



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **Los cambios en la política pública de reintegración de excombatientes en Colombia entre los años 2002 y 2017**

**Jose David Niño Muriel**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Bogotá, Colombia  
2021



# Los cambios en la política pública de reintegración de excombatientes entre 2002 y 2017

**Jose David Niño Muriel**

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

**Magíster en Políticas Públicas**

Directora:

Ph.D., Luz Alejandra Cerón Rincón

Codirector:

Ph.D., André-Noël Roth D.

Línea de Investigación:

Análisis y evaluación de políticas públicas

Grupo de Investigación:

Análisis de las políticas públicas y de la gestión pública (APPGP)

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Bogotá, Colombia

2021



*A mi papá, Pedrito, y a doña Aura.*



## **Agradecimientos**

Quiero agradecer primero y principalmente a mis papás y hermanos por su incondicional apoyo y motivación. También a mi novia, Susana Otálvaro, por acompañarme durante las numerosas traspasadas en las que escribí esta tesis, haberme apoyado emocionalmente y leer en múltiples ocasiones este documento para mejorarlo. Agradezco a Alejandra Cerón por su dirección en la realización de esta tesis y el tiempo que desinteresadamente dedicó, y al profesor André Noel Roth por sus sugerencias y correcciones.

También he tenido la fortuna de estar acompañado en este proceso por grandiosos amigos del Instituto Tecnológico Los Andes, la Universidad Nacional, el Banco de la República, el Centro Nacional de Consultoría y Fedesarrollo. Finalmente, agradezco a la Universidad Nacional de Colombia por estos años en los que me ha acogido como estudiante, espero en el futuro poder devolverle aunque sea un poco de lo que me ha brindado.



## Resumen

La reintegración se ha definido tradicionalmente como el proceso social, económico y político de largo plazo por el que los excombatientes adquieren la condición de civil y obtienen un empleo sostenible e ingresos. La política pública que busca apoyar este proceso en Colombia, un país que ha sufrido un conflicto armado de más de 50 años y experimentado procesos de paz y dejación de armas parciales, no ha sido estática en el tiempo. Por el contrario, como lo muestra el cambio de concepto empleado (reinserción / reincorporación / reintegración), la forma en que se piensa y se diseña esta política ha cambiado. En este sentido, el objetivo del presente trabajo es analizar cómo se dieron los cambios en la política pública de reintegración en Colombia entre los años 2002 y 2017 y cómo se pueden entender partiendo de las creencias que tienen los distintos grupos que intervinieron en la discusión. Para ello se empleó el Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF por sus siglas en inglés), un enfoque teórico ampliamente utilizado para estudiar el cambio de una política pública; además, se realizó una extensa revisión documental y nueve entrevistas semi-estructuradas con funcionarios y analistas que participaron en la discusión de la política. El análisis permitió identificar tres cambios en la política durante este periodo y el contexto en el que se dieron, los cuales coinciden con cambios en la entidad encargada del tema: el PRVC desde el 2003, la ACR en 2006 y la ARN desde 2017.

**Palabras clave: Reintegración, Colombia, cambio de política pública, Marco de las Coaliciones Promotoras - ACF, DDR.**

## **Abstract**

Reintegration has traditionally been defined as the social, economic, and political long-term process by which ex-combatants acquire civilian status and gain sustainable employment and income. The public policy that seeks to support this process in Colombia, a country that has suffered an armed conflict for over 50 years and experienced partial processes of peace and laydown of weapons, has not been static in time. Conversely, as shown by the change in the concept employed (reinsertion / reincorporation / reintegration), the way this policy is thought and designed has changed. In this way, the objective of this work is to analyze how the changes in the reintegration policy of Colombia happened between 2002 and 2017 and how they can be understood based on the beliefs of the different groups that participated in the discussion. For this, the Advocacy Coalition Framework (ACF) was used, a theoretical approach widely used to analyze policy change; furthermore, an extensive document review and nine semi-structured interviews with public officials and analysts that were involved in the policy discussion were carried out. The analysis allowed to identify three policy changes in this period and the context in which they occurred, which coincide with the entity in charge of the policy: the PRVC since 2003, the ACR in 2006, and the ARN since 2017.

**Keywords: Reintegration, Colombia, policy change, Advocacy Coalition Framework - ACF, DDR.**

# Contenido

	<u>Pág.</u>
Introducción.....	1
Formulación del problema de investigación.....	6
Hipótesis.....	11
Objetivo general.....	12
Objetivos específicos.....	13
Capítulo 1. Marco Teórico: Enfoques sobre el cambio de política pública .....	14
1.1. El Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF).....	20
1.2. Críticas, ajustes y aspectos por desarrollar en el ACF .....	31
1.3. El enfoque epistemológico y metodológico del ACF .....	34
Capítulo 2. El estudio de la política de inserción / reincorporación / reintegración .....	38
2.1. Enfoque en el desarrollo o la seguridad.....	40
2.2. Las dimensiones económica, social y política de la reintegración .....	43
2.3. Procesos de inserción / reincorporación / reintegración en Colombia: Continuas desmovilizaciones sin cese total del conflicto.....	46
2.4. El uso del ACF para estudiar los cambios de la política de reintegración en Colombia .....	51
Capítulo 3. El Programa para la Reincorporación a la Vida Civil: un cambio en la interpretación de la política .....	59
3.1. Factores que llevaron a un cambio en la política de paz y de reintegración .....	61
3.1.1. Cambios en las condiciones sociales a nivel nacional e internacional .....	62

---

3.1.2. Cambios en la opinión pública y en la coalición gobernante del sistema.....	65
3.2. Cambios en la política de paz y en la visión sobre el conflicto armado y su solución.....	67
3.3. Las creencias respecto a la reinserción / reincorporación .....	70
3.3.1. El enfoque y los objetivos en el cambio de una política de reinserción a una de reincorporación .....	71
3.3.2. La relevancia de la política.....	78
3.3.3. Los cambios en los componentes social, económico y político ...	82
Capítulo 4. La creación de la Alta Consejería para la Reintegración y la expedición del CONPES 3554: el aprendizaje de política.....	88
4.1. Crisis interna.....	89
4.2. El rol de las ciudades.....	93
4.3. La influencia internacional .....	100
4.4. El rol de la información técnica y el cambio a una política de reintegración .....	105
Capítulo 5. La política de reincorporación en el Acuerdo Final entre el gobierno colombiano y las FARC-EP .....	111
5.1. La consolidación de la política de reintegración y una nueva política de paz.....	113
5.2. Las creencias del gobierno y las FARC respecto a reintegración/reincorporación .....	116
5.2.1. El paso de una política de reintegración a una de reincorporación .....	118
5.2.2. La creación de una nueva institucionalidad .....	121
5.2.3. Los Terrepaz, centro de la propuesta para la reincorporación de las FARC .....	122
5.2.4. La importancia de la reincorporación colectiva .....	128
5.2.5. Participación política a cambio de dejación de armas, la ecuación fundamental de la negociación.....	131

---

5.2.6. Otras medidas de reincorporación propuestas por el gobierno..	133
5.3. La breve negociación, el cambio de política y las dificultades posteriores .....	135
5.3.1. Reincorporación, al final de la negociación y con poca discusión .....	136
5.3.2. La reincorporación en el Acuerdo Final.....	139
5.3.3. Las principales dificultades en la implementación .....	143
Capítulo 6. Conclusiones .....	146
Bibliografía .....	155

## Lista de figuras

	<u>Pág.</u>
Gráfico 1. Diagrama de flujo del Marco de las Coaliciones Promotoras.....	24
Gráfico 2. Número mensual y acumulado de desmovilizados individuales y colectivos en el periodo 2003-2006. ....	91
Gráfico 3. Número anual de desmovilizados individuales en el periodo 2003-2017..	114

## Lista de tablas

	<u>Pág.</u>
Tabla 1. Clasificación de los documentos consultados en el transcurso de la investigación. ....	55
Tabla 2. Listado de entrevistas realizadas.....	56
Tabla 3. Número de desmovilizados, número potencial de personas en proceso de reintegración y presupuesto de la DGR, el PRVC y el PAHD para el periodo 2001-2006. ....	80

## Lista de abreviaturas

Abreviatura	Término
ACF	Advocacy Coalition Framework (en español, Marco de las Coaliciones Promotoras)
ACR	Alta Consejería Presidencial para la Reintegración / Agencia Colombiana para la Reintegración
ARN	Agencia Colombiana para la Reincorporación y la Normalización
CNN	Consejo Nacional de Normalización
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación
CODA	Comité Operativo para la Dejación de Armas
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
DGR	Dirección General para la Reinserción
DNP	Departamento Nacional de Planeación
IDDRS	Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards (en español, Estándares Integrados sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración)
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
PACPRB	Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá
PAHD	Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado
PPR	Programa Presidencial para la Reinserción
PRVC	Programa para la Reincorporación a la Vida Civil
ZVTN	Zonas Veredales Transitorias de Normalización



## Introducción

¿Qué sucede con los combatientes cuando deciden finalizar su participación en la guerra y buscan retomar su vida alejados de las armas? Distintas experiencias en el mundo permiten observar que dicha transición no suele ser fácil, especialmente en personas que participaron en grupos armados ilegales, ya que enfrentan una serie de dificultades como el completo quiebre con lo que era su vida cotidiana, el rechazo de la sociedad a la que buscan integrarse, la dificultad para encontrar un empleo, afectaciones psicológicas, entre muchas otras. Distintos países, entre ellos Colombia, han adelantado políticas públicas de reintegración de excombatientes para facilitar este proceso.

Colombia ha sufrido un conflicto armado interno por más de 50 años, en medio del cual ha experimentado procesos de paz o de desmovilización que han resultado en la reintegración a la vida civil de un gran número de excombatientes. Sin embargo, la política pública de reintegración no ha sido la misma en todos estos años, pues su enfoque, objetivos, estrategias, programas e incluso la importancia dada al tema han cambiado en el tiempo.

En este sentido, la presente tesis tiene como objeto de estudio la política pública de reintegración de excombatientes en Colombia en el periodo 2002-2017 y la pregunta central que guía la investigación es ¿cómo se dieron los cambios evidenciados en la política en este periodo de tiempo y cómo estos cambios se relacionan con las creencias que tienen los distintos grupos que intervienen en la discusión de la política? Se escoge el 2002 como el año de inicio del estudio debido a que es el inicio del gobierno Uribe, en el cual se da una reorientación de los programas adelantados hasta el momento y se crea el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil – PRVC, reconocido erróneamente en distintos documentos oficiales como el punto de partida de la política de reintegración en Colombia. El 2017 es el año final del estudio porque en este momento inició la

implementación de la reintegración de las FARC-EP y porque en 2018 inició la recolección de información para este trabajo.

Para ayudar a responder esta pregunta se emplea el Marco de las Coaliciones Promotoras (o abreviado ACF, por sus siglas en inglés), un enfoque teórico ampliamente utilizado para analizar el cambio en una política pública. Al emplear el ACF, es necesario establecer tres variables: 1) el subsistema de política, en el que se trata el tema y los actores que directa o indirectamente interactúan allí, 2) los sistemas de creencias que tienen los actores y mediante el cual interpretan el mundo y la política específica y 3) unas coaliciones promotoras, en las que actores con creencias similares se agrupan y coordinan para lograr sus objetivos de política. Para los autores del enfoque esto es importante, ya que las políticas públicas no se deben estudiar solamente de la forma tradicional como las acciones o inacciones del gobierno partiendo de algunos intereses particulares, sino también como la traducción de un sistema de creencias que se manifiesta en metas, reglas, incentivos, sanciones, subsidios, impuestos y otros instrumentos que regulan cualquier asunto (Jenkins-Smith et al., 2018, p. 142). Partiendo de estas tres variables principales, es posible estudiar los caminos o factores que conducen a un cambio de política pública.

Por lo tanto, este trabajo de investigación busca identificar el subsistema de la política pública de reintegración en Colombia, su relación con otros subsistemas como el de las políticas de paz o de desmovilización, las coaliciones de actores que buscaban influir en la política y las creencias que allí se debatían. Tomando esto como base, se analizan la forma como se dieron los cambios en la política pública entre 2002 y 2017, identificando si pueden explicarse por eventos o choques externos al subsistema, por un choque o crisis interna, por un proceso de aprendizaje que tuvo la coalición dominante, por un acuerdo negociado entre las coaliciones o, como se evidencia aquí, por una combinación de algunas de estas.

