3554 de 2008, sin embargo, este tipo de documentos son solo una línea de política sin fuerza vinculante, ni de obligatorio cumplimiento.

Para finalizar, se debe indicar la importancia que tiene para la reintegración que se adelanten procesos paralelos de reparación a las víctimas de la violencia, lo cual en Colombia no ha sido posible y donde al parecer la voluntad es mínima. Esta fue la sensación que dejó el hundimiento de la iniciativa que cursaba en el Congreso de la República, sobre reparación a las víctimas de los grupos armados ilegales y de agentes del Estado, y que contrastó con la aprobación en el mismo escenario de la iniciativa del Gobierno Nacional por medio de la cual se busca resolver la situación jurídica de 19.000 desmovilizados. ¿Será acaso que la consecución de la paz justifica favorecer a los victimarios antes que a las víctimas?, peor aun, ¿Puede haber reintegración sin verdad, justicia y reparación de las víctimas?.

BIBLIOGRAFIA

- ALTA CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA REINTEGRACIÓN DE PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS AL MARGEN DE LA LEY. Manual Operativo para la desvinculación de niños, niñas y adolescentes; desarme y desmovilización individual de adultos, y reintegración. Bogotá. Rocca, 2008.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación, (2002) Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006: Hacia un Estado Comunitario. Tomo I, Bogotá D.C. Ed Imprenta Nacional.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”. Imprenta Nacional. Bogotá D.C. 2007.
- GRAÑA, Francois. Todos contra el Estado: usos y abusos de la Gobernanza. En: Administración y desarrollo. Edición especial – Junio de 2008. no. 48. ISSN 0120-3754.
- JIMENEZ, Guillermo; RAMIREZ, Cesar y RONCANCIO, Patricia. Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública – Propuesta teórica y estudio de caso. Bogotá D.C., ESAP, 2007.
- LECHNER, Norbert. El Estado en el contexto de la Modernidad. En: Reforma del Estado y coordinación social. México: Plazas y Valdés, 1999.
- Memorias del Primer Encuentro Nacional Hacia la Consolidación de un Modelo Pedagógico de la Reincorporación ENCUESTRO NACIONAL

HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE UN MODELO PEDAGÓGICO DE LA REINCORPORACIÓN – MÓDULO INICIAL. (1: 2005: Bogotá). – Modulo Inicial. Bogotá :, 2005

- RODRIGUEZ AGUDELO, Gustavo Andrés. Globalización, derecho y desarrollo. Colección: Biblioteca Jurídica Centenario Carlos Lleras Restrepo. Volumen 2. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez. Academia Colombiana de la Abogacía. Bogotá D.C. 2008.
- Documento Conpes 3554, “Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales”, aprobado el 1 de Diciembre de 2008.

ANEXOS

Anexo A. Guías de Entrevista

ALTO CONSEJERO AUXILIAR PARA LA REINTEGRACIÓN, GERENTE DE LA UNIDAD DE REINTEGRACIÓN ECONÓMICA DE LA ACR, FUNCIONARIOS DEL ÁREA DE GESTIÓN EN RESPONSABILIDAD SOCIAL ACR

VARIABLES

- Actores que intervienen
- Forma e impacto de su participación
- Orientaciones generales

PREGUNTAS

- ¿Qué actores del Sector Público participan en el proceso de reintegración social, económica y de atención psicosocial?
- ¿Qué actores del sector privado participan en el proceso de reintegración social, económica y de atención psicosocial?
- ¿Que actores de la sociedad civil participan?
- ¿Que actores internacionales participan?
- ¿Existe un actor que lidere o coordine el proceso?

- ¿Se ha logrado que las autoridades locales y regionales incluyan en sus planes de desarrollo iniciativas por medio de las cuales se facilite la reintegración de los desmovilizados?

¿En cuantos planes?

- ¿Cómo se ha desarrollado el proceso por medio del cual se articulen las estrategias del Gobierno en sus diferentes niveles con el sector privado, la iglesia y la comunidad en general?
- ¿Cómo se pueden describir las relaciones entre actores al interior de esos escenarios (Relaciones jerárquicos – horizontales)?
- ¿En que etapa del proceso concluyen los actores: formulación, implementación, seguimiento, evaluación?

GUIA DE ENTREVISTA - EX DIRECTOR DEL PRVC Y ALTO CONSEJERO AUXILIAR PARA LA REINTEGRACIÓN

1. ¿Cuál fue la participación de las entidades territoriales en el proceso de desmovilización?
2. En términos generales, ¿qué debilidades y dificultades cree que se presentaron en el programa de reincorporación para el logro de sus metas?

3. ¿Cree usted que faltó planificar las desmovilizaciones colectivas y las individuales? es decir, ¿cree que para esos procesos de desmovilización se adoptaron políticas inmediatistas que obedecían al interés de incrementar la desmovilización sin pensar sus efectos ni el país a futuro?
4. Pero, ¿es más complicado cuando se intenta hacer la desmovilización en medio de un conflicto?

GUIA DE ENTREVISTA - FUNCIONARIA DE OFICINA DE PLANEACIÓN DE LA ACR

1. Dentro de las variables que se están analizando una es la forma de impacto de participación de los distintos actores que confluyen en la política ¿se ha logrado que las autoridades locales y regionales incluyan dentro de sus planes de desarrollo iniciativas por medio de las cuales se facilite la reintegración de los desmovilizados? ¿Tienen datos de cuántos municipios o departamentos han aceptado la invitación que hizo la Alta Consejería de participar en este proceso?
2. Durante el tiempo que ustedes hicieron seguimiento a la inclusión de esas estrategias, ¿también hicieron seguimiento al cumplimiento efectivo de las estrategias que se incluyeron en los respectivos planes de desarrollo? ¿hubo un seguimiento al cumplimiento de esas metas?

3. ¿Las alcaldías y gobernaciones, en desarrollo de sus políticas, han involucrado dentro de sus estrategias al sector privado, a la comunidad civil, ONGs?, es decir ¿las autoridades locales para desarrollar sus políticas, tienen como estrategia involucrar al sector privado?