Existe un gran número de investigaciones que se han adelantado sobre este tema, de las cuales se pueden destacar cuatro desarrolladas en el ámbito académico: Carranza-Franco (2019) compara los procesos de reintegración adelantados bajo el gobierno Uribe y bajo el gobierno Santos; Sanabria (2018) estudia la política nacional entre 2008 y 2016 desde la teoría neoinstitucional; Saldarriaga Romero (2013), usando la teoría del equilibrio puntuado y el enfoque de corrientes múltiples, estudia los cambios en la política de

reintegración en Bogotá entre 2004 y 2011; Villarraga participó en numerosas investigaciones sobre la historia de los procesos de paz y los procesos de reintegración. Partiendo de estas, la presente tesis busca contribuir a la literatura al estudiar los cambios de la política nacional de reintegración entre 2002 y 2017 a partir de un enfoque teórico ampliamente utilizado para analizar un cambio de política, el Marco de las Coaliciones Promotoras – ACF.

Para lograr su propósito, este documento se divide en seis capítulos, además de la presente sección de introducción. El sexto y último capítulo presenta las conclusiones del trabajo.

En el primer capítulo se presentan brevemente los principales enfoques teóricos para estudiar el cambio en una política pública: el enfoque de las corrientes múltiples, la teoría del equilibrio puntuado y el Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF). Considerando que el ACF es un enfoque ambicioso e integracionista en el campo de las políticas públicas, que aporta una rica variedad de categorías y conceptos útiles para explicar el desarrollo de una política pública y su cambio, este se desarrolla a profundidad al ser el enfoque elegido para esta investigación. Para ello se describen sus fundamentos, sus énfasis teóricos, las críticas y ajustes que ha tenido desde su presentación inicial y, para finalizar, el enfoque epistemológico y metodológico bajo el cual ha sido empleado.

El segundo capítulo realiza una contextualización sobre la reintegración, la experiencia que ha tenido Colombia en estos procesos desde 1954 y presenta la metodología adelantada en esta investigación. Partiendo de los Estándares Integrados de Desarme, Desmovilización y Reintegración -DDR- adoptados por Naciones Unidas (2005), se adopta el concepto de reintegración como el proceso social, económico y político de largo plazo por el que excombatientes adquieren la condición de civil y obtienen un empleo sostenible e ingresos. Luego de ello, se presenta brevemente el debate existente entre los procesos de DDR con un enfoque de seguridad o minimalista, partiendo de una visión de paz negativa, y los procesos con un enfoque de desarrollo o maximalista, en el marco de una visión de paz positiva. Delinear este debate permitirá identificar de forma más clara los actores, las coaliciones y sus creencias respectivas. Para dar un contexto previo al tema, este capítulo presenta las cinco experiencias de desmovilización y reintegración que tuvo

Colombia antes de 2002. A lo último, se detalla la metodología implementada en este trabajo para estudiar la política de reintegración entre 2002 y 2017 haciendo uso del ACF.

El tercer capítulo analiza la política de reintegración adelantada bajo el gobierno Uribe (2002-2010) y los cambios que tuvo en dichos años. Para ello primero se reseñan los factores que llevaron a un cambio de política en 2002: un cambio en las condiciones sociales a nivel nacional e internacional, un cambio en la opinión pública y un cambio en la coalición gobernante del sistema. Luego se muestran las distintas creencias que tenían el gobierno Pastrana y el gobierno Uribe en torno a la política de paz y la visión sobre el conflicto armado y su solución, las cuales en este trabajo se consideran como las creencias profundas que subyacen a la política de reintegración. Finalmente se describen específicamente los cambios del núcleo de la política, en donde pasa a ser parte de la estrategia contrainsurgente del gobierno Uribe y se toma como una política de corto plazo y sin la importancia requerida ante la magnitud del problema.

Sin embargo, la política implementada hasta el momento se mostraría insuficiente para responder al gran número de personas que estaban dejando las armas y a las distintas críticas que recibían desde distintos frentes. Por esta razón, el capítulo cuarto muestra cómo la política adelantada por el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil – PRVC atraviesa un proceso de reformulación luego de un aprendizaje orientado a política ocasionado por la mezcla de tres factores: una crisis interna que la hacía insostenible tal como estaba siendo adelantada; programas de reincorporación locales en Medellín y Bogotá que desafiaban las premisas de las que partía el PRVC; y la influencia de la comunidad internacional, tanto directa (mediante asesorías externas, misiones de organismos multilaterales y mesas de cooperación internacional) como indirecta (luego de la consolidación de las mejores prácticas en los Estándares Integrados de DDR). Como resultado, se crea la Alta Consejería para la Reintegración -ACR- en 2006 y se expide la Política Nacional de Reintegración Social y Económica -PRSE- mediante el CONPES 3554 de 2008.

En el quinto capítulo se estudia el cambio en la política de reintegración alrededor del Acuerdo Final entre el gobierno colombiano en cabeza del presidente Santos y la guerrilla de las FARC-EP. Para esto, la primera sección del capítulo describe de forma breve la consolidación de la política de reintegración entre 2009 y 2015 y el cambio que representó

el gobierno Santos en torno a la política de paz. En la segunda sección se describen en detalle las creencias de cada coalición en la mesa de negociaciones en torno a la reincorporación de excombatientes. Finalmente se muestra cómo se desarrolló la discusión frente al tema, el cambio de política que se plasmó en el Acuerdo Final y algunas de las dificultades que han surgido en la implementación.

Antes de continuar, es muy importante hacer una precisión sobre tres términos que van a ser usados continuamente pero que en la práctica política suelen emplearse: reintegración, reinserción y reincorporación.

En primera medida, en la literatura sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) se ha dado una clara distinción entre los conceptos de reinserción y reintegración, aún más luego de la publicación de los Estándares Integrados de DDR por parte del sistema de las Naciones Unidas. Así, se ha distinguido que la reintegración es un proceso social y económico de desarrollo continuo y de largo plazo, mientras que la reinserción es el paso previo a la reintegración y constituye la asistencia material y/o financiera transitoria y de corto plazo para satisfacer las necesidades inmediatas de los excombatientes y sus familias (Naciones Unidas, 2005, p. 2).

Al margen de estas definiciones establecidas, al analizar el caso de Colombia es importante comprender el contexto en el que han sido empleados los conceptos de reinserción, reintegración y reincorporación en distintas épocas históricas de la política pública entre 2002 y 2017. El término “reinserción” se empleó hasta el cierre abrupto de la Dirección General para la Reinserción en 2003. Queriendo marcar un cambio, se creó el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil, de forma que se cambió “reinserción” por “reincorporación”. Desde 2006, luego de la publicación de los Estándares Integrados de DDR, se emplea “reintegración” a nivel internacional, y ello se reflejó en Colombia con la creación de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración. Ante el desacuerdo de la guerrilla de las FARC-EP con el término “reintegración”, se adoptó en cambio “reincorporación” para la negociación e implementación del Acuerdo Final de paz con el gobierno nacional.

Ante esta multiplicidad de términos, esta investigación parte de entender que las entidades y programas nombrados anteriormente comparten su finalidad: facilitar y apoyar

el regreso a la vida civil de los excombatientes del conflicto armado en Colombia. En este sentido, se adopta en forma general el concepto de “reintegración”, empleado convencionalmente por la literatura académica para nombrar la política pública que tiene esta finalidad. Sin embargo, para tener mayor precisión y claridad al analizar una etapa histórica en particular, se da preferencia al término empleado en ese momento, tal como se describió en el párrafo anterior.

La identificación de los distintos conceptos empleados y las razones por las que cambiaron de hecho ayudan a comprender las diferencias que hay en las etapas históricas de la política pública de reintegración y la forma como se transitó de una etapa a otra debido al contexto y a las creencias que tenían los actores involucrados, lo cual contribuye a alcanzar el objetivo de esta investigación.

## **Formulación del problema de investigación**

En el segundo semestre de 2016 Colombia vivió uno de los acontecimientos más importantes en su historia, la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP. Este acuerdo permitió que el grupo insurgente más antiguo de América Latina, con más de 50 años desde su fundación, dejara las armas y se acordaran una serie de transformaciones que permitieran eliminar las causas del conflicto armado en el país.

En este contexto, varias inquietudes surgían respecto al futuro de los combatientes de la guerrilla y las condiciones necesarias para que estos hombres y mujeres logran llevar esta nueva etapa de su vida con éxito. Luego de la dejación de armas, ¿qué harían los más de diez mil integrantes de las FARC-EP? ¿Cómo se integrarían de nuevo a la sociedad y cómo serían recibidos? ¿Qué alternativas de generación de ingresos tendrían? ¿Cómo podrían desenvolverse como sujetos políticos ahora que participaban desde la legalidad? ¿Cómo ayudarían al desarrollo político, económico y social en los territorios donde adelantan su reincorporación? Y en general, ¿cómo se facilitaría la reintegración (o reincorporación) de los antiguos militantes de la guerrilla?

Esta no es la primera vez que en Colombia se formulaban este tipo de preguntas. En un país con un conflicto armado de más de 50 años, en el que ya se habían firmado

acuerdos de paz con otros grupos armados y en el que miles de excombatientes habían abandonado de manera individual la confrontación, ya existía una larga historia de políticas e instrumentos desarrollados con el mismo fin de facilitar el regreso de los combatientes a la vida civil.

Hasta 2019, más de 90.000 combatientes dejaron las armas y buscaron retornar a la vida civil en Colombia, desagregados de la siguiente forma: 6.500 miembros de las guerrillas liberales luego de la amnistía promulgada bajo el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla (Fundación Cultura Democrática - FUCUDE & Asociación de Constructores de Paz - ASOPROPAZ, 2006); 1.423 bajo las negociaciones de paz en el gobierno Betancur (Villarraga S., 2013), 4.775 producto de los acuerdos de paz de los noventa (Observatorio de Paz y Conflicto - OPC, 2015); alrededor de 3.000 desmovilizados individuales hasta el 2002 (Ministerio del Interior & Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia, 2000; Pinto et al., 2002), 31.671 desmovilizados de forma colectiva de grupos paramilitares entre 2003 y 2006 (OACP, 2019); 154 desmovilizados colectivos de organizaciones guerrilleras entre 2005 y 2008, 109 pertenecientes a la FARC-EP y 49 al Ejército Revolucionario Guevarista (ERG) (Observatorio de Paz y Conflicto - OPC, 2015); 32.554 desmovilizados individuales, tanto de organizaciones guerrilleras como paramilitares, entre 2003 y 2019 (Agencia para la Reincorporación y la Normalización, 2020c; Ministerio de Defensa Nacional, 2019); y, finalmente, 13.202 personas acreditadas dentro del proceso de paz con las FARC-EP entre 2017 y 2019 (Agencia para la Reincorporación y la Normalización, 2020a).

Esta dejación de armas por parte de los combatientes ha estado generalmente acompañada de procesos de inserción, reincorporación o reintegración. El primer precedente de amnistía e indulto a favor de aquellos alzados en armas acompañado de programas de rehabilitación en las zonas afectadas por el conflicto se da en 1954; en 1982 se da el primer proceso de desmovilización y inserción en el marco de una negociación de paz; la década de los noventa dejó acuerdos de paz con múltiples grupos armados e importantes procesos de inserción política, social y económica. A pesar de esta amplia historia, en la memoria institucional de la entidad actualmente a cargo de la política, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN<sup>1</sup>, solo se reconoce al Programa

---

<sup>1</sup> La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) señala en su página web "Los orígenes de la Entidad se remontan al Programa para la Reincorporación de la Vida Civil (PRVC)

para la Reincorporación a la Vida Civil (PRVC), creado en 2003, como la primera entidad a cargo de apoyar el regreso a la vida civil de los excombatientes.

Queda así claro que, desde antes de la firma del Acuerdo Final con las FARC-EP, los distintos gobiernos del país han implementado políticas de reintegración de excombatientes. Partiendo del 2002, año en el que inicia el periodo de estudio de este trabajo, existía la Dirección General para la Reinserción – DGR, encargada hasta el momento del proceso de reintegración de excombatientes. Aunque habían aumentado las desmovilizaciones individuales en los últimos años, estas no eran incentivadas desde el gobierno nacional, debido a que la política de reinserción adelantada por la DGR tenía un marcado énfasis en la construcción de paz y la reconciliación, en línea con la política gubernamental de buscar una salida negociada al conflicto armado (Ministerio del Interior, 2002a). Igualmente, se destacaba la amplia participación de los excombatientes en la definición de la política, hasta el punto de que una importante parte de directivos y contratistas eran de esta población (Entrevista 1, comunicación personal, 16 de noviembre de 2018; Pinto, et al., 2002). Por estas razones, se puede decir que en los procesos de paz de los años noventa y aún bajo el gobierno Pastrana se adelantó un programa de reinserción cercano al desarrollo, pues en el marco de una salida negociada al conflicto se tuvieron como principios la construcción de paz y la reconciliación.

Con el nuevo gobierno en 2002 se gestan importantes cambios, que se podrían resumir en lo que el Centro Nacional de Memoria Histórica (2015) denominó “viraje en función del propósito bélico”. Con una visión opuesta al anterior gobierno sobre el conflicto y la forma de finalizarlo, se dio un fuerte impulso a la política de desmovilización debido a su potencial como estrategia contrainsurgente, mientras que se restó importancia a política de reintegración. La DGR fue cerrada en 2003 sin hacer un balance de sus experiencias positivas, pues se veía como una política poco exitosa que había beneficiado casi exclusivamente a los desmovilizados de organizaciones guerrilleras de los años noventa. En su lugar fue creado el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de las Personas y Grupos Alzados en Armas (PRVC), un programa con un menor perfil que el adelantado por la DGR, con menores recursos presupuestales en su inicio, con menos puntos de atención a las personas en proceso de reincorporación a lo largo del país y que pensaba

---

que funcionó en el Ministerio de Interior y de Justicia entre 2003 y 2006”. Consultado en <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/paginas/resena.aspx>

la reintegración como un proceso de corto plazo que podía finalizarse en 18 o 24 meses. Contrario a como se estaba realizando hasta el momento, este gobierno implementó un programa de reincorporación con enfoque en las metas de seguridad de corto plazo, dando incentivos a los excombatientes para que dejaran las armas, pero sin tener en cuenta una visión de largo plazo.

En los primeros años de gobierno no hubo gran controversia o actores que se opusieran a la política y pudieran influenciarla. Solo entre 2005 y 2006, cuando se presentó una crisis interna por el gran número de personas que se habían desmovilizado en los tres años anteriores y por las problemáticas de convivencia y seguridad generadas en las ciudades, aumentó la controversia y distintos actores, como las alcaldías de Bogotá y Medellín y la comunidad internacional, abogaron por un cambio en la política para que fuera pensada en el largo plazo, no estuviera centralizada en Bogotá y tuviera mayor relevancia. En síntesis, buscaban que tuviera un mayor enfoque en el desarrollo y no en la seguridad.

Esta crisis interna y la discusión que hubo en torno al tema propició que dentro del mismo gobierno se decidiera hacer un cambio de política. Producto de este en 2006 se creó la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración (ACR) en reemplazo del PRVC y en 2008 se publicó el documento CONPES 3554 “Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales”. En primera medida, se aumentó la relevancia dada a la problemática desde el gobierno. Segundo, se elimina el limitante de dos años para participar en el programa que existía bajo el PRVC, ya que deja de verse como una política asistencialista de corto plazo para pasar a ser un proceso de largo plazo basado en el desarrollo de capacidades y aptitudes. Tercero, la atención psicosocial a los excombatientes se considera crucial en el proceso de reintegración. Cuarto, se define como un elemento importante la reintegración basada en comunidades, por la cual los programas no debían enfocarse solo en el excombatiente sino también en la comunidad que lo recibe. Quinto, se da de nuevo importancia a la regionalización de la política, por lo que aumenta la presencia a lo largo del territorio nacional en cabeza de la ACR.

Esta política se fortalecería y consolidaría hasta el 2016, cuando surge un nuevo cambio luego de firmarse el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el gobierno colombiano y las FARC-EP. De un lado, la posición del gobierno era mantener el *statu quo* de la política que hasta el momento

adelantaba de forma exitosa la ACR. Por el contrario, las FARC propusieron grandes cambios en torno a tres ejes: lo comunitario y campesino, lo colectivo y lo político.

Aunque las creencias de cada parte eran muy importantes, partiendo incluso del concepto a emplear (reintegración, reincorporación o normalización), se pactaron cuatro cambios importantes en la política luego del Acuerdo Final: 1) Una nueva institucionalidad, encabezada por el Consejo Nacional de Reincorporación - CNR y la nueva Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN (en reemplazo de la ACR), en las que los excombatientes en proceso de reincorporación serían coparticipes del diseño y desarrollo de la política; 2) La posibilidad de realizar una reincorporación colectiva en el marco de organizaciones de economía social y solidaria denominadas Economías Sociales del Común – ECOMÚN, aunque reconociendo el principio por el cual cada persona podía elegir libremente cómo adelantar su proceso; 3) El importante rol de la reincorporación política dentro del proceso que adelantan los excombatientes, al crearse un nuevo partido político con representación en el Senado y la Cámara de Representantes, con financiación especial también para su centro de pensamiento y formación política; 4) Aunque en el Acuerdo Final se estableció que las Zonas Veredales Transitorias de Normalización – ZVTN se acabarían luego de finalizar la dejación de armas, estas se transformaron, aunque con muchas dificultades, en los territorios donde algunos excombatientes realizan su proceso de reincorporación colectiva, comunitaria y campesina a largo plazo.

Se identifica así que, en los dieciséis años transcurridos entre 2002 y 2017, se presenciaron cambios en la institucionalidad que diseña y ejecuta la política pública de reintegración. Aún más importante, ha cambiado también el diagnóstico del problema, los objetivos de la política, su enfoque, estrategias y recursos asignados, con lo cual se han generado discusiones y controversias en torno a esta. Este hecho plantea un interesante objeto de investigación dentro del campo de la ciencia política y, específicamente, dentro del análisis de políticas públicas, desde el cual se pueden analizar las motivaciones de los grupos que definieron la política, los grupos que participaron en su discusión y los distintos factores sociales, económicos y políticos que ocasionaron los cambios en la política de reintegración de excombatientes.

De esta forma, se plantea a continuación la pregunta de investigación que guía este documento:

¿Cómo se dieron los cambios evidenciados en la política pública de reintegración de excombatientes en Colombia entre los años 2002 y 2017 y cómo estos cambios se relacionan con las creencias que tienen los distintos grupos que intervienen en la discusión de la política?

## **Hipótesis**

Se evidencian tres cambios de relevancia en la política pública de reintegración entre 2002 y 2017, que a la vez están relacionados con cambios en la entidad encargada de esta política. El primero ocurre en el periodo 2002-2003, en donde se elimina la Dirección General para la Reinserción (DGR) y en su reemplazo surge el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de las Personas y Grupos Alzados en Armas (PRVC); este cambio se explica por un cambio en la opinión pública que lleva al poder a un nuevo gobierno con una visión distinta del conflicto armado y la forma de finalizarlo. El segundo se da entre 2006 y 2008 con la creación de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración (ACR) y la expedición del documento CONPES 3554; en este periodo la fuente de cambio es un aprendizaje de política ocasionado por distintos factores: crisis interna de la política nacional, emergencia de programas locales que desafiaban las premisas de las que partía el PRVC y la influencia directa e indirecta de la comunidad internacional. Entre 2016 y 2017 se da el tercer cambio, luego de un acuerdo negociado entre dos grupos con visiones distintas de la reintegración, materializado en el Acuerdo Final entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP, por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación y posteriormente la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN).

Para profundizar, el primer cambio es causado por el cambio de gobierno en agosto de 2002, luego de un cambio en la opinión pública debido al recrudecimiento del conflicto armado, el fracaso de los diálogos de paz en el Caguán y al discurso internacional de la guerra contra el terrorismo. Con el nuevo gobierno se priorizó la desmovilización como estrategia contrainsurgente y se restó importancia a la reintegración de los excombatientes. Esto entró en abierta contradicción con el programa de reintegración adelantado antes de 2002, que puso su énfasis en la construcción de paz y la reconciliación, y guardaba cercana relación con el entendimiento que hasta ese momento

tenía el gobierno de la naturaleza del conflicto armado y el diálogo como forma de finalizarlo.

En 2006 ya fueron evidentes las problemáticas y crisis internas de la política adelantada hasta este momento, ante lo cual surgió un aprendizaje de política. Ante estas dificultades se habían creado políticas paralelas desde los gobiernos locales, principalmente en Medellín y Bogotá, que llamaban a modificar la política nacional de forma que fuera pensada más allá de una estrategia asistencialista y contrainsurgente y, en su lugar, tuviera en cuenta el rol de las comunidades receptoras, la importancia de la atención psicosocial y la necesidad de formar a los excombatientes como actores políticos y ciudadanos sujetos de derechos y deberes. Adicionalmente, en el contexto internacional se da un desarrollo conceptual del proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) que se materializa en los Estándares Integrados de DDR realizados por las Naciones Unidas a partir de las experiencias en otros países en conflicto.

El tercer cambio se da ante una negociación entre dos grupos con perspectivas diferentes sobre la reintegración. Por un lado, los negociadores de las FARC-EP, que veían esta política como una estrategia contrainsurgente que los había perjudicado en el pasado y por tanto rechazaban que les fuera aplicado lo concebido en la literatura como DDR, al punto de rechazar incluso el uso de la palabra “reintegración” dentro de la negociación y los acuerdos. En igual medida, se veían como una guerrilla de origen campesino con amplia presencia en el territorio colombiano, por lo cual deseaban mantener esta presencia al adelantar su proceso de reincorporación de forma colectiva y en base a las comunidades donde habían desarrollado su actividad. Por otro lado, los negociadores del gobierno sostenían que el programa adelantado hasta el momento era exitoso y reconocido a nivel internacional, por lo que este debería ser el pilar de una futura reincorporación de la guerrilla.

## **Objetivo general**

Explicar cómo se dieron los cambios evidenciados en la política pública de reintegración de excombatientes en Colombia entre los años 2002 y 2017 y cómo estos

cambios se relacionan con las creencias que tienen los distintos grupos que intervienen en la discusión de la política.

## **Objetivos específicos**

- Comprender las distintas herramientas analíticas que brinda el Marco de las Coaliciones Promotoras – ACF que permitan aplicarlo al caso de estudio de la política pública de reintegración de excombatientes en Colombia entre 2002 y 2017.
- Identificar, mediante el uso de fuentes primarias (entrevistas semi-estructuradas) y secundarias (análisis documental), las coaliciones de actores que participan en la discusión y definición de la política pública, además de las creencias, recursos y estrategias que emplean en este proceso.
- Entender el contexto en el que distintos actores, factores y acontecimientos han influido en la discusión, definición y cambio de la política pública de reintegración durante el periodo estudiado.

## Capítulo 1. Marco Teórico: Enfoques sobre el cambio de política pública

El interés en una política pública por parte de un analista requiere su estudio a profundidad, y así, el análisis del proceso que ha atravesado la política en un periodo de tiempo particular. Por lo general, el analista encontrará que en este tiempo la política ha experimentado algún cambio, así sea pequeño, en alguno de los aspectos que la definen, como por ejemplo el diseño institucional en el que se adelanta, la importancia asignada al problema social, los objetivos, las metas, los instrumentos empleados, los mecanismos causales e impactos esperados. Así, el interés inicial por analizar una política deriva en una investigación sobre los aspectos que cambiaron, la magnitud del cambio, el contexto en el que se da, los factores que lo motivaron y facilitaron, los grupos que estuvieron involucrados y las ideas e intereses que defendían.

El primer marco desarrollado para analizar el proceso de las políticas públicas, así como el más popular e influyente hasta el momento, es el denominado “ciclo de política”, “enfoque por etapas” o “marco secuencial” presentado por Harold Laswell en la década de 1950 y refinado por Charles O. Jones en la década de 1970 (Roth, 2017). Laswell fue pionero al buscar que el estudio de las políticas públicas se considerara como un campo independiente (denominado originalmente por él como “ciencias de la política”), y el marco que propuso permitió dar un impulso a este propósito.

En el marco secuencial se presenta a la política pública como un objeto de análisis que puede ser entendido más fácilmente al dividirlo en distintos componentes y estudiar cada uno aisladamente, de forma que luego se pudieran unir para tener una comprensión completa del objeto (Roth, 2017). Como señala Calderón Romanov (2010), Laswell propuso inicialmente siete fases secuenciales en las que se divide la política pública: información, promoción, formulación, adopción, implementación, finalización y evaluación.