Anexo B. Experiencias de desarme, desmovilización y reincorporación 1948 – 2002

PERIODO DE GOBIERNO	GRUPO BENEFICIADO	ACCIONES ADELANTADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL PARA LA DESMOVILIZACION Y REINCORPORACIÓN DE LOS MIEMBROS DE PERSONAS Y GRUPOS AL MARGEN DE LA LEY
Gustavo Rojas Pinilla (1953)	Gerrillas Liberales	<p>*Se amnistió a miembros de las guerrillas y de la Fuerza Pública que se hubiesen excedido en sus actuaciones. (Decreto 1823 de 1953). A esta medida se acogieron 6500 desmovilizados de las guerrillas liberales, principalente del Llano.</p> <p>* Los integrantes de las guerrillas que no acetaron la amnistía se replegaron en autodefensas campesinas.</p> <p>* Se creó la Oficina de Rehabilitación y Socorro conformada por 7 Ministros del Despacho, con el propósito de preparar y ejecutar un plan de rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia.</p> <p>* No hubo claridad frente a las acciones que se debían desarrollar en el marco del Plan de Rehabilitación.</p> <p>* Las falsas expectativas que provocó el Gobierno Nacional frente a los alcances del Plan de Rehabilitación, se vió reflejada en la insatisfacción por parte de los desmovilizados ante la carencia de programas de ayuda.</p> <p>* Hubo desconfianza frente al Gobierno ocasionada por el asesinato de varios líderes y excombatientes desmovilizados.</p>
Frente Nacional (1958 - 1974)	Guerrillas	<p>* El Gobierno Nacional amnistió e indultó a guerrilleros como gesto unilateral para lograr su deserción de las filas (Decreto 2582 de 1958)</p> <p>* Se buscó reprimir grupos de bandoleros, producidos por la gran desmovilización de los grupos guerrilleros de los años 50s, y cuya intensión era la reconfiguración de los poderes regionales y atacar la guerrilla y grupos de autodefensa.</p> <p>* Se desarrolló el Programa de Rehabilitación a cargo del gabinete de Gobierno, el cual se debilitó como consecuencia de la presión conservadora de emplear mecanismos represivos que terminaran con la violencia.</p>
	Élites	<p>* Se llevó a cabo la "Terapia de olvido histórico" en la cual no se reconocieron los hechos ni los responsables de las muertes ocasionadas durante los operativos adelantados por parte del Estado para ponerle fin a la ola de bandolerismo.</p> <p>* Se buscó la reconciliación entre víctimas y victimarios caracterizada por el perdón y el olvido sobre la base de la impunidad total.</p> <p>* La amnistía se empleó como mecanismo para legitimar a las elites en detrimento del resarcimiento de las víctimas.</p>
Belisario Betancur (1982)	FARC M - 19	<p>* Se reconoció el carácter político de los grupos insurgentes.</p> <p>* Se conformó la Comisión Asesora de Paz (Decreto 2711 de 1982), para adelantar conversaciones con estos grupos, y así diseñar una amnistía que garantizara su desmovilización.</p> <p>* Se impulso la aprobación en el Congreso de la República de la Ley de amnistía general.</p> <p>* Se puso en marcha un Plan Nacional de Rehabilitación por medio del cual se pretendía apoyar las regiones que se habían visto afectadas por la confrontación armada y al cual también podían acogerse quienes se hubieran desmovilizado. (Decreto 3286 y 3289 de 1982)</p> <p>* Se conformó la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia de la República. (Decreto 2496 de 1983)</p> <p>* Se ofrecieron programas de tierras, vivienda, microempresas, salud y educación.</p> <p>* Se firmó el acuerdo de La Uribe por medio del cual las FARC y el M - 19 propusieron al Gobierno Nacional la posibilidad de constituirse como movimiento político legal y cuyo resultado más importante fue el fraccionamiento de la insurgencia.</p>
	FARC M - 19 EPL	<p>* Tras la muerte del Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, se ajustó la política de paz y de orden público.</p> <p>* Se creó la Comisión de Negociación y Dialogo y la Comisión Coordinadora del Dialogo Nacional con el propósito de que se firmaran acuerdos con la insurgencia asímanera mantener el proceso que se venia adelantando.</p> <p>* La Comisión de Negociación y Dialogo firmó acuerdos de cese al fuego con el M - 19, el EPL, ADO, y algunos destacamentos del ELN.</p> <p>* El M - 19 rompió el acuerdo de cese al fuego con el Gobierno Nacional como consecuencia de los enfrentamientos de este grupo con las Fuerzas Armadas.</p> <p>* Frente a la decisión del M - 19, el Gobierno Nacional ordenó a las fuerzas militares recuperar las zonas donde se ubicaban los campamentos guerrilleros.</p> <p>* EL M - 19 declaró la guerra al Gobierno Nacional, proporcionandoles un fuerte golpe con la toma del Palacio de Justicia.</p> <p>* Los dialogos con las FARC continuaron y un año despues de la firma del acuerdo de La Uribe lanzaron el movimiento político "Unión Patriótica".</p> <p>* En términos generales, el dialogo nacional fracasó como consecuencia de, por una parte, la posición de varios gremios, militares, dirigentes políticos y parlamentarios de calificar como excesivas las pretensiones de la insurgencia para firmar una tregua, y por otra, la falta de claridad frente a los procedimientos y alcances de la amnistía otorgada por el Gobierno Nacional.</p>

	FARC	<p>* Se reformuló la política de paz que se venía adelantando y se centró en tres componentes: a) La política de Reconciliación, b) La política de normalización y, c) La política de Rehabilitación.</p> <p>* Se creó la Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación.</p> <p>* Se nombró un Consejero Presidencial que se encargara de las relaciones con las FARC para mantener la tregua y así mismo devolver la confianza en el proceso.</p> <p>* Se lanzó el Plan Nacional de Rehabilitación -PNR-, que contaba con una fuerte participación popular y cuya intención era desestabilizar las guerrillas.</p> <p>* A pesar de las buenas intenciones del Gobierno, la difícil situación de orden público ocasionada por las marchas campesinas, los paros cívicos, el paramilitarismo y la guerra contra el narcotráfico, dificultó cumplir con sus propósitos.</p> <p>* El Gobierno Nacional declaró la guerra contra los carteles de la droga.</p> <p>* Se finalizó la tregua con las FARC.</p>
Virgilio Barco Vargas (1986)	M - 19	<p>*En 1988 el Gobierno presenta "La iniciativa para la paz" como estrategia para lograr la reincorporación de la subversión a las dinámicas de la sociedad, con las garantías necesarias para tal fin.</p> <p>* La iniciativa para la paz se adelantó en tres fases: a) Fase de distensión, b) Fase de transición y, c) Fase de incorporación definitiva a la vida democrática.</p> <p>* A principios de 1990 se creó el Consejo Nacional de Normalización -CNN- mediante Decreto 314 de 1990, como mecanismo para regular la reincorporación de los miembros del M - 19 una vez dejaran las armas. Dicho Consejo quedó adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia y coordinado por la Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación.</p> <p>*El CNN estaba constituido por tres comisiones: Comité de Reinserción, Comité para la ejecución de los proyectos y el Comité de Seguridad.</p> <p>* Se creó el Fondo Nacional para la Paz, cuyos recursos eran administrados por el CNN.</p> <p>* Se conformó una mesa de trabajo por la Paz y la Reconciliación Nacional constituida por miembros del M - 19, Gobierno Nacional y Partidos Políticos.</p> <p>* Se lograron acercamientos con las FARC, el EPL, el Movimiento Quintín Lame y el PRT.</p> <p>* Se aprobó la Ley 77 de 1989 por medio de la cual se concedió el indulto a aquellas personas pertenecientes a organizaciones rebeldes que, a juicio del Gobierno Nacional, hubieran demostrado su voluntad de reincorporarse a la vida civil.</p> <p>* Fue archivado por el Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo de reforma política por medio del cual se pondrían en marcha los acuerdos logrados en la mesa de trabajo por la Paz, obstaculizando de esta manera el proceso que se venía desarrollando con la insurgencia.</p>
		<p>* Pese a esa situación se pusieron en marcha los planes acordados para la reincorporación plena de los desmovilizados a las dinámicas políticas, sociales, económicas y productivas del país.</p> <p>* Se firmó el acuerdo político entre el Gobierno Nacional, los Partidos Políticos, el M - 19 y la iglesia católica. (Dentro de los beneficios a los cuales podían acceder estos excombatientes están: Acceso a créditos productivos, opciones de empleo, acceso a programas educativos para la terminación de estudios superiores, acceso a cursos de capacitación y asistencia técnica, atención en salud)</p>
Cesar Gaviria Trujillo (1990)	EPL PRT MQL CRS FFG	<p>* Se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente.</p> <p>* Se lograron acuerdos de paz con el EPL, PRT, MQL, CER, CRS, MPM, MMM, FFG, lo cual les permitió participar en la Asamblea Nacional Constituyente</p> <p>* Se conformaron Comisiones de Normalización a nivel Regional, las cuales recibían recursos del Fondo para la paz administrado por el CNN.</p> <p>* Mediante Decreto 2198 y 2199 de 1991 se creó la Comisión Asesora de Reinserción para asesorar al Gobierno Nacional en los planes y programas de atención para la población desmovilizada.</p> <p>* Se creó la Dirección del Programa Presidencial para la Reinserción -DPPR, mediante Decreto 2884 de 1991.</p> <p>* Se creó la Consejería de Paz con el propósito de apoyar el diseño de la política a cargo de la DPPR.</p> <p>* Se formuló el Plan Nacional de Rehabilitación -PNR- a cargo de la Presidencia de la República, basado en tres estrategias: Política, Regional y socio-económica.</p> <p>* Se creó el Comité Operativo de Dejaración de Armas -CODA, para valorar la pertenencia y circunstancias en las que el combatiente abandona las armas.</p> <p>* Pese a la importancia de los acuerdos logrados, no se le dio la misma importancia a la reintegración socioeconómica de estos excombatientes</p> <p>* No existían competencias ni responsabilidades claras por parte de las entidades involucradas en el proceso</p> <p>* Los gobiernos regionales y locales desconocían los términos de los acuerdos a los que había llegado el Gobierno Nacional con las organizaciones armadas, lo cual a su vez generó desconfianza en los</p>
Ernesto Samper Pizano (1994)	MIR - COAR	<p>* Se creó la Comisión para la Paz, liderada por el Alto Comisionado para la Paz, con el objetivo de coordinar y hacer seguimiento a las negociaciones de paz, y así mismo llevar a cabo acciones relacionadas con la dejación de armas y la incorporación a la vida civil de quienes se habieran desmovilizado.</p> <p>* Se modificó la estructura interna de la Red de Solidaridad Social y se creó la Secretaría General del Programa para la Reinserción. Sus funciones pasaron a ser las que adelantaba el PNR, es decir, se centraron en dar cumplimiento a los acuerdos de paz suscritos entre las organizaciones armadas ilegales y el Gobierno Nacional, así como en la creación de planes, programas y proyectos encaminados a la atención de los desmovilizados y de las zonas afectadas.</p> <p>* Se creó la Comisión Gubernamental Negociadora para el Proceso con el MIR-COAR</p> <p>* A través de la Ley 434 de 1998 se conformó el Consejo Nacional de Paz, el cual era presidido por el Presidente de la República y su objetivo era diseñar políticas, estrategias, planes, programas y proyectos que garantizaran una paz sostenible.</p>
Andrés Pastrana (1998)	FARC - EP ELN (Desmovilizaciones individuales)	<p>* Se creó la Comisión de apoyo y seguimiento del trámite de los beneficios jurídicos a los miembros del Movimiento Independiente Revolucionario, Comandos Armados Revolucionarios, la cual quedó adscrita al Ministerio del Interior.</p> <p>* Como gesto de buena voluntad el Gobierno Nacional creó la zona de distensión e inició conversaciones de paz con las FARC-EP.</p> <p>* Se creó en la Dirección General para la Reinserción por medio del Decreto 2546 de 1999, durante la reestructuración del Ministerio del Interior. Se le asignaron tareas de coordinación, dirección y supervisión de todas las acciones que implicara la puesta en marcha de un Plan de Reinserción.</p> <p>* Adscrito al Departamento de la Presidencia de la República, mediante Decreto 127 de 2001, se creó la Consejería Presidencial para la Paz, encargada de estructurar la Política del Paz del Gobierno Nacional y facilitar el diálogo con las organizaciones al margen de la ley.</p> <p>* Adscrito al Ministerio de Defensa Nacional se creó el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado -PADH, con el propósito de atender la población desmovilizada de manera individual.</p>

Anexo C. Marco Normativo

Constitución Política	Octubre 10 de 1991	Artículo transitorio 13.	<i>Faculta al Gobierno Nacional para que dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigencia de la Constitución, dicte las disposiciones para facilitar la reinserción de grupos guerrilleros desmovilizados.</i>
Ley 104	Diciembre 30 de 1993	Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.	<i>Señala disposiciones con el objeto de asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho, estableciendo en cabeza de éste la obligación de propender por un orden social justo que asegure la convivencia pacífica. Otorga beneficios penales para las personas vinculadas a "milicias populares rurales o urbanas", con la necesidad de un abandono voluntario de la organización y la entrega a las autoridades. La vigencia de la Ley es de dos años contados a partir de la fecha de su promulgación.</i>
Decreto 1385	Junio 30 de 1994	Por el cual se expiden normas sobre concesión de beneficios a quienes abandonen	<i>Crea el Comité Operativo para la Dejación de las Armas – CODA encargado de realizar la evaluación del cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder a los</i>

		voluntariamente las organizaciones subversivas.	<i>las diferentes beneficios, diseñar los programas de reinserción socioeconómica y otorgar o negar los beneficios económicos y sociales a quienes lo soliciten.</i>
Decreto 490	<i>Marzo 22 de 1995</i>	Por medio del cual se reglamentan los artículos 48 a 60 de la Ley 104 de 1993.	<i>Establece los mecanismos para hacerse beneficiario de las prerrogativas jurídicas señaladas en la Ley 104 de 1993, la acreditación de cumplimiento de requisitos y las autoridades responsables de certificación.</i>
Ley 188	<i>Junio 2 de 1995</i>	Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995 -1998	<i>Hace mención al Programa de “Reinserción y Convivencia Ciudadana” encaminado al “apoyo a los reinsertados para que puedan retornar a la vida civil.”</i>
Ley 241	<i>Diciembre 26 de 1995</i>	Por la cual se prorroga la vigencia, se modifica y adiciona la Ley 104 de 1993.	<i>Prorroga algunos artículos de la Ley 104 de 1993 y modifica otros. Se otorga facultades para la participación política de los miembros de los diferentes grupos a través del Congreso y las demás corporaciones públicas de elección popular.</i>
Ley 365	<i>Febrero 21 de 1997</i>	Por la cual se establecen normas tendientes a combatir la delincuencia organizada y se dictan otras disposiciones.	<i>Modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, la Ley 30 de 1986 y del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Adicionalmente deroga diversas disposiciones de la Ley 104 de 1993 en lo relacionado con los beneficios allí reconocidos.</i>

<p>Ley 418</p>	<p>Diciembre 26 de 1997</p>	<p>Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.</p>	<p><i>Deroga las Leyes 104 de 1993 y 241 de 1995.</i></p> <p><i>Con una vigencia de dos años, establece disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con organizaciones armadas al margen de la ley, a las cuales el Gobierno Nacional les reconozca carácter político para su desmovilización; reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica, señalando que la dirección de todo proceso de paz corresponde exclusivamente al Presidente de la República.</i></p> <p><i>Determina el otorgamiento de una serie de beneficios en materia penal como el indulto, la cesación de procedimiento, la preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria.</i></p> <p><i>Crea el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana - FONSECON, que funciona como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuentas.</i></p>
-----------------------	-----------------------------	---	---

Ley 548	Diciembre 23 de 1999	Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones.	<i>Prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 por el término de tres (3) años. Extiende el campo de acción del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSECON.</i>
Ley 782	Diciembre 23 de 2002	Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones.	<i>Prorroga por el término de cuatro (4) años la vigencia de diferentes artículos de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999, especialmente los relacionados con los beneficios jurídicos en materia penal.</i>
Decreto 128	Enero 22 de 2003	Por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil.	<i>Modifica el Decreto 1385 de 1994 con el fin de fijar condiciones, que de manera precisa y clara, permitan establecer competencias, asignar funciones y desarrollar los procedimientos para acceder a los beneficios socioeconómicos, una vez iniciado el proceso de reincorporación a la vida civil como consecuencia de la desmovilización voluntaria, Establece en cabeza del Ministerio del Interior en coordinación con el Ministerio de Defensa, la obligación de</i>

			<p><i>fijar la política conducente a desarrollar el programa de reincorporación a la sociedad y los beneficios socioeconómicos.</i></p> <p><i>Señala la conformación del Comité Operativo para la Dejeción de las Armas – CODA al igual que sus funciones.</i></p>
Decreto 200	<i>Febrero 3 de 2003</i>	<p>Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia, y se dictan otras disposiciones.</p>	<p><i>Consagra como funciones del Ministerio del Interior y de Justicia el diseño, coordinación, ejecución y evaluación de la política de Estado dirigida a la reincorporación a la vida civil de personas o grupos armados y organizados al margen de la ley, que se desmovilicen o hagan dejación voluntaria de las armas, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional.</i></p> <p><i>Dispone como función del Ministro del Interior y de Justicia el “ Coordinar y dirigir la acción del Estado conducente a desarrollar el “Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de las Personas y Grupos Alzados en Armas”, mediante el cual se atenderán las personas y grupos armados y organizados al margen de la ley que se desmovilicen y hagan dejación voluntaria de las armas, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional.”</i></p>