Posteriormente, Jones retoma este esquema de fases y lo transforma en el más conocido actualmente “modelo del proceso político” con cinco fases: identificación del problema, formulación de soluciones, legitimación (también denominada toma de decisión), implementación y evaluación.

Este marco sigue siendo ampliamente utilizado como punto de partida para el análisis de políticas públicas gracias a su fácil comprensión y sus conceptos claramente definidos. Pero también ha generado multiplicidad de críticas. Sabatier (2007) recoge algunas de estas: 1) No es una teoría causal que identifique factores que llevan al proceso de la política de una etapa a otra, y por el contrario ha llevado a que se estudie cada etapa por separado sin hacer referencia al conjunto de la política; 2) la secuencia propuesta es a menudo inexacta, debido a que, por ejemplo, las evaluaciones de los programas afectan la formulación de soluciones o la legitimación se da al tiempo que los burócratas intentan interpretar legislación imprecisa; 3) tiene un enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*) y legalista en el que se suele poner el foco en la aprobación e implementación de un solo documento legislativo; 4) la simplificación excesiva al enfocarse en un solo documento legislativo lleva a que no se consideren otras propuestas de política o estatutos de política que involucran a múltiples niveles de gobierno<sup>2</sup>.

Posteriormente, se han desarrollado marcos o teorías más completos, que superen las críticas antes enunciadas y que efectivamente incorporen el cambio en las políticas. De acuerdo con John (2003), Real-Dato (2009) y Capano (2009), los enfoques de las corrientes múltiples (*Multiple Streams*), del equilibrio interrumpido (*Punctuated-equilibrium*) y de las coaliciones promotoras (*Advocacy coalition*) se han destacado en el estudio del cambio en las políticas públicas. Además de ser marcos sintéticos que reúnen los factores más relevantes en el estudio del proceso de la política, estos tres marcos tienen en común el rol que dan a las ideas<sup>3</sup>, aparte de otros elementos usualmente investigados como los

---

<sup>2</sup> Una descripción más detallada del ciclo de política y las críticas que ha generado se pueden encontrar en el capítulo 2.3.1. de Roth (2017).

<sup>3</sup> Calvin y Velasco (1997) hacen una gran revisión de literatura sobre distintos enfoques que se han desarrollado para el estudio de las ideas en el campo de las políticas públicas: el enfoque estadista desarrollado por Skocpol, Rueschemeyer, Evans, Weir y Hall; el enfoque de corrientes múltiples de Kingdon; el modelo de las coaliciones de Gourevitch; y el de las comunidades epistémicas de Hass, Adler, Drake y Kalypso. Muchos de los conceptos presentados por estos enfoques fueron inspiración o están relacionados con el Marco de las Coaliciones Promotoras, que será presentado más adelante y es el enfoque adoptado para la presente investigación.

intereses, el poder, las instituciones, las redes de política y los sucesos socioeconómicos (Cairney, 2011).

De estos tres, el primero en desarrollarse fue el enfoque de las corrientes múltiples<sup>4</sup> propuesto por Kingdon en su libro de 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Kingdon retoma el modelo de “cesto de basura” o “anarquía organizada” sugerido por Cohen, March y Olsen en 1972, en el cual la toma de decisión no resulta de un proceso racional como lo señala el ciclo de política. En vez de ello, distintas organizaciones arrojan continuamente una mezcla de soluciones y problemas a un “cesto de basura”, esperando que surja el momento en el que puedan ganar visibilidad. Así, hay una gran ambigüedad en la que los decisores están buscando problemas en los cuales trabajar y existen múltiples soluciones buscando problemas en los que puedan ser útiles. Debido a la racionalidad acotada de las organizaciones que toman las decisiones, que no pueden considerar todos los problemas al tiempo ni evaluar todas sus posibles soluciones, a menudo las elecciones no dependen de una metas o preferencias claramente definidas.

A partir de lo anterior, Kingdon señala que la dinámica de construcción de las agendas públicas puede concebirse como si estuviera compuesto por tres corrientes relativamente independientes: 1) la de los problemas; 2) la de las soluciones, alternativas o políticas públicas; y 3) la de la política.

En la primera corriente entran aquellos problemas que concentran la atención de los formuladores de política, dejando por fuera de consideración aquellos que no se consideran relevantes. En la corriente de soluciones o políticas públicas hay una gran cantidad de ideas que los “empresarios políticos” esperan llevar a la práctica, pero solo algunas logran destacarse luego de cumplir los criterios de factibilidad técnica, aceptación dentro de la comunidad de política y tengan una buena posibilidad de ser consideradas por los tomadores de decisiones. La corriente de la política se relaciona con la receptibilidad a adoptar ciertas soluciones luego de cambios en el sistema político, así como cambios en la opinión pública, elecciones, en el personal de la administración pública, campañas de presión adelantadas por grupos de interés, entre otros.

---

<sup>4</sup> La presentación aquí realizada de este enfoque se basa en Cairney (2012), Parsons (2007) y Roth (2017).

Aunque son independientes, hay situaciones o ventanas de oportunidad de corta duración en las que las tres corrientes confluyen ante un problema innegable (ventana problemática) o como respuesta a algo que sucede en la corriente política (ventana política). En estas condiciones, la corriente de las políticas públicas y los empresarios políticos tienen la oportunidad de avanzar y emparejar sus ideas con una problemática, aprovechando que las condiciones políticas lo permiten. Ante la presencia simultánea de las tres corrientes se presenta la oportunidad de que haya un gran cambio de política pública. De no presentarse alguna de ellas, esta se convertiría en un obstáculo para que suceda el cambio.

Otro enfoque que incorpora en su análisis el cambio de política pública es el de equilibrio interrumpido (también denominado equilibrio puntuado)<sup>5</sup>, presentado inicialmente por Baumgartner y Jones en el libro *Agendas and instability in American politics*, en 1993. El término “equilibrio puntuado” es retomado de la biología evolutiva y aplicado al campo de las políticas públicas para explicar el hecho por el cual los procesos políticos pueden caracterizarse por la estabilidad y el incrementalismo en largos periodos de tiempo, pero en ocasiones, se presentan cambios abruptos que dirigen la política en una nueva dirección. De esta forma, el enfoque del equilibrio puntuado busca estudiar tanto la estabilidad como el cambio en las políticas públicas.

La teoría del equilibrio puntuado tiene dos fundamentos. El primero es el de caracterizar a las distintas instituciones del sistema político como conservadoras, en el sentido que buscan mantener el *statu quo*. El segundo es la racionalidad acotada de las instituciones y los funcionarios públicos que las componen. Debido a esta última característica, todos los problemas no pueden ser analizados y resueltos al tiempo en las instituciones de mayor jerarquía del sistema, como la presidencia o el congreso. Por el contrario, realizan un “procesamiento serial”, en el que solo se puede dirigir la atención a uno o unos pocos temas de alto perfil e importancia al tiempo.

Para poder realizar un “procesamiento paralelo” de todas las situaciones o problemáticas que requieren atención en una sociedad, estas son tratadas individualmente por una comunidad de expertos (también denominada comunidad de política), en donde se

---

<sup>5</sup> La descripción del enfoque de equilibrio interrumpido se basa en Cairney (2012) y True, Jones y Baumgartner (2007).

establecen relaciones estables entre unos pocos funcionarios públicos y grupos de interés que conocen o están interesados en la temática específica del problema. Estas comunidades establecen relaciones estables, debido a que comparten una “imagen de política”, es decir, la forma en que definen y entienden el problema. Bajo estas circunstancias se establece un “monopolio de política”, en el que una sola imagen de política es generalmente aceptada, hay un equilibrio, y solo ocurren cambios marginales o incrementales como respuesta a la negociación entre intereses y la adaptación a nuevas circunstancias. Sin embargo, en algunas ocasiones, surge un evento o una serie de eventos acumulados por largos periodos de tiempo que llevan a que la situación tome impulso y sean de interés, no solo para la comunidad de política, sino que entren también en la agenda del macrosistema político.

En este contexto surgen nuevos actores con nuevas imágenes de política que desafían al monopolio de política establecido dentro de la comunidad. Debido a la naturaleza conservadora de las instituciones, estas buscan apaciguar o generar “retroalimentación negativa” a la problemática. Materializar el cambio y lograr posicionar la nueva imagen requiere gran esfuerzo, por lo cual los nuevos actores reaccionan llamando la atención de un público mayor y buscando apoyo en otras instituciones o espacios políticos que sean más favorables a la nueva imagen de política. Cuando la problemática llega al nivel del macrosistema político se abandona el equilibrio previamente establecido y se dan las condiciones para que haya un gran cambio en la política pública.

Por último, se encuentra el Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF, a partir de las siglas en inglés de *Advocacy Coalition Framework*) desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith. Las publicaciones de Sabatier en 1986 y 1987 son las primeras en las que se desarrolla el enfoque y en las que se describía como una síntesis de los enfoques *top-down* y *bottom-up* en la etapa de implementación (Jenkins-Smith et al., 2018, p. 137).

El ACF surge a partir de tres necesidades: 1) reemplazar el enfoque por etapas, que ya no era de gran utilidad y había recibido numerosas críticas, como las mencionadas previamente; 2) la importancia de incluir redes o comunidades de política con actores de numerosas instituciones públicas y privadas, más allá de los “triángulos de hierro” en los que solo se analizan las actuaciones de servidores públicos-burócratas, comités del

congreso y grupos de interés; 3) destacar el rol de la información técnica en las posiciones y decisiones de política (Sabatier, 1991, pp. 151-153).

En atención a la primera necesidad, el ACF busca desarrollar un marco capaz de analizar el ciclo completo de una política pública, sin dividirlo de forma poco realista en etapas. Como afirma Parsons (2007):

(...) el marco de las coaliciones promotoras constituye una notable aportación a la síntesis de una gama de enfoques para formular una teoría sólida y congruente, capaz de enlazar las etapas tempranas del ciclo de las políticas (definición del problema y establecimiento de la agenda) con la toma de decisiones y la implementación. La fortaleza específica de este marco es el hecho de que permite “trazar un mapa” del proceso de las políticas públicas que ilustra la forma en que deben considerarse las diversas etapas del ciclo de las políticas como fases más fluidas e interactivas de lo que los partidarios del modelo “por etapas” suelen afirmar (p.323).

Así, más que una propuesta para superar el tradicional ciclo de política, el ACF es un enfoque integracionista que considera en la explicación de las políticas públicas variables objetivas, como el contexto socioeconómico, los intereses de las personas, la información, los cambios tecnológicos, y subjetivas, como las creencias, valores e ideas (Roth, 2010, 2017). Aún más, Capano (2009) y Cairney (2016) llaman al ACF como el enfoque más ambicioso diseñado para explicar el desarrollo de una política pública y su cambio, debido a que permite organizar una amplia gama de ideas que han surgido en el campo de las políticas públicas.

Respecto a la segunda necesidad, sus autores reconocen en el ACF la materialización de varias ideas de Hecló. El concepto de “redes de temas”, introducido por Hecló en la década de 1970, busca integrar actores más allá de los triángulos de hierro, ya que las relaciones políticas son más complejas e incluyen actores poderosos en los que no se había puesto el foco hasta el momento. En estas redes de temas hay una gran variedad de participantes con grados de compromiso mutuo diferentes, además de que entran y salen de las redes constantemente (Cairney, 2012). Aplicando este concepto, la unidad de análisis en el ACF son los subsistemas de política, compuestos por actores de distintos niveles de gobierno que participan en la formulación e implementación, además de

periodistas, investigadores y analistas de política que juegan roles importantes en la generación, difusión y evaluación de ideas de política (Sabatier, 1988). En este sentido, busca ver la política pública no solo desde un enfoque centralista *top-down*, en el que solo instancias gubernamentales o grupos de presión tienen peso, sino también muestra una visión pluralista de la política en la que otros actores intervienen.

Este enfoque también surge por la necesidad que identifican los autores de incorporar el rol de las ideas, en especial de la información técnica, en el cambio de política. También es reconocida la influencia de Hecló en este aspecto, pues él consideraba que un factor importante del cambio en política pública es la interacción de personas en una comunidad de política, en la que la competencia por el poder y la búsqueda de mejores formas de abordar la problemática los llevaba un aprendizaje gradual sobre la política (Sabatier, 1993, p. 15). De esta forma nace el importante concepto dentro del ACF del “aprendizaje orientado a política”, que se refiere a “las alteraciones duraderas del pensamiento o las intenciones de comportamiento que son resultado de la experiencia y que tratan sobre el logro (o revisión) de los objetivos de política” (Jenkins-Smith et al., 2018, p. 151; Sabatier, 1993, p. 19).