Decreto 3360	Noviembre 21 de 2003	Por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y por la Ley 782 de 2002.	<i>Sustituye la forma de acreditar la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen de la ley, dejando de lado la necesidad de certificación por parte del CODA. La nueva forma de acreditación se adelanta mediante una lista de desmovilizados suscrita por los voceros o miembros representantes de dicho grupo.</i>
Decreto 2767	Agosto 21 de 2004	Por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la vida civil.	<i>Establece diferentes clases de beneficios tanto por desmovilización individual, colaboración o entrega de material.</i>
Ley 975	Julio 25 de 2005	Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras	<i>Además de a desmovilización que tradicionalmente se venía aplicando, se impone el concepto de contribución decisiva a la reconciliación nacional. Se crea el Fondo para la Reparación de las Víctimas y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.</i>

		disposiciones para acuerdos humanitarios.	
Resolución 513	Septiembre 28 de 2005	Por la cual se establecen las condiciones para el otorgamiento, suspensión y pérdida de los beneficios que otorga el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas.	<i>El Ministerio del Interior y de Justicia reglamenta los beneficios socioeconómicos, las condiciones para su otorgamiento, suspensión y pérdida.</i>
Decreto 4488	Diciembre 5 de 2005	Por medio del cual se establece un programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas a la vida civil.	<i>Define los beneficiarios y su forma de selección dentro de la implementación de un programa de adquisición y adjudicación de tierras a favor de las personas reincorporadas a la vida civil.</i>
Decreto 4760	Diciembre 30 de 2005	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005.	<i>Reglamenta la aplicación del proceso penal frente a la investigación y juzgamiento de los delitos cometidos por miembros de grupos armados desmovilizados.</i>

			<i>Modifica las disposiciones del Fondo para la Reparación de las Víctimas y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.</i>
Decreto 690	<i>Marzo 7 de 2006</i>	<i>Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005.</i>	<i>Autoriza gastos de viaje y viáticos para los miembros que no son servidores públicos y son integrantes de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.</i>
Ley 812	<i>Junio 26 de 2003</i>	<i>Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario.</i>	<i>Define la adopción de medidas encaminadas a la reinserción plena a la sociedad de menores. Se señala la promoción de una serie de incentivos para las empresas que empleen reinsertados.</i>
Decreto 2898	<i>Agosto 29 de 2006</i>	<i>Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005.</i>	<i>Establece los lineamientos para la ratificación del acogimiento expreso al procedimiento y beneficios de la Ley 975 de 2005</i>
Decreto 3041	<i>Septiembre 7 de 2006</i>	<i>Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia y se dictan otras disposiciones.</i>	<i>Transfiere las funciones asignadas al Ministerio del Interior y de Justicia, relacionadas con el diseño, coordinación, ejecución y evaluación de la política de Estado dirigida a la reincorporación a la vida civil de personas o grupos armados y organizados al margen de la ley, que se desmovilicen o hagan dejación voluntaria de las armas, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, al</i>

			<i>Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.</i>
Decreto 3043	<i>Septiembre 7 de 2006</i>	Por el cual se crea una Alta Consejería en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.	<i>Crea en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, estableciendo sus funciones.</i>
Decreto 3391	<i>Septiembre 29 de 2006</i>	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005.	<i>En desarrollo de las consultas adelantadas a la comunidad en general y con el fin de armonizar la legislación existente con la Sentencia C – 370 de 2006 se reglamentan los diferentes mecanismos dispuestos en la Ley 975 de 2005. Se crea el Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz.</i>
Decreto 4417	<i>Diciembre 7 de 2006</i>	Por el cual se modifica el Decreto 2898 de 2006.	<i>Establece disposiciones en materia de procedimiento penal para determinar la manifestación de voluntad para el acogimiento a los beneficios de la Ley 975 de 2005.</i>
Decreto 4436	<i>Diciembre 11 de 2006</i>	Por el cual se reglamenta la Ley 782 de 2002.	<i>Reglamenta los mecanismos para el otorgamiento de los beneficios jurídicos señalados en la Ley 782 de 2002, de conformidad con los efectos surtidos por la Sentencia C –</i>

			<i>370 de 2006 de la Corte Constitucional.</i>
Ley 1106	<i>Diciembre 22 de 2006</i>	Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones.	<i>Prorroga por el término de cuatro (4) años, la vigencia de diferentes artículos de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 al igual que diferentes artículos de la Ley 782 de 2002.</i>
Decreto 395	<i>Febrero 14 de 2007</i>	Por medio del cual se reglamenta la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006 y se modifica parcialmente el Decreto 128 de 2003.	<i>Modifica parcialmente el Decreto 128 de 2003 y determina la culminación del proceso de reintegración social y económica a partir del progreso de cada persona.</i>
Decreto 423	<i>Febrero 16 de 2007</i>	Por medio del cual se reglamentan los artículos 10 y 11 de la Ley 975 de 2005 de	<i>Establece la distribución de competencias entre la Alta Consejería, el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado – PAHD y el CODA para certificar las</i>

		Justicia y Paz.	<i>desmovilizaciones tanto individuales como colectivas a que hace referencia la Ley 975 de 2005.</i>
Ley 1151	Julio 24 de 2007	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.	<i>Consagra como uno de sus objetivos esenciales el de la “Política de Defensa y Seguridad Democrática” que a su vez se desagrega en el programa de “Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación”, dentro del cual se manifiesta la necesidad de continuar con la política de desmovilización y reintegración anunciando la realización de cambios en la misma.</i>
Decreto 3460	Septiembre 11 de 2007	Por el cual se adiciona el artículo 21 del Decreto 3391 de 2006.	<i>Incluye en la composición del Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz al representante o delegado de la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas.</i>
Decreto 3570	Septiembre 18 de 2007	Por medio del cual se crea el Programa de Protección para Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005.	<i>Señala el objeto, los principios, órganos de dirección, formas de identificación del riesgo y dispositivos de protección dentro del Programa de Protección para Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005.</i>

Decreto 176	Enero 24 de 2008	Por el cual se reglamentan los artículos 51 , numeral 52.7; 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.	<i>Reglamenta temas relacionados con Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes, señalando su objeto y funciones.</i>
Decreto 1059	Abril 4 de 2008	Por medio del cual se reglamenta la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006 y se modifican parcialmente los Decretos 128 de 2003 y 395 de 2007 en materia de desmovilización individual de los miembros de los grupos de guerrilla que se encuentren privados de la libertad.	<i>Define los criterios para la desmovilización individual de miembros de grupos de guerrilla privados de la libertad.</i>
Decreto 1364	Abril 25 de 2008	Por medio del cual se adiciona el artículo 3° del Decreto Reglamentario 4760 del 30 de diciembre de 2005.	<i>Adiciona el Decreto 4760 de 2005, señalando la facultad del Ministerio del Interior y de Justicia para retirar la postulación que haya remitido a la Fiscalía General de la Nación, cuando considere que el desmovilizado ha incumplido con los compromisos de no incurrir en nuevas</i>

			<i>conductas delictivas.</i>
Decreto 4719	<i>Diciembre 15 de 2008</i>	Por el cual se reglamenta el trámite de acogimiento a los beneficios jurídicos de que trata el Parágrafo del artículo 10 de la Ley 975 de 2005.	<i>En desarrollo de las desmovilizaciones colectivas, define los mecanismos de certificación de la pertenencia de un bloque o frente.</i>
Decreto 4874	<i>Diciembre 30 de 2008</i>	Por medio del cual se adiciona y modifica el Decreto 1059 de 2008.	<i>Modifica las disposiciones del Decreto 1059 de 2008 en lo relacionado con la postulación por parte el Gobierno Nacional.</i>
Resolución 008	<i>Marzo 18 de 2009</i>	Por la cual se establecen los beneficios sociales y económicos de los servicios programas de Proceso de Reintegración a la sociedad civil dirigida a la población desmovilizada; procedimiento de suspensión y pérdida de los mismos, culminación del	<i>Por la multiplicidad de normas aplicables en la materia, “recoge y establece las disposiciones que gobiernan el Proceso de Reintegración Social y Económica dirigido a la población desmovilizada, así como las circunstancias y el procedimiento para la suspensión y pérdida de los mismos, y el Sistema de Información para la Reintegración – SIR.”</i>

		Proceso de Reintegración; y el Sistema de Información para la Reintegración.	
--	--	--	--

Anexo D. Cuadro comparativo estrategias de reintegración PRVC Vs. ACR

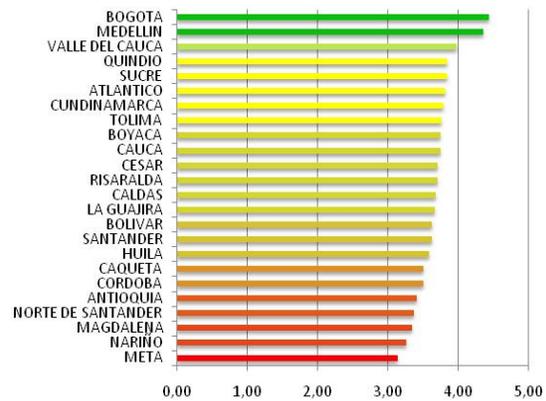
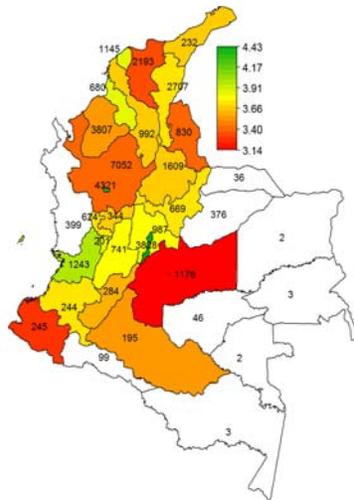
	PRVC	ACR
Objetivo de la política	Formar integralmente a la población beneficiaria para que retornara a la sociedad, ejerciendo una <i>"ciudadanía activa, respetuosa de las reglas de participación democrática y observante de los derechos humanos"</i> , a través del aprovechamiento de las ofertas psicosociales y educativas que se ponían a su disposición, pues a través de éstas se podían <i>"modificar hábitos, comportamientos, sanar heridas, generar reflexiones que permitan la reconciliación y mejorar habilidades y competencias que propicien una integración económica"</i> .	Reintegrar plenamente a quienes deciden abandonar las armas a las comunidades receptoras y al resto de la sociedad. Para alcanzar este objetivo, la ACR, plantea estrategias encaminadas a: i) Apoyar, formar y sensibilizar a las personas y grupos desmovilizados en aras de empoderarlos para que voluntariamente hagan parte de, y aprovechen, las oportunidades que ofrece la civilidad para alcanzar una vida digna y, ii) Promover la convivencia, la reconciliación y el desarrollo social y económico de las comunidades receptoras en aras de maximizar sus capacidades de absorción.
Beneficios para desmovilizados de manera individual	<p>Atención al beneficiario Asesoría en aspectos legales Atención psicosocial Salud Educación y Capacitación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modulo Cero - Intervención educativa <ul style="list-style-type: none"> * Educación formal * Educación no formal * Actividades complementarias de formación <p>Inserción económica:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Proyectos productivos individuales * Proyectos productivos para la paz * Servicio social reparatorio * Red de oportunidades laborales 	<p>Asesoría para la definición de la situación jurídica del desmovilizado y de sus antecedentes penales. Gestión para la definición de la situación militar. Etapas de Reintegración Social:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Atención Psicosocial - Formación Académica <ul style="list-style-type: none"> * Alfabetización * Formación académica por ciclos * Educación superior * Diplomado de Auxiliares Cívicos en convivencia y seguridad ciudadana - Gestión y orientación para la afiliación y acompañamiento de calidad de servicios de salud <p>Etapas de Reintegración Económica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acceso a la formación para el trabajo <ul style="list-style-type: none"> * Formación semicalificada * Formación Técnica * Formación Tecnológica - Acompañamiento para la empleabilidad - Acompañamiento para el desarrollo de los planes de negocio
		<p>Trabajo comunitario para la convivencia y la reconciliación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formación pedagógica para la participación - Proyecto ciudadano Acción simbólica
Apoyo económico para la reincorporación	Desde \$537,000 hasta \$895,000 para desmovilizados individuales, y \$358,000 para desmovilizados colectivos	Máximo \$ 400,000, más \$110,000 de subsidio de transporte, los cuales se encuentran sujetos a la asistencia del desmovilizado a los cursos y talleres psicosociales, académicos y de formación para el trabajo.

	PRVC	ACR
Suspensión o pérdida de beneficios	Con la Resolución 513 de 2005 se determinan las causales de la suspensión o pérdida de beneficios por parte de los desmovilizados.	Además de las causales establecidas en la Resolución 513 de 2005, con la expedición de la Resolución 008 de 2009 se clasifican las faltas y se imponen sanciones a los desmovilizados que las cometan.
Duración del proceso	24 meses para desmovilizados individuales - 18 para desmovilizados colectivos	Hasta que el desmovilizado obtenga los atributos de reintegración psicosocial, económica y ciudadana establecidos por la ACR.
Actores Participantes	Actores Públicos: Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES, Fiscalía, Registraduría, Alcaldías y Gobernaciones, Universidad Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder, Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC, Policía Nacional, Ejército Nacional, Defensa Civil, Dansocial, Servicios Postales de Colombia -Adpotal, instituciones oficiales de educación, entre otras.	Actores Públicos: Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de la Protección Social, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, SENA, Departamento Nacional de Planeación, ICFES, ICBF, ICA, FONADE. Aproximadamente 13 Gobernaciones y 106 municipios incorporaron en sus Planes de Desarrollo iniciativas para facilitar la reintegración de desmovilizados que residen en sus regiones, así mismo contó con el apoyo de las defensorías del pueblo, personerías municipales, instituciones educativas públicas, Policía Nacional, Ejército Nacional.
	Actores Privados: Cajas de Compensación Familiar, Fundación Claret, Escuela Galán, Unión Temporal Fundación Restrepo Barco, Corpoindes, Carrocerías Camaleón, Fabrintel, Todoplas Ltda. y Colentrega Ltda., instituciones privadas de educación, entre otros.	Actores Privados: Esta etapa cuenta con el apoyo de: Fundación Don Bosco, Fundación Carvajal, Fundación Colombia Presente, Fundación Manuel Mejía, Fundación Saldarriaga Concha, Fundación Corona, Fundación Crecer y Ser, Fundación Arcangeles, Fides, Fundación Fútbol con Corazón, Fundación Yo creo en Colombia, Fundación Andes, Fundación para el Desarrollo Sostenible de Colombia – Fundes, Unidad Fundacional, Corporación Escuela Galán, Fundación Colombia Presente, Partners of the Americas. Así mismo, se han logrado nuevos contactos, tales como: Constructora Bolívar, Sodimac, Casa Lucker, Coca Cola FEMSA, Federación Nacional de Cafeteros, Etanol Consortium Borrado, Meals de Colombia, Urrá, Fundación San Isidro, EPM, Coltabaco, Racafe, Colgalletas y Monarca, Nacional de Chocolates, Grupo Neme, Monsanto, Philip Morris, y algunas Universidades.
	Cooperación Internacional: Se contó con el apoyo de: Organización Internacional para las Migraciones - OIM, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI, USAID, Gobierno Holandés, Japonés y Americano, y Centro Mundial para la Paz, entre otros.	Cooperación Internacional: Se cuenta con el apoyo de: Fundación Trust for the Americas, Comisión Europea, Embajada de Israel, Agencia Alemana de Cooperación Técnica, Agencia de Cooperación Internacional de Japón, Organización Neerlandesa para la Cooperación Internacional en Educación Superior –Nuffic, PNUD, Reino de los Países Bajos, USAID y Gobierno de Suecia.