Desde su aparición, el ACF ha sido uno de los marcos más utilizados en el análisis del proceso de política. Tan solo en lengua inglesa se registran alrededor de 240 investigaciones entre 1987 y 2014 en el que este marco se aplica. Gracias a su amplia difusión, constante actualización y profundidad con la que el ACF busca dar un marco general que estudia el cambio en la política pública, aportando categorías y conceptos bien desarrollados y útiles para el análisis, se seleccionó este enfoque para guiar la presente investigación sobre los cambios en la política pública de reintegración de excombatientes en Colombia entre 2002 y 2017. En la siguiente sección se describe a mayor profundidad el Marco de las Coaliciones Promotoras.

## **1.1. El Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF)**

El Marco de las Coaliciones Promotoras (abreviado como ACF por su nombre original en inglés *Advocacy Coalition Framework*) ha tenido varias revisiones en sus más de treinta años de existencia. Como se señaló anteriormente, las primeras publicaciones del ACF

fueron realizadas en 1986 y 1987 por Sabatier. Luego, junto a Jenkins-Smith, fue presentado formalmente como un enfoque para análisis de la política pública (Sabatier, 1988). En 1993 se publicó el libro *Policy Change and Learning*, en el que hacen algunos ajustes al enfoque e incluyen más casos de estudio en el que era aplicado. En 1999 se presentó la primera edición del libro *Theories of the Policy Process*, editado por Sabatier, que presenta las teorías más destacadas para el análisis de política pública, entre ellas, el ACF. Este libro cuenta hasta el momento con tres ediciones adicionales, publicadas en 2007, 2014 y 2018, que a la vez realizan revisiones o actualizan el ACF de acuerdo con las aplicaciones más recientes. A continuación se describen los principales aspectos del marco, empleando para ello los capítulos del libro *Theories of the Policy Process* desarrollados por Sabatier y Weible (2007), que incorpora ajustes de importancia, y por Jenkins-Smith et al. (2018), la versión más reciente.

Para iniciar la descripción, vale la pena resaltar las tres piedras angulares que Sabatier y Weible (2007) identifican en el ACF:

#### A. Subsistemas de política

La primera piedra angular es un supuesto a nivel macro, por el cual la forma más efectiva de investigar el cambio en cierta política es enfocándose en el “subsistema de política” que existe en torno a ella. Los subsistemas de política se definen por un tema, un alcance territorial y los actores que directa o indirectamente influyen los asuntos del subsistema.

Estos actores no se limitan a los comités legislativos, agencias gubernamentales y grupos de interés, sino que también incluyen a funcionarios públicos de cualquier nivel de gobierno, representantes del sector privado, miembros de ONG, periodistas, académicos, consultores privados, cabilderos (*lobbyists*), centros de pensamientos (*think tanks*) y miembros de las cortes.

Los distintos subsistemas de política son semindependientes, pero se superponen y están anidados con otros subsistemas (Jenkins-Smith et al., 2018). Por ejemplo, en el tema que compete a esta investigación, el subsistema de la política nacional de reintegración se relaciona con el subsistema de desmovilización, está muy relacionado con el subsistema

de la política de paz y a la vez es afectado por el subsistema de la política de reintegración distrital de Bogotá.

De esta forma, los subsistemas de política se constituyen en la principal unidad de análisis para entender el proceso de una política bajo el ACF.

### B. Sistema de creencias

La segunda piedra angular consiste en un sistema de creencias, basado en un modelo a nivel micro según el cual los actores tienen racionalidad limitada. Bajo este tipo de racionalidad, las capacidades cognitivas de los individuos limitan la habilidad para procesar estímulos como la información y las experiencias pasadas. Ante esto, las personas simplifican la complejidad del mundo a través de un sistema de creencias, mediante el cual facilitan la interpretación de nuevos estímulos externos.

En este sentido, el sistema de creencias es un conjunto de valores básicos, supuestos causales y percepciones de los problemas que determinan las elecciones y acciones de los actores (Sabatier, 1988; Schlager, 2007). Con base a creencias compartidas los actores forman coaliciones, buscando que dichas creencias, es decir, la forma en que ven y entienden el mundo, se vean reflejadas en la política pública.

El ACF conceptualiza que el sistema de creencias está estructurado jerárquicamente. Inicialmente están las creencias del núcleo profundo, que incluyen axiomas normativos y ontológicos que trascienden la temática de la política en cuestión, e incluyen posiciones sobre la naturaleza humana, la prioridad relativa de valores (como equidad versus libertad), el rol del gobierno versus el mercado y las personas que deben estar involucradas en la toma de decisiones gubernamentales. Debido a que son creencias normativas, es muy difícil que un individuo cambie sus creencias del núcleo profundo.

En un segundo nivel están las creencias del núcleo de la política, estas se orientan a la temática y ámbito específico del subsistema analizado. Proyectan una visión que guía el comportamiento de los actores e incluyen aspectos como la prioridad relativa que se da a distintos grupos, la valoración de la seriedad del problema, las causas básicas del mismo y las soluciones e instrumentos de política preferidos para abordarlo.

En el último nivel se encuentran las creencias con relación a aspectos secundarios, que se refieren a decisiones instrumentales e información necesaria para implementar las creencias del núcleo de la política. Estas creencias están circunscritas a un ámbito específico de la temática y en las cuales un individuo estaría dispuesto a ceder más fácilmente. Abarca aspectos como decisiones administrativas, apropiaciones presupuestales, importancia de distintas relaciones causales, información sobre el desempeño de programas e instituciones, entre otros.

Adicionalmente, se toma un resultado de la teoría prospectiva por el cual las personas recuerdan más fácilmente las pérdidas que las ganancias. Este hecho, unido al entendimiento del mundo y los estímulos a través de un sistema de creencias lleva a lo que los autores denominan “*devil shift*”, por el que las personas exageran la maldad de sus oponentes (Sabatier & Weible, 2007). Como resultado se tiene una actitud no colaborativa, desconfianza, conflicto y obstrucción a soluciones efectivas de política.

Al incluir este sistema de creencias y darles un lugar central dentro del marco, el ACF privilegia el rol de las ideas sobre el de los intereses. En este sentido, la principal motivación que guía el comportamiento de los actores es que sus creencias del núcleo de la política se vean reflejadas en decisiones y acciones de política pública.

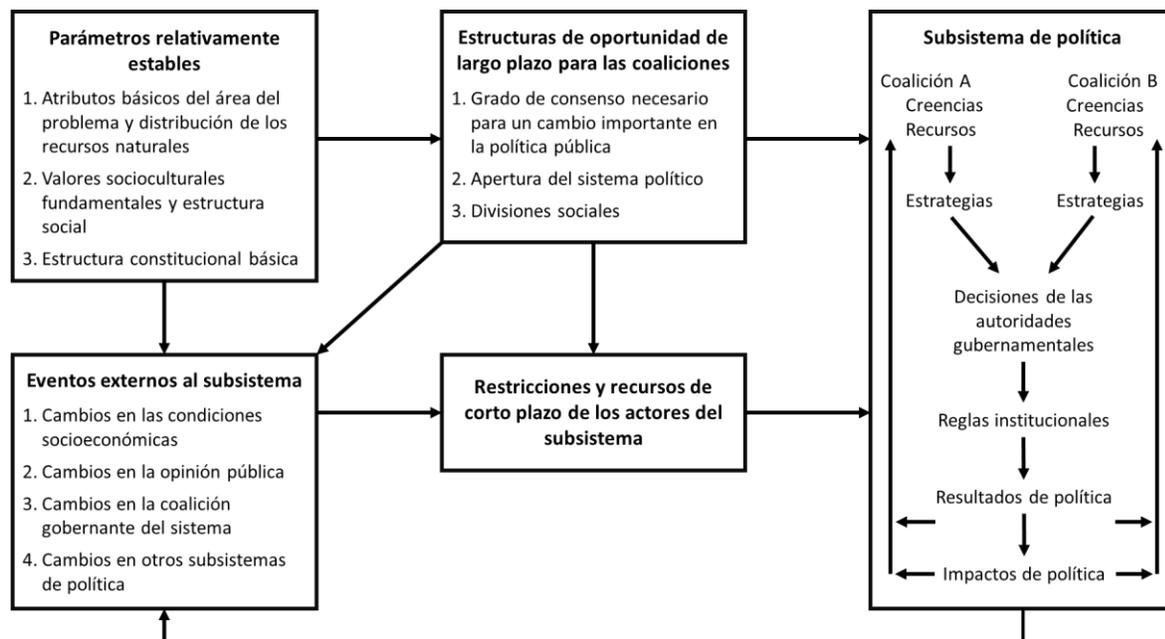
### C. Coaliciones promotoras

Un supuesto a nivel meso, por el cual se facilita el análisis si se agregan la multiplicidad de actores de distinto tipo y afiliación institucional mediante “coaliciones promotoras”. Como explica Parsons (2007), este concepto está estrechamente vinculado con la idea de las “comunidades epistémicas”, desarrollada por Haas y otros autores, concebidas como entidades compuestas por profesionales que comparten el compromiso con un modelo causal común, una serie de valores políticos comunes, la convicción en la verdad de su modelo y el compromiso de traducir dicha verdad en políticas públicas, convencidos de que así mejorará el bienestar de los seres humanos.

Cada coalición es formada por actores que comparten un sistema de creencias similar y se coordinan de una forma no trivial para lograr sus objetivos de política. Este concepto permite que en el análisis se incluyan, además de los tradicionales triángulos de hierro, a

representantes del sector privado, periodistas, analistas de política, consultores privados, entre otros.

Partiendo de estas piedras angulares, los autores buscan desarrollar un completo marco con el cual sea posible todo el proceso de política. Las categorías desarrolladas para ello y la relación entre estas se resumen en el diagrama de flujo que se presenta en el gráfico 1.



**Gráfico 1.** Diagrama de flujo del Marco de las Coaliciones Promotoras.

Fuente: Traducción propia a partir de Jenkins-Smith et al. (2018)

En el cuadro derecho se observa la principal unidad de análisis del ACF, el subsistema de política. Allí interactúan distintas coaliciones, con sus respectivas creencias, recursos y estrategias, buscando que las creencias del núcleo de la política que promueven (o sus imágenes de política, como se denominaría en el enfoque del equilibrio puntuado) se reflejen en las decisiones de las entidades gubernamentales que formulan la política pública y que posteriormente son implementadas. Dependiendo de los resultados e impactos que tenga la política, estos van a tener un impacto en las creencias y recursos de las coaliciones como un aprendizaje o podrían también ser usados como estrategia en la disputa entre las mismas.

En la parte izquierda del diagrama se incluyen dos categorías que afectan al subsistema de política, los parámetros relativamente estables del sistema político y los eventos externos al subsistema. La primera categoría se caracteriza por incluir parámetros que no cambian en el corto plazo, como la estructura social, cultural, económica, física e institucional subyacente al subsistema. Estos parámetros pueden ser internos al subsistema, como los atributos del área del problema, o externos, como la estructura constitucional.

Los parámetros relativamente estables determinan las estructuras de oportunidad de largo plazo en las que interactúan las coaliciones (recuadro en la parte central superior del diagrama). Como Sabatier y Weible (2007) explican, estas estructuras de oportunidad son características de los sistemas de gobierno (*polity*) que afectan los recursos y restricciones de los actores del subsistema. Estas comprenden el grado de consenso necesario para un cambio importante, en el que dependiendo del régimen político se pueden requerir supermayorías para aprobar reformas importantes o donde un grupo minoritario puede imponer sus decisiones; la apertura del sistema político, que indica la cantidad y accesibilidad de espacios donde personas o grupos puedan participar para presentar y promover sus propuestas (espacios como cuerpos legislativos, cortes judiciales, distintos niveles de gobierno nacional, federal o descentralizado y entidades gubernamentales); y divisiones sociales persistentes, bajo las cuales un cambio de política necesitaría un amplio consenso entre las coaliciones políticas para no aumentar el conflicto social.