Anexo E. Departamentos con dificultad para la reintegración económica de la población desmovilizada

Hay factores estructurales que hacen más fácil o más difícil la reintegración económica. El 46% se ubican en departamentos de dificultad media

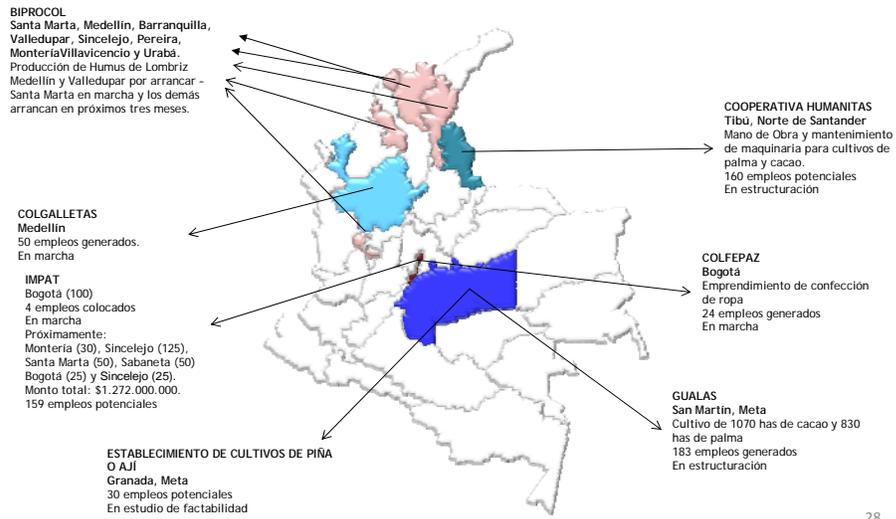
EL INDICE DE FACILIDAD DE REINTEGRACIÓN -IFRE- es una herramienta de planeación integral que permite evaluar las dinámicas socioeconómicas y las condiciones de seguridad de los departamentos, para detectar las condiciones que posibilitan o dificultan el proceso de reintegración económica.



Fuente: ACR

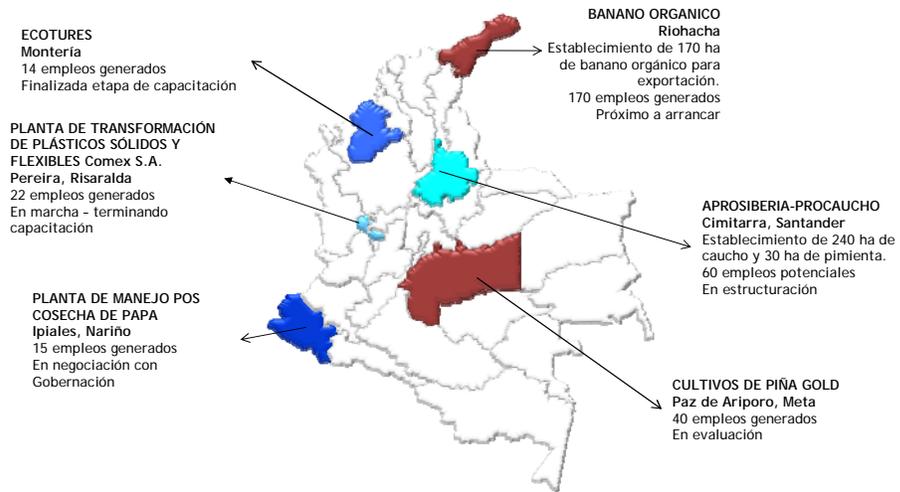
ANEXO F. Datos regionalizados

En los departamentos de difícil reintegración económica, la salida es a través del sector privado



28

En los departamentos de difícil reintegración económica, la salida es a través del sector privado



Fuente: ACR

Departamentos y municipios que han incluido la reintegración en sus planes de desarrollo

INFORME SOBRE AVANCE DE ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA A PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES			
Julio 30/08			
Departamento (13 dep)	No. Municipios	Municipios	NOMBRE ALCALDE
		GOBERNADOR	Luis Alfredo Ramos Botero
ANTIOQUIA (SI): 28 municipios (Centro Antioquia 13; Urabá:7; MMA: 4; Bajo Cauca: 4; Tarazá:1)	29	Puerto Triunfo	GUERRA CASTILLO JAVIER ARISTIDES
		Sonsón	GIRALDO BERNAL JESUS ANTONIO
		Frontino	GONZALEZ MIRA BALMORE DE JESUS
		Sopetran	VILLA GUERRA JHON WILMAR
		La Unión	BOTERO LOPEZ HUGO
		Santafe de Antioquia	HEMEL DE J. LEAL SARRAZOLA
		Rio Negro	TOBON ECHEVERRI ALCIDES
		San Carlos	GARCIA DUQUE JUAN ALBERTO
		San Francisco	NAVA VILLEGAS CARLOS MARIO
		Concordia	ARAGON ESCORCIA MIGUEL ANTONIO
		Urumita	MURGAS SAURITH EUNICE
		Sabanalarga	CUADROS GEORGE CESAR ALONSO
		Turbo	ORTIZ LARA ETANISLAO
		Apartadó	CUADRADO SIMANCA OSWALDO
		Necoclí	YANEZ TIRADO EDISON
		San Pedro de Urabá	CABALLERO BALLESTEROS HUGO
		Carepa	PEÑUELA MARIN ARNULFO
		Chigorodó	RIVAS CARREASO MANUEL
		Mutatá	ESTRADA BARRIENTOS MARIA LUZ
		Puerto Berrio	DELGADO CANO LUIS CARLOS
		Puerto Nare	RAMIREZ HERNANDEZ HEBER ABAD
		Yali	MIRA JIMENEZ OSCAR ALONSO
		Vegachi	IBARRA IBARRA LUIS FERNANDO
Segovia	OCHOA LUIS ALFONSO		
Caucasia	VALENCIA RIVERA JORGE IVAN		
Zaragoza	PERLAZA HINESTROZA VICTOR DARIO		
Bagre	FLOREZ MENDOZA GUMERCINDO		
Caceres	CORREA ROJO DAVINSON DE JESUS		
Tarazá	GOMEZ GARCIA MIGUEL ANGEL		
		GOBERNADOR	Horacio Serpa Uribe
SANTANDER (SI): 7 municipios	7	Barrancabermeja	CONTRERAS LOPEZ CARLOS ALBERTO
		Bucaramanga	VARGAS MENDOZA FERNANDO
		Cimitarra	RODRIGUEZ GUERRERO HERMAN
		Floridablanca	BALCAZAR NAVARRO EULISES
		El Carmen De Chucuri	PARRA SUAREZ NELSON
		Girón	QUINTERO GONZALEZ LUIS ALBERTO
Piedecuesta	NAVAS GRANADOS JORGE ARMANDO		
		GOBERNADOR	William Villamizar Laguado
NORTE DE SANTANDER (SI): 4 municipios	5	Los Patios	CACERES NUÑEZ RAFAEL
		Tibu	GARCIA PALACIOS JOSE DEL CARMEN
		Villa del Rosario	MISSE MILLAN EMPERATRIZ
		La Esperanza	SERRANO QUINTERO MARIELA
		Cucuta	RIASCOS RODRIGUEZ MARIA EUGENIA