De otro lado, los eventos o choques externos al subsistema pueden ocurrir en el plazo de diez años, afectar el subsistema de política y llevar a un cambio importante en la política pública. Estos incluyen cambios en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública, en la coalición gobernante del sistema político (debido a elecciones, por ejemplo) y en otros subsistemas de política relacionados. Como es mostrado en Sabatier (1991, 1993), la base de este concepto son los modelos desarrollados por demógrafos políticos en la década de 1970 que ya identificaban los cambios en las condiciones económicas y sociales (tal como la migración, el nacimiento de nuevos movimientos sociales, las elecciones y los cambios macroeconómicos en la inflación y el desempleo) como una fuente de cambio en la política pública.

Los eventos externos son una condición necesaria para que ocurra un cambio importante en la política pública, ya que redistribuyen los recursos entre los actores del subsistema y abren o cierran espacios políticos en donde se puede promover una reforma (recuadro central inferior del diagrama), pero no son una condición suficiente. Para que suceda un cambio importante, los choques deben ser aprovechados por la coalición minoritaria y usados para despertar el interés público sobre otras narrativas de política, lograr posicionarse en la agenda o atraer la atención de tomadores de decisión de alto nivel<sup>6</sup>.

De esta forma, los recursos con los que cuentan las coaliciones y sus integrantes son una categoría importante por desarrollar, debido a que definen su capacidad real de traducir sus ideas y creencias en política pública. Una tipología de recursos relevantes es desarrollada por Sabatier y Weible (2007):

- **Autoridad legal para tomar decisiones de política pública:** En el ACF, los actores con posiciones de autoridad legal pueden ser miembros de alguna coalición promotora, caso en el cual se vuelve un importante recurso de la coalición. Una de las características más importantes de una coalición dominante es tener más miembros en posiciones de autoridad legal que otras coaliciones minoritarias.
- **Opinión pública:** Una estrategia típica de las coaliciones es buscar ganar apoyo de la comunidad, pues aquellas que tengan una buena opinión pública verán favorecidas sus posiciones en encuestas de opinión y podrán ubicar más fácilmente a sus integrantes en posiciones de autoridad legal.
- **La información:** La información con relación a las causas y la gravedad del problema y los costos y beneficios de distintas alternativas de política es un recurso importante. Esta información es usada estratégicamente para convencer sobre las fallas en las imágenes de política de los oponentes, convencer a los tomadores de decisión de apoyar alguna propuesta de política y ganar apoyo de la opinión pública. Debido a esto, los investigadores y académicos tienen un rol importante dentro del ACF.
- **La capacidad de movilizar activistas:** Las élites políticas suelen usar miembros del público que comparten sus creencias de política para participar en

---

<sup>6</sup> Nótese aquí la similitud con la convergencia de distintas corrientes, presentado en el enfoque de corrientes múltiples de Kingdon.

actividades como manifestaciones, protestas, campañas de recaudo de fondos, entre otros.

- Los recursos financieros: El dinero puede ser usado para comprar otros recursos. Por ejemplo, una coalición con dinero podría financiar investigaciones de centros de pensamiento, realizar campañas publicitarias para ganar el apoyo público o financiar candidatos que apoyen sus posiciones.
- Liderazgo hábil: Los líderes hábiles (*policy entrepreneurs*) pueden generar una visión positiva de una coalición, usar recursos eficientemente, atraer nuevos recursos y aprovechar oportunidades para generar un cambio de política pública.

Con estas premisas y categorías desarrolladas, los autores señalan que el Marco de las Coaliciones Promotoras tiene un alcance o énfasis teórico por el cual los analistas han investigado tradicionalmente tres aspectos relacionados al proceso político: el cambio en una política pública, el aprendizaje orientado a política y las coaliciones promotoras. A continuación, se desarrollan las propuestas que realiza el ACF en torno a cada uno de estos énfasis, tal como se encuentra en Jenkins-Smith et al. (2018).

#### A. Cambio en una política pública

Estudiar este aspecto es uno de los objetivos centrales del ACF, lo que ha permitido desarrollar un conocimiento más detallado sobre la naturaleza y las causas del cambio en una política pública.

Respecto a su naturaleza, se diferencia un cambio importante o mayor de un cambio menor. El marco asume que las políticas públicas y sus programas son traducciones de las creencias del núcleo de la política y pueden ser conceptualizadas y medidas jerárquicamente, como un sistema de creencias. En este sentido, un cambio importante de política pública está relacionado con un cambio en los aspectos centrales, esto es la dirección o las metas del subsistema; de otro lado, un cambio en los aspectos secundarios, como el cambio en los medios para lograr las metas, son evidencia de un cambio menor. Así como las creencias de menor jerarquía son más susceptibles a ser modificadas, un cambio de política pública menor es más fácil de alcanzar que un cambio importante, ya que estos últimos involucran cambios en las creencias de política, más arraigadas y profundas en el sistema de creencias que las creencias relacionadas a aspectos

secundarios. Por esta razón, un cambio importante de política pública no es probable mientras que la coalición que estableció el programa permanezca en el poder.

Respecto a sus causas, el ACF señala que hay cuatro caminos para que haya un cambio en política pública: 1) eventos o choques externos al subsistema, que fueron descritos anteriormente; 2) aprendizaje orientado a la política, en el que se profundiza más adelante como un énfasis particular del marco; 3) choques internos al subsistema; 4) acuerdos negociados<sup>7</sup>.

Los choques internos son aquellos que ocurren dentro del alcance territorial o temático del subsistema de política y que probablemente son influenciados por actores del subsistema. Estos choques pueden incluir crisis, fracasos de política o escándalos, y tal como los eventos externos, despiertan el interés de la opinión pública y redistribuyen recursos entre las coaliciones. Adicionalmente, los choques internos suelen confirmar las creencias de política de las coaliciones minoritarias (por ejemplo, respecto a las causas o la seriedad del problema de política) y ponen en duda las creencias de la coalición dominante y la efectividad de las políticas que ha adelantado.

Incluir los acuerdos negociados como fuente de cambio permite considerar una gran cantidad de situaciones en las que coaliciones enfrentadas por largo tiempo encuentran que continuar esta confrontación es inaceptable, no hay caminos alternativos por los cuales lograr sus objetivos y por tanto prefieren llegar a un pacto que representa un cambio significativo respecto al *statu quo*. Para desarrollar esta variable, los autores del ACF retoman la literatura de la Resolución Alternativa de Disputas (ADR, por sus siglas en inglés), con la cual logran identificar distintas características de los individuos en disputa: están agrupados en coaliciones en las que comparten creencias e intereses similares; por lo general interpretan la misma información de formas muy diferentes; no confían en la habilidad de sus oponentes de negociar de forma justa o de mantener sus promesas; no confían en sus oponentes al momento de que entiendan, o siquiera reconozcan como legítimas, sus propias metas e intereses.

---

<sup>7</sup> Solo los dos primeros caminos fueron incluidos en las primeras versiones del ACF, mientras que los choques internos al subsistema y los acuerdos negociados se incorporaron en Sabatier y Weible (2007).

## B. Aprendizaje orientado a política

El aprendizaje orientado a política es definido como las alteraciones duraderas del pensamiento o las intenciones de comportamiento que son resultado de la experiencia y que tratan sobre el logro (o revisión) de los objetivos de política y los preceptos del sistema de creencias de un individuo o de colectivos de personas.

Mientras los choques externos pueden llevar a cambios rápidos en la estructura del subsistema y las creencias individuales del núcleo de la política, el aprendizaje orientado a política puede darse de forma incremental en periodos largos de tiempo y tener un mayor efecto en las creencias secundarias, que son de menor alcance y más susceptibles a la información y la evidencia empírica que las creencias del núcleo profundo o de la política.

En el ACF se hace énfasis en cuatro categorías de factores que explican el aprendizaje orientado a política:

- **Atributos de los foros:** Los foros son los espacios en donde las coaliciones interactúan, debates y posiblemente negocian. Algunos de sus atributos que afectan el aprendizaje entre aliados y oponentes son el grado de apertura a los participantes y el grado en que los actores que participan comparten un entrenamiento analítico y normas de conducta.
- **Nivel de conflicto entre las coaliciones:** El nivel de conflicto se relaciona con el grado en que los actores perciben una amenaza a sus creencias de política por parte de los objetivos y las acciones de sus oponentes. A bajos niveles de conflicto hay poco aprendizaje entre las coaliciones, porque cada una se enfoca en otros asuntos del subsistema. A un alto nivel de conflicto tampoco hay mucho aprendizaje, debido a que los actores defienden sus posiciones y rechazan la información que contradiga su sistema de creencia. A niveles intermedios de conflicto las coaliciones están lo suficientemente amenazadas para prestar atención al asunto y se mantienen receptivas a la nueva información, lo que aumenta la probabilidad de aprendizaje.
- **Atributos del estímulo:** Se refiere al tipo de información y experiencia al que los actores de la coalición son expuestos. Fenómenos insolubles analíticamente

involucran incertidumbre, datos de mala calidad y, por lo tanto, distintas interpretaciones y altos niveles de desacuerdo.

- Atributos de los actores: Incluyen sus sistemas de creencias, recursos, estrategias y redes de contactos. Dada la importancia de los sistemas de creencias al filtrar e interpretar la información, se espera que los actores con creencias más extremas tengan menos posibilidad de aprender de sus oponentes que los actores con creencias moderadas. Además, algunos actores pueden servir como intermediarios de política (*policy brokers*) que buscan mitigar el nivel de conflicto, ayudar a que se llegue a acuerdos y facilitar el aprendizaje entre adversarios.

### C. Coaliciones promotoras

Al estudiar las coaliciones, los analistas usualmente se enfocan en un variado rango de temas, desde la estructura y la estabilidad del sistema de creencias de los actores hasta la formación de las coaliciones y su conservación en el tiempo. De acuerdo con Jenkins-Smith et al. (2018), es importante considerar las siguientes cinco categorías al estudiar las coaliciones:

- Nivel de maduración del subsistema: Mientras que en los subsistemas maduros o establecidos interactúan coaliciones claramente diferenciadas, los subsistemas nacientes o emergentes se caracterizan por la ambivalencia y la poca claridad en las posiciones. En los estudios actuales que emplean ACF, los analistas suelen enfocar su atención en la identificación de organizaciones más que de individuos dentro de las coaliciones. Esto se debe a varias razones, como mantener confidencial la identidad de los sujetos incluidos en la investigación y el hecho de que son las organizaciones las que proveen los recursos y son las unidades que los individuos representan dentro del subsistema de política.
- Coaliciones dominantes y minoritarias: Algunos subsistemas muestran coaliciones promotoras enfrascadas en un conflicto de alto nivel durante largos periodos de tiempo. Otros subsistemas muestran una coalición dominante que en gran medida controla la política pública en el subsistema y, junto a esta, una coalición minoritaria que lucha por ganar influencia, o en algunos casos, la ausencia de cualquier forma de oposición coordinada.

- Superación de las amenazas a la acción colectiva: Los actores forman coaliciones y superan las amenazas a la acción colectiva sobre la base de tres fundamentos. Primero, las creencias similares entre aliados reducen los costos de transacción de coordinarse. Segundo, los actores se involucran en los subsistemas de política en distintos niveles de intensidad, por lo que algunos solo realizan formas sencillas de coordinación (compartir información, por ejemplo) y otros realizan formas más elaboradas (como desarrollar y ejecutar planes conjuntamente). Tercero, los actores suelen experimentar el “*devil shift*”, por lo que los costos de no actuar son exacerbados.
- Actores principales y auxiliares dentro de la coalición: Las técnicas de análisis de redes muestran que algunos actores son más centrales para una coalición que otros de acuerdo con su grado de interacción con los aliados. Se espera que los actores primarios sean miembros más centrales y consistentes dentro de la coalición, mientras que los auxiliares se involucran intermitentemente y por cortos periodos de tiempo y no están regularmente involucrados en las actividades de la coalición.
- Recursos, estrategias y actividades: Las coaliciones se caracterizan no solo por sus creencias similares y sus patrones de coordinación sino también por sus recursos. Este concepto es una contribución importante que dan el sustento teórico para entender la capacidad de una coalición de tomar decisiones estratégicas e involucrarse en distintas actividades para influir en el subsistema de política.