		GOBERNADOR	Eduardo Verano de la Rosa
ATLANTICO (SI): 3 municipios	3	Barranquilla	CHAR CHALJUB ALEJANDRO
		Soledad	ZAPATA GUERRERO JOSE ALBERTO
		Malambo	BERNAL GUTIERREZ ADOLFO
Magdalena (SI): 3 municipio	4	GOBERNADOR	Omar Ricardo Díaz Granados
		Pivijay	PRIETO JURE RAMON ANTONIO
		Ciénaga	GASTELBONDO GARCIA LUIS MAJIN
		El Banco	PUERTA ROSADO ALBERTO JOSE
		Santa Marta	DIAZ GRANADOS PINEDO JUAN PABLO
CHOCO (SI): 1 municipio	10	GOBERNADOR	Patrocínio Sanchez Montes
		Quibdó	CEBALLOS MOSQUERA FRANCIS
		Istmina	PALACIOS MOSQUERA JHOANY CARLOS ALBERTO
		Tadó	LEDEZMA COPETE AULIO CESAR
		Condoto	GRUESO RODRIGUEZ CARLOS ZENON
		Medio San Juan	MOSQUERA DIAZ PASTOR YANELI
		Bojaya	PALACIOS ASPRILLA MANUEL JOAQUIN
		Acandí	RODRIGUEZ PALACIOS ASael
		Unguía	URREGO GONZALEZ EVERT SMITH
		Carmen del Darien	CORDOBA PALACIOS ADAN
Río Sucio	MOSQUERA CAICEDO JORGE ISAAC		
		GOBERNADOR	Jorge Carlos Barraza Farak
SUCRE (SI): 4 municipios	4	SAN PEDRO	BENITEZ DE LA OSSA AUGUSTO RAFAEL
		Sincelejo	PATERNINA SAMUR JESUS ANTONIO
		San Antonio de Palmito	HERNANDEZ PASSOS NAYRO ENRIQUE
		COVENAS	TAPIA SIERRA SERGIO ANTONIO
		GOBERNADOR	Dario Vásquez Sánchez
META (Si): 6 municipios,	6	PUERTO GAITAN	BOLAÑOS CUBILLOS OSCAR ERUIN
		GRANADA	MENDOZA RENDON JUAN CARLOS
		SAN MARTIN	REY REY DARIO
		PUERTO LOPEZ	GUALTEROS MURILLO JUAN
		ACACIAS	PEREZ RODRIGUEZ JESUS AMADOR
		BARRANCA DE UPIA	RAMIREZ PALOMINO FERNANDO MONGUI
		GOBERNADOR	Marta Sáenz Correa
CORDOBA (no): 16 municipios	17	Monteria	PINEDA GARCIA MARCOS DANIEL
		TIERRALTA	ORTIZ NARANJO ANIBAL ANTONIO
		Valencia	ATENCIO DORIA MARIO
		Buenvista	HERAZO JIMENEZ EDWIN EMIRO
		Canalete	LAMBERTINEZ BOLAÑO ARMANDO JOSE
		Cerete	CHICA GUZMAN RAFAEL BENJAMIN
		Ciénaga De Oro	D'PAOLA CUELLO PLINIO HUMBERTO
		San Carlos	SOTO ORTIZ DANIEL NARCISO
		Lorica	SANCHEZ GENES ULISES ADALBERTO
		Montelíbano	RANGEL AGUAS EDINSON
		Ayapel	LLANOS CERRA SAUL GUSTAVO
		Pueblo Nuevo	SANCHEZ NAVARRO ALVARO DE JESUS
		Puerto Libertador	CARRASCAL NADER MARIO ELIAS
		Puerto Escondido	VERGARA BAJAIRE PABLO JOSE
Sahagun	NADER NAME GHASSAN		
San Bernardo Del Viento	PEREZ LORA EFREN MANUEL		
San Pelayo	NEGRETE CAUSIL OSWALDO MANUEL		

		GOBERNADOR	Marta Sáenz Correa
VALLE (SI): 6 municipios	6	SANTIAGO CALI	OSPINA GOMEZ JORGE IVAN
		BUENAVENTURA	OCORO MINOTTA JOSE FELIX
		PALMIRA	ARBOLEDA MARQUEZ RAUL ALFREDO
		BUGA	LIBREROS HENAO FREDDY HERNANDO
		TULUA	PALAU SALAZAR RAFAEL EDUARDO
		FLORIDA	RODRIGUEZ MACHADO SALVADOR
		GOBERNADOR	Andrés González Gómez
CUNDINAMARCA (SI): 2 municipios	2	Puerto Salgar	MORENO VERA ANTONIO
		Guaduas	José Raúl Pinilla Martín
		SOACHA	MARTINEZ TARQUINO JOSE ERNESTO
		GOBERNADOR	Antonio Navarro Wolff
NARIÑO (SI): 2 municipio	2	PASTO	ALVARADO SANTANDER EDUARDO
		TUMACO	CORREA DIAZ NEFTALI
		GOBERNADOR	Joaco Hernando Berrío Villarreal
BOLIVAR (SI): 3 municipios	3	CARTAGENA DTH	PINEDO FLOREZ JUDITH DEL CARMEN
		MANGANGUÉ	ARANA GEHEM ANUAR
		Santa Rosa	CABARCAS CABARCAS FRANKLIN
		GOBERNADOR	Luís Jorge Pajarito Sánchez
HUILA (SI): 2 municipios	2	NEIVA	RAMIREZ ESCOBAR HECTOR ANIBAL
		PITALITO	GIRALDO ARAGON CARLOS ARTURO
		GOBERNADOR	Oscar Barreto Quiroga
TOLIMA (SI): 1 municipio	1	IBAGUE	BOTERO GUTIERREZ JESUS MARIA
		GOBERNADOR	Cristian Hernando Moreno
CESAR (SI): 1 municipio	2	Codazzi	SUAREZ MOSCOTE JESUS JAVIER
		VALLEDUPAR	CARVAJAL RIVEIRA RUBEN ALFREDO

Fuente: ACR

Población desmovilizada por municipio

POBLACIÓN DE MUNICIPIOS POR DEPARTAMENTO			Porcentaje
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	Total	
Amazonas	LETICIA	2	66,7%
	Puerto Alegria	1	33,3%
Total Amazonas		3	100,0%
Antioquia	Medellín	3680	35,2%
	Turbo	655	6,3%
	Caucasia	504	4,8%
	Taraza	502	4,8%
	Bello	473	4,5%
	Apartado	406	3,9%
	Necocli	387	3,7%
	Puerto Berrio	340	3,3%
	San Pedro De Uraba	338	3,2%
	Carepa	300	2,9%
	otros	2859	27,4%
Total Antioquia	Total	10444	100,0%
Arauca	Tame	23	63,9%
	Saravena	1	2,8%
	Arauca	12	33,3%
Total Arauca		36	100,0%
Atlantico	Barranquilla	728	63,6%
	Soledad	180	15,7%
	Malambo	57	5,0%
	Sabanalarga	32	2,8%
	Baranoa	26	2,3%
	Galapa	18	1,6%
	Sabanagrande	17	1,5%
	Luruaco	11	1,0%
	Santo Tomas	11	1,0%
	Ponedera	7	0,6%
	otros	58	5,1%
Total Atlantico		1145	100,0%
Bogotá D.C	Bogota	3828	100,0%
Bolívar	Cartagena	300	30,2%
	Magangue	119	12,0%
	Simiti	105	10,6%
	Santa Rosa Del Sur	80	8,1%
	Barranco De Loba	45	4,5%
	Turbaco	33	3,3%
	Maria La Baja	32	3,2%
	San Pablo	28	2,8%
	San Juan Nepomuceno	28	2,8%
	El carmen de Bolívar	27	2,7%
	Otros	195	19,7%
Total Bolívar		992	100,0%

Boyaca	Puerto Boyaca	538	80,4%
	Tunja	23	3,4%
	Sogamoso	13	1,9%
	Otanche	13	1,9%
	Duitama	6	0,9%
	Covarachia	5	0,7%
	SOCOTA	4	0,6%
	Socha	4	0,6%
	San Luis De Gaceno	4	0,6%
	Chiquinquirá	3	0,4%
	otros	56	8,4%
Total Boyaca		669	100,0%
Caldas	La Dorada	179	52,0%
	Manizales	54	15,7%
	Norcasia	25	7,3%
	Pensilvania	9	2,6%
	Chinchina	9	2,6%
	Marquetalia	8	2,3%
	Victoria	5	1,5%
	Anserma	5	1,5%
	Samana	4	1,2%
	Villamaria	2	0,6%
	otros	44	12,8%
Total Caldas		344	100,0%
Caqueta	Florencia	140	71,8%
	Milan	7	3,6%
	Morelia	2	1,0%
	Belen De Los Andaquies	2	1,0%
	Albania	2	1,0%
	San Jose De La Fragua	1	0,5%
	Paujil	1	0,5%
	Cartagena Del Chaira	1	0,5%
	otros	39	20,0%
Total Caqueta		195	100,0%
Casanare	Yopal	182	48,4%
	Paz De Ariporo	34	9,0%
	Villanueva	28	7,4%
	Aguazul	25	6,6%
	Pore	12	3,2%
	Trinidad	8	2,1%
	Hato Corozal	8	2,1%
	Monterrey	7	1,9%
	San Luis De Palenque	7	1,9%
	Tauramena	6	1,6%
	otros	59	15,7%
Total Casanare		376	100,0%

Cauca	Popayan	83	34,0%
	Cajibío	54	22,1%
	Puerto Tejada	21	8,6%
	Piamonte	12	4,9%
	Santander De Quilichao	12	4,9%
	Mercaderes	5	2,0%
	Villa Rica	5	2,0%
	Miranda	5	2,0%
	Buenos Aires	4	1,6%
	Timbio	4	1,6%
	otros	39	16,0%
Total Cauca		244	100,0%
Cesar	Valledupar	1510	55,8%
	Aguachica	273	10,1%
	San Martín	116	4,3%
	El Copey	100	3,7%
	Bosconia	91	3,4%
	Agustín Codazzi	78	2,9%
	San Alberto	68	2,5%
	La Jagua De Ibirico	61	2,3%
	Curumani	50	1,8%
	Pailitas	42	1,6%
	otros	318	11,7%
Total Cesar		2707	100,0%
Choco	Riosucio	114	28,6%
	Unguía	80	20,1%
	Quibdó	52	13,0%
	Acandí	43	10,8%
	Belen De Bajira	36	9,0%
	Istmina	32	8,0%
	Condoto	6	1,5%
	Carmen Del Darien	5	1,3%
	Medio Baudo	3	0,8%
	otros	28	7,0%
Total Choco		399	100,0%
Cordoba	Montería	1613	42,4%
	Tierralta	825	21,7%
	Valencia	466	12,2%
	Montelíbano	141	3,7%
	Planeta Rica	107	2,8%
	Cerete	88	2,3%
	Lorica	61	1,6%
	La Apartada	57	1,5%
	Puerto Escondido	44	1,2%
	Ciénaga De Oro	43	1,1%
	otros	362	9,5%
Total Córdoba		3807	100,0%

Cundinamarca	Soacha	159	16,1%
	Mosquera	138	14,0%
	Yacopi	110	11,1%
	Chia	92	9,3%
	Sasaima	81	8,2%
	La Mesa	46	4,7%
	Guaduas	41	4,2%
	Facatativa	25	2,5%
	Pacho	18	1,8%
	Girardot	15	1,5%
	otros	262	26,5%
Total Cundinamarca		987	100,0%
Fuera del Pais	Fuera del Pais	1	100,0%
Total Fuera del Pais		1	
Guania	Barranco Minas	2	66,7%
	INIRIDA	1	33,3%
Total Guania		3	100,0%
Guaviare	San Jose Del Guaviare	46	100,0%
Total Guaviare		46	100,0%
Huila	Neiva	100	35,2%
	Pitalito	67	23,6%
	Garzon	23	8,1%
	La Plata	10	3,5%
	Santa Maria	5	1,8%
	Aipe	5	1,8%
	El Agrado	3	1,1%
	SAN AGUSTIN	3	1,1%
	GUADALUPE	3	1,1%
	Timana	2	0,7%
	otros	63	22,2%
Total Huila		284	100,0%
La Guajira	RIOHACHA	87	37,5%
	Maicao	38	16,4%
	Dibulla	34	14,7%
	Fonseca	19	8,2%
	Albania	9	3,9%
	San Juan Del Cesar	8	3,4%
	Barrancas	8	3,4%
	Distraccion	7	3,0%
	otros	22	9,5%
Total La Guajira		232	100,0%
Magdalena	Santa Marta	1176	53,6%
	Fundacion	214	9,8%
	Cienaga	120	5,5%
	Ariguani	115	5,2%
	El Banco	101	4,6%
	Sabanas De San Angel	89	4,1%
	Pivijay	72	3,3%
	Plato	53	2,4%
	Chivolo	34	1,6%
	Aracataca	28	1,3%
	otros	191	8,7%
Total Magdalena		2193	100,0%

Meta	Villavicencio	474	40,3%
	San Martin	222	18,9%
	Granada	82	7,0%
	Acacias	56	4,8%
	Barranca De Upia	43	3,7%
	Puerto Gaitan	40	3,4%
	Puerto Lopez	35	3,0%
	Cumaral	25	2,1%
	Puerto Lleras	22	1,9%
	Cubarral	12	1,0%
otros	165	14,0%	
Total Meta		1176	100,0%
N/D	sin dato	974	100,0%
Total N/D		969	100,0%
Nariño	Pasto	114	46,5%
	Tumaco	69	28,2%
	Ipiales	11	4,5%
	Taminango	9	3,7%
	El Rosario	6	2,4%
	La Union	6	2,4%
	Imues	3	1,2%
	Sandona	3	1,2%
	San Lorenzo	2	0,8%
	Chachagui	2	0,8%
otros	20	8,2%	
Total Nariño		245	100,0%
Norte de Santander	Cucuta	509	61,3%
	Ocaña	48	5,8%
	Tibu	40	4,8%
	Puerto Santander	35	4,2%
	La Esperanza	31	3,7%
	El Zulia	31	3,7%
	Sardinata	27	3,3%
	Los Patios	24	2,9%
	Villa Del Rosario	13	1,6%
	San Cayetano	8	1,0%
otros	64	7,7%	
Total Norte de Santander		830	100,0%
Putumayo	Puerto Asis	51	51,5%
	Mocoa	19	19,2%
	Puerto Caicedo	8	8,1%
	Valle Del Guamuez	7	7,1%
	Villa Garzon	6	6,1%
	Orito	4	4,0%
	Sibundoy	1	1,0%
	Colon	1	1,0%
	PUERTO BERRIO	1	1,0%
N.D.	1	1,0%	
Total Putumayo		99	100,0%

Quindio	Armenia	75	37,3%	
	La Tebaida	46	22,9%	
	Calarca	16	8,0%	
	Quimbaya	8	4,0%	
	Montenegro	6	3,0%	
	Circasia	4	2,0%	
	Pijan	3	1,5%	
	Filandia	3	1,5%	
	Genova	3	1,5%	
	N.D.	37	18,4%	
Total Quindio		201	100,0%	
Risaralda	Pereira	270	43,3%	
	La Virginia	82	13,1%	
	Dos Quebradas	78	12,5%	
	Santuario	50	8,0%	
	Belen De Umbria	29	4,6%	
	Balboa	23	3,7%	
	Santa Rosa De Cabal	11	1,8%	
	La Celia	6	1,0%	
	Marsella	6	1,0%	
	Apia	3	0,5%	
	otros	66	10,6%	
	Total Risaralda		624	100,0%
Santander	Barrancabermeja	384	23,9%	
	Bucaramanga	321	20,0%	
	Floridablanca	135	8,4%	
	Rionegro	113	7,0%	
	Cimitarra	109	6,8%	
	El Carmen De Chucuri	91	5,7%	
	Giron	83	5,2%	
	Piedecuesta	73	4,5%	
	Puerto Wilches	44	2,7%	
	Sabana De Torres	36	2,2%	
	otros	220	13,7%	
	Total Santander		1609	100,0%
	Sucre	Sincelejo	286	42,1%
Corozal		100	14,7%	
San Marcos		71	10,4%	
Toluviejo		41	6,0%	
Sampues		30	4,4%	
San Onofre		20	2,9%	
Majagual		19	2,8%	
Palmito		19	2,8%	
Tolu		16	2,4%	
San Pedro		14	2,1%	
otros		64	9,4%	
Total Sucre		680	100,0%	

Tolima	Ibague	399	53,8%
	Guamo	38	5,1%
	Mariquita	30	4,0%
	Honda	20	2,7%
	Fresno	19	2,6%
	San Luis	17	2,3%
	Melgar	16	2,2%
	Espinal	14	1,9%
	Chaparral	12	1,6%
	Lerida	12	1,6%
	otros	164	22,1%
Total Tolima		741	100,0%
Valle del Cauca	CALI	561	45,1%
	BUENAVENTURA	106	8,5%
	PALMIRA	102	8,2%
	TULUA	55	4,4%
	PRADERA	50	4,0%
	CARTAGO	35	2,8%
	YUMBO	26	2,1%
	Jamundí	25	2,0%
	CANDELARIA	21	1,7%
	EL CERRITO	20	1,6%
	otros	242	19,5%
Total Valle del Cauca		1243	100,0%
Vaupes	Tairaira	1	100,0%
Total Vaupés		1	100,0%
Vichada	Cumaribo	2	100,0%
Total Vichada		2	100,0%
Total		37360	

Fuente: ACR -Sistema de Información de Reintegración – SIR (Cifras con corte a Marzo de 2008)