## 1.2. Críticas, ajustes y aspectos por desarrollar en el ACF

Como se reconoce en Jenkins-Smith et al. (2018), los fundamentos del ACF fueron influenciados por los debates de la filosofía de la ciencia de las décadas de 1970 y 1980, en especial de la concepción que tenía Lakatos sobre la evolución de los programas de investigación científicos que permitieran crear ciencia acumulativa y falsificable para el crecimiento del conocimiento. Bajo esta mirada, las teorías científicas contienen un “núcleo duro” de proposiciones axiomáticas e invariables rodeado de un “cinturón auxiliar” compuesto por hipótesis auxiliares que pueden ser ajustadas o rechazadas en respuesta a la evidencia. Esta idea estaría detrás no solo del sistema de creencias jerárquico sino también del ACF como un enfoque teórico para estudiar el proceso de la política pública.

Como una coalición promotora, sus autores principales probablemente no rechazan al ACF como una forma amplia de comprender el sistema en que se hace política pública, pero son más propensos que la mayoría de los académicos a revisar ciertos aspectos de su teoría a la luz de la experiencia. Hay un balance difícil de mantener: una adhesión “popperiana” a hipótesis falsificables derivadas de la teoría que operan a la par de una teoría que es ajustada para mantener su valor (Cairney, 2016, p. 489).

De esta forma, la estructura básica del ACF (sus supuestos y la dinámica general del subsistema) caracteriza el núcleo duro, mientras que las nuevas proposiciones y la lógica teórica (por ejemplo, la adición de los conceptos de la estructura de oportunidades de las coaliciones y los caminos endógenos al cambio de política) ocupan el cinturón auxiliar. En este sentido, las revisiones al cinturón auxiliar son aceptables mientras añadan nuevo contenido teórico al ACF.

El Marco de las Coaliciones Promotoras ha recibido múltiples críticas, pero gracias a esta visión “Lakatosiana” del avance del conocimiento, ha tenido en igual medida ajustes y revisiones.

Rubio Serrano y Rosero Vera (2010) recogen dos de estas críticas. Primero, la conocida crítica de Schlager realizada en 1995 resalta la insuficiente justificación que hay en el ACF para que los actores superen el problema de la acción colectiva y logren coordinar sus acciones al hacer parte de una misma coalición. En respuesta, Sabatier y sus coautores ajustaron el enfoque e incluyeron tres razones por las cuales las coaliciones pueden superar las amenazas a la acción colectiva, aunque reconocen que este aspecto no ha sido suficientemente desarrollado aún: 1) Costos de transacción reducidos por creencias similares, 2) Distinto grado de involucramiento de los actores, 3) Costos de no actuar son exacerbados debido al “*devil shift*” (Jenkins-Smith et al., 2018; Sabatier & Weible, 2007).

La segunda crítica es realizada desde el postempiricismo por Fischer y argumenta que el ACF explica en mayor medida la estabilidad de las políticas públicas que su cambio, debido a que no permite explorar el por qué y el cómo del cambio ni estudian su contexto social e histórico. Por esta razón, la visión postempirista propone estudiar a profundidad la

interacción argumentativa mediante la que distintos actores luchan para definir el problema y sus soluciones, ya que son los guiones narrativos, más que las creencias, los que unen a los actores entre las coaliciones y permiten su coordinación y funcionamiento. Con relación a esta crítica ha surgido el *Narrative Policy Framework*, que busca incorporar el rol fundamental de las narrativas de política en el ACF (Shanahan et al., 2011); además, investigaciones como la de Cerón Rincón (2019) han mostrado que el ACF y el análisis discursivo pueden emplearse conjuntamente.

Otra crítica frecuente es que el ACF basa buena parte de sus postulados en un régimen político como el pluralista en Estados Unidos, en el que el gobierno se muestra dispuesto a la consulta con organizaciones, hay grupos de interés bien organizados, múltiples espacios políticos y se requieren supermayorías para llevar a cabo una política (Cairney, 2016; Parsons, 2007). Estos supuestos pueden no aplicar en otros países, al igual que en subsistemas de política nacientes en los que las coaliciones promotoras no son evidentes. Como solución Sabatier y Weible (2007) realizaron cuatro ajustes importantes al marco, dentro de los cuales está la inclusión de las estructuras de oportunidad de largo plazo de las coaliciones, con las que se busca estudiar como distintos regímenes políticos (pluralista, corporativista, Westminster, autoritario) pueden afectar los recursos y restricciones de las coaliciones y la interacción que hay entre ellas. Adicionalmente, Sabatier y Weible (2007) hablan sobre la tipología de los recursos de las coaliciones y los choques internos al subsistema y los acuerdos negociados como caminos alternativos a un cambio importante en la política pública.

En la última versión del marco los autores proponen una agenda de investigación que incluye aspectos por mejorar y desarrollar con mayor profundidad (Jenkins-Smith et al., 2018). Entre estos se considera el ajuste del sistema de creencias, debido a la falta de claridad que persiste entre las creencias del núcleo de la política y las creencias con relación a aspectos secundarios y el desarrollo de los conocimientos teóricos sobre los subsistemas nacientes en los que se presenta un nivel bajo o moderado de conflicto, ya que el marco se ha aplicado mayoritariamente a subsistemas maduros en sistemas políticos altamente democráticos. Además, se plantea caracterizar y desarrollar a los distintos tipos de actores bajo distintas clasificaciones como principales, auxiliares, emprendedores e intermediarios de política; el establecimiento de los puntos a favor y en contra distintos métodos de análisis y recolección de datos, en los que se logre identificar

bajo cuáles contextos son más apropiados unos u otros; el desarrollo conceptual del aprendizaje orientado a política, los procesos que lo fomentan y lo inhiben y la manera en que puede ser medido; el refinamiento de la teoría sobre la forma en que se estructuran y se da la coordinación entre las coaliciones, así como el uso del ACF en investigación comparada de política pública.

### **1.3. El enfoque epistemológico y metodológico del ACF**

¿Bajo cuál paradigma ontológico y epistemológico podría situarse al Marco de las Coaliciones Promotoras? ¿Qué metodologías han sido utilizadas al aplicar este marco? Responder estas preguntas son de gran importancia al momento de definir el diseño de la presente investigación y hacer clara su postura al momento de analizar la política pública de reintegración de excombatientes en Colombia.

Siguiendo a Roth (2017), que a su vez se basa en Guba (1990), a continuación se describen brevemente los cuatro paradigmas en los que se fundamenta la investigación en ciencias sociales: positivismo (y su renovación en el neopositivismo), pospositivismo, teoría crítica y constructivismo.

El positivismo, desde una perspectiva ontológica, parte del objetivismo por el cual los hechos percibidos y medidos son reales y el investigador es independiente de su objeto de análisis, por lo cual es capaz de analizarlo sin sesgos e independiente de sus propios valores. Además, desde una mirada epistemológica, considera que los métodos que usa las ciencias naturales pueden ser aplicados en las ciencias sociales, el conocimiento se obtiene mediante la investigación empírica experimental y es posible determinar leyes universales de causalidad que explique su comportamiento. Luego de integrar la crítica popperiana, que señala dificultades y límites de la perspectiva positivista, este paradigma se renueva en el neopositivismo. El neopositivismo insiste en la posibilidad de separar en la práctica los valores y los hechos, advierte la importancia de medir los hechos mediante la construcción de indicadores y hace uso de una mayor formalización matemática. Dentro del campo de las políticas públicas, los enfoques construidos bajo el paradigma positivista son el incrementalista y el utilitarista.

Para el paradigma pospositivista (o del racionalismo crítico) la realidad existe y los hechos que ocurren pueden potencialmente ser explicados, como en el positivismo. Sin embargo, es imposible para el investigador separar los hechos de los valores y la tarea de explicar la realidad se dificulta por la multiplicidad de causas y efectos que rodean a los fenómenos sociales.

“Para los defensores de esta postura, la objetividad es un ideal al cual los investigadores intentan acercarse gracias a la existencia de una comunidad científica que trabaja con el propósito de refutar las teorías propuestas por otros pares o que se dedica a proponer desde un paradigma alterno otras explicaciones de los hechos” (Roth, 2017, p. 74).

La teoría crítica considera que la realidad existe, pero el acceso a esta es imposible. Por lo tanto, la actividad investigativa está siempre orientada por valores y, en consecuencia, la objetividad y la búsqueda de verdad son ilusorias. En el campo de las políticas públicas, la teoría crítica busca legitimar una mayor participación de los ciudadanos en los procesos de política al mostrar empíricamente las relaciones de poder, las manipulaciones de la vida cotidiana y el proceso por el cual se logra mantener la reproducción de las creencias, consentimientos y esperanzas de la ciudadanía.

Finalmente, para la postura constructivista la realidad es una construcción social y es relativa para cada individuo. En este sentido el conocimiento se alcanza a través de la interacción entre diferentes saberes y no tiene cabida la búsqueda de una realidad objetiva, por lo que la elaboración de teorías o modelos de explicación o predicción son solo una construcción entre otras igualmente válidas que buscan credibilidad social para imponerse en la actividad política. Al estudiar las políticas públicas, los constructivistas consideran fundamental analizar el discurso de los actores que intervienen en el proceso político y, de igual manera que los pospositivistas, dan un rol preponderante a las ideas o factores cognitivos por encima de los intereses y la racionalidad de los hechos y datos concretos.

De acuerdo con Roth (2017), el Marco de las Coaliciones Promotoras podría ubicarse dentro de la perspectiva cognitivista en el análisis de las políticas públicas, por el rol que otorgan a las ideas dentro del proceso político, y a su vez está fundamentado en una postura epistemológica pospositivista. Rubio Serrano y Rosero Vera (2010) ubican por su parte al ACF dentro de la tradición neopositivista y empirista por su búsqueda de leyes

causales replicables y generalizables que expliquen el cambio y el aprendizaje de la política pública, replicando la crítica de Fischer (2003) sobre la poca atención que presta a los contextos históricos, socioculturales y políticos donde tienen las políticas públicas. De otro lado, Hajer y Laws (2006) resaltan la dualidad del ACF entre la búsqueda de leyes universales, plasmada en la búsqueda de una teoría causal que explique el cambio en política pública y el aprendizaje orientado a política, y su mirada constructivista/interpretativa al analizar cómo los problemas son definidos, enfatizar el rol de las percepciones y subrayar la influencia inevitable de los lentes conceptuales en el análisis.

En este sentido es válido considerar que este marco adopta una postura entre el positivismo y el pospositivismo. Esto porque en algunos aspectos, como en el sistema de creencias y la formación de coaliciones, privilegia el rol de las ideas y asume un individuo con racionalidad limitada que entiende el mundo a través de sus filtros de percepción, mientras que en general deja clara su preferencia por una teoría causal sobre el proceso de la política pública que sea “lo suficientemente clara para ser demostrada equivocada”, como lo muestra el uso de hipótesis que buscan ser confirmadas o refutadas a través de la evidencia empírica. Como Sabatier mismo lo reconoce, no se siente completamente identificado con el enfoque positivista y prefiere ser llamado un “positivista reconstruido” o “positivista con presuposiciones”; esto debido a que tiene reservas con algunos preceptos positivistas, en específico, que las percepciones no están mediadas por las presuposiciones, que las teorías pueden ser fácilmente falsificadas, que es fácil distinguir entre los hechos y los valores y la suposición de una teoría correspondentista de la verdad; pero por otro lado está de acuerdo en que hay una relación entre la explicación y la predicción y en la existencia de principios explicativos generales que subyacen a fenómenos aparentemente diversos (Dudley et al., 2000).

Por estas razones es que el ACF ha tenido muy variadas aplicaciones, con metodologías tanto cuantitativas como cualitativas. Pierce, Peterson, Jones, Garrard y Vu (2017) en una revisión de 161 aplicaciones de este marco entre 2007 y 2014 encuentran que una importante mayoría (66%) de estos estudios utilizaban métodos cualitativos, entendidos como cualquier forma lingüística de recolección y análisis de datos, un 24% métodos mixtos y el restante 10% métodos cuantitativos. También es frecuente el uso de entrevistas (63% de los estudios) y de análisis documental (58%), por encima de la recolección a

través de encuestas (21%). Como advierten los autores, esta preferencia por el trabajo cualitativo puede deberse a la fortaleza que tiene al explicar cómo y por qué los fenómenos sociales ocurren, algo que es de especial interés al aplicar teorías del cambio de política pública y el aprendizaje orientado a política.

## Capítulo 2. El estudio de la política de reinserción / reincorporación / reintegración

La política de reintegración a la vida civil de excombatientes es de gran importancia en la búsqueda de la construcción de paz en cualquier país del mundo que haya sufrido un conflicto armado. Esta es la que da las directrices y establece las estrategias que se usarán para que las personas que en el pasado empuñaron las armas puedan regresar a la sociedad civil y alcanzar su proyecto de vida en la legalidad.

De acuerdo con el UCDP Conflict Termination Dataset entre el final de la Segunda Guerra Mundial y el año 2013 se han presentado 259 conflictos armados a nivel mundial en 155 territorios distintos (Kreutz, 2010). De los 64 acuerdos de paz firmados, la Universidad de Notre Dame ha construido una gran base de datos llamada “Matriz de Acuerdos de Paz” con los 34 acuerdos negociados entre 1989 y 2012, en la que se recopila información sobre su contenido y el desarrollo de la implementación (Joshi et al., 2015). En esta base se puede encontrar, por ejemplo, que 27 de los 34 acuerdos han incluido provisiones sobre políticas o programas de reintegración de excombatientes, lo que muestra la importancia que tiene este tema en la búsqueda de la construcción de paz en el mundo.

La reintegración suele definirse como parte de un proceso de paz más amplio que involucra también el desarme y la desmovilización de los excombatientes, por lo cual suele agruparse nombrarse este proceso bajo la sigla DDR (Desarme<sup>8</sup>, Desmovilización<sup>9</sup> y

---

8 En los Estándares Integrados de DDR (IDDRS por sus siglas en inglés) definidos por la ONU se define que “Desarme es la recogida, documentación, control y eliminación de armas pequeñas, municiones, explosivos y armas ligeras y pesadas de combatientes y a menudo también de la población civil. El desarme también incluye la elaboración de programas de gestión responsable de las armas” (Naciones Unidas, 2005, p. 1).

<sup>9</sup> De igual manera, los IDDRS definen que “La desmovilización es la baja oficial y controlada que

Reintegración). La referencia usual en este campo son los Estándares Integrados de DDR (IDDRS por sus siglas en inglés) adoptados por la ONU, los cuales definen reintegración como:

La reintegración es el proceso por el que excombatientes adquieren la condición de civil y obtienen un empleo sostenible e ingresos. La reintegración es esencialmente un proceso social y económico con un marco cronológico abierto, que se produce en primer lugar en las comunidades a escala local. Forma parte del desarrollo general de un país y constituye una responsabilidad nacional y a menudo necesita de la asistencia exterior a largo plazo (Naciones Unidas, 2005, p. 2).

De acuerdo con esta definición, el proceso de reintegración no debería confundirse con el de reinserción, pues mientras el primero es un proceso social y económico de desarrollo continuo y de largo plazo, el segundo es el paso previo a la reintegración y constituye la asistencia material y/o financiera transitoria y de corto plazo para satisfacer las necesidades inmediatas de los excombatientes y sus familias, para lo cual puede incluir el pago de subsidios, alimentos, ropa, vivienda, servicios médicos, educación a corto plazo, capacitación, empleo y herramientas (Naciones Unidas, 2005, p. 2).

Pero como lo reconocen los actuales IDDRS, aunque los aspectos económicos en los que enfatiza la definición son importantes, no son suficientes para que el proceso sea sostenible, por lo que es necesario considerar aspectos sociales y políticos como el apoyo psicosocial, la atención a la salud mental, el acceso a tratamientos clínicos y atención en salud y también intervenciones que favorezcan la reconciliación, el acceso a la justicia transicional y la participación en procesos políticos (Naciones Unidas, 2014, p. 2).

Este cambio es una muestra de que los enfoques y perspectivas para implementar los procesos de DDR y, específicamente, el proceso de reintegración, no han sido constantes en el tiempo ni se han aplicado homogéneamente en todos los procesos de paz. Como

---

se da a combatientes activos de las fuerzas armadas u otros grupos armados. La primera etapa de la desmovilización puede extenderse desde el procesamiento de los combatientes individuales en centros temporales hasta la concentración de tropas en campamentos designados con este fin (lugares de acantonamiento, campamentos, zonas de concentración o cuarteles). La segunda etapa de la desmovilización comprende el conjunto de actividades para apoyar a los desmovilizados, que se denomina reinserción” (Naciones Unidas, 2005, p. 1).

señala Carranza-Franco (2019), el principal debate ha girado en torno al enfoque de seguridad (también denominado tradicional o minimalista) y al enfoque de desarrollo (de segunda generación o maximalista) en los procesos de DDR.

Por la importancia que reviste, en la primera sección de este capítulo se muestran las posturas de este debate. Posteriormente, se hacen algunas claridades conceptuales sobre las dimensiones económica, social y política de la reintegración. En la tercera sección se inicia el estudio de los procesos de reintegración en Colombia, dando un contexto de lo ocurrido en los años anteriores al periodo de estudio que delimita esta investigación. Finalmente, se describe la metodología adelantada en esta tesis para estudiar los cambios en la política pública de reintegración entre los años 2002 y 2017.

## 2.1. Enfoque en el desarrollo o la seguridad

Debido a que los procesos de DDR suelen darse en el marco de un proceso de paz más amplio, el enfoque preferido para adelantar un proceso de DDR va a ser determinado por la definición de paz que se adopte<sup>10</sup>. De acuerdo con la distinción originalmente desarrollada por el noruego Johan Galtung en 1964, existen dos tipos de paz: la positiva se caracteriza por la ausencia de violencia tanto directa como estructural o indirecta, que a la vez coincide con una situación de justicia social en la que las relaciones intergrupales son de tipo cooperativo; la paz negativa se define como la simple ausencia de guerra y violencia directa, sistemática y organizada (Harto de Vera, 2016, pp. 129-131). De esta forma, el concepto de paz negativo podría asimilarse a que no existan grupos armados organizados, mientras que la paz positiva fija una meta más ambiciosa al requerir también la ausencia de violencia estructural, entendida por ejemplo como la desigualdad de oportunidades, la pobreza o el hambre.

Concretamente en el caso del DDR, se encuentra de un lado el enfoque en el desarrollo o maximalista, que podría relacionarse con el concepto de paz positiva. Para este enfoque, desde el inicio del proceso es necesario pensar en el desarrollo a largo plazo en un contexto de posconflicto, por lo que es un error concentrarse solo en la etapa del desarme;

---

<sup>10</sup> Sobre las distintas visiones de la construcción de paz se puede también consultar Rettberg (2003). Allí también se pueden encontrar las similitudes que hay entre los enfoques de construcción de paz y de DDR.

además, entiende la reintegración como un proceso que incluye la atención a las comunidades de acogida a las que retornan los excombatientes, facilita que se conviertan en miembros productivos de la sociedad civil y presta atención a la reconciliación y a la reconstrucción (Willems & van Leeuwen, 2015, p. 317). Del otro lado está el enfoque de seguridad o minimalista, más cercano al concepto de paz negativa. Este sugiere que el DDR debería concentrarse en las metas de seguridad de corto plazo y proveer incentivos a los excombatientes para que no entorpezcan el proceso de paz al volver a las armas o involucrarse en actividades criminales; desde esta perspectiva ampliar las metas del DDR hace muy difícil alcanzarlas, por lo que otro tipo de programas debería lidiar con la reintegración de largo plazo (Willems & van Leeuwen, 2015, p. 317).

De acuerdo con Muggah (2010), ha existido una tendencia mundial por la cual los procesos de DDR han transitado desde un enfoque minimalista en los años noventa hacia un enfoque maximalista y multidimensional a partir del inicio del siglo XXI. Contrario a esto, Willems y van Leeuwen (2015) señalan que en la práctica el enfoque minimalista tiende a observarse de forma más frecuente, debido a la perspectiva de seguridad con la que inician la mayoría de los programas de DDR y a las frecuentes limitaciones políticas y financieras. Dejando de lado estas tendencias, puede quedar claro de las definiciones planteadas anteriormente que la gran diferencia entre la perspectiva de desarrollo y la seguridad son las metas que fijan en sus *programas* de DDR, si estas son holísticas y buscan una paz positiva o si son pragmáticas y buscan una paz negativa, más que el entendimiento mismo del *proceso* del DDR (Willems & van Leeuwen, 2015, p. 317, cursiva en el original).

En línea con estos conceptos, en el caso aún más concreto de la reintegración, la primera versión de los IDDRS (Naciones Unidas, 2006) también distinguió distintos enfoques que pueden aplicarse dependiendo del contexto en el que se encuentre:

- Estabilización a corto plazo<sup>11</sup>: Busca alejar a los excombatientes de la lucha y la delincuencia, al proveer apoyo transicional rápido para el reasentamiento y oportunidades de generación de ingresos a corto plazo. Es empleado cuando los excombatientes tienen la posibilidad de reintegrarse autónomamente a sus propias redes y no representan un riesgo de seguridad a largo plazo.

---

<sup>11</sup> Este enfoque de reintegración desaparecería en las versiones más recientes de los IDDRS debido a su similitud con el proceso de reinserción.

- Reintegración centrada en excombatientes: Consiste en soluciones individualmente diseñadas para la reintegración sostenible a largo plazo de los excombatientes, partiendo de las necesidades de cada uno. Es empleada cuando representan una amenaza a la seguridad a largo plazo.
- Reintegración basada en comunidades: Provee a las comunidades con las herramientas y las capacidades para apoyar la reintegración de los excombatientes a la par de los desplazados, los refugiados y otros grupos vulnerables. En este sentido, el apoyo dado a los excombatientes es un componente de programas amplios de reconciliación y recuperación que dirigen su atención a las necesidades de la comunidad como un conjunto.

Con la publicación de marcos de conocimiento sistemático sobre DDR en la primera década del siglo XXI como los IDDRS y la Iniciativa de Estocolmo en DDR<sup>12</sup>, la reintegración es vista cada vez más como un proceso que involucra a las comunidades y no solo a los excombatientes de forma individual. Desde su primera versión los IDDRS destacan el importante rol de la comunidad y, de forma más reciente destacan que “la reintegración sostenible de los antiguos combatientes y sus grupos asociados en sus comunidades de origen o elección es el objetivo final del DDR. (...) Las lecciones aprendidas de programas DDR alrededor del mundo muestran que los enfoques de reintegración que incluyen elementos de participación y asistencia a la comunidad y a la familia, así como objetivos de focalización más amplios, tienen tasas más altas de éxito” (Naciones Unidas, 2014, p. 9). Por su parte, la Iniciativa de Estocolmo en DDR (SIDDR por sus siglas en inglés) señala que “las comunidades locales debes ser consideradas (...), por lo cual este reporte apoya la idea de implementar programas paralelos de forma temprana que provean a las comunidades apoyo para recibir a los excombatientes como un complemento directo del programa de DDR” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, 2006, p. 5).

Habiendo definido los distintos enfoques de construcción de paz, de DDR y de reintegración, a continuación se desarrollan las dimensiones en las que se ha desagregado

---

<sup>12</sup> Estos dos documentos son un importante referente en la política de DDR a nivel mundial y también en Colombia, como lo destaca La Contribución de Cartagena al DDR (CIDDR, 2009, pp. 11-12).

el análisis de la reintegración y que dejan clara la mirada integral que idealmente debería tener.

## **2.2. Las dimensiones económica, social y política de la reintegración**

En la fase de reintegración, existe una tendencia a enfatizar en exceso los elementos económicos, mientras los sociales y políticos reciben menor atención; esto se debe a la creencia de que los incentivos económicos son la principal causa del reclutamiento en los grupos armados y la ambición como fundamento del conflicto político (Carranza-Franco, 2019, p. 4).

Crear oportunidades económicas es esencial para ayudar a que los excombatientes reconstruyan sus vidas civiles y desarrollen alternativas de sustento no basadas en la violencia (Naciones Unidas, 2014, p. 30). Una de las estrategias ampliamente utilizadas en esta dimensión es la transferencia de dinero a los excombatientes para que lo usen de manera libre o para que lo destinen específicamente a vivienda, educación o capital semilla para un proyecto productivo. En este aspecto, Subedi (2014) analizó el caso de los exmilitarios maoístas en Nepal a los cuales se les dio a elegir entre tres opciones para su reintegración económica: (1) unirse al ejército, (2) apoyo educativo y oportunidades de entrenamiento vocacional, y (3) una transferencia directa de cierta cantidad de dinero; del total de desmovilizados, más de un 90% eligió la tercera opción. Este autor concluyó que el solo uso de dinero no es una opción prudente de política, debido a que buena parte de estas personas no lograron asegurar un medio para su sustento pues, aquellos que crearon su propia microempresa, fracasaron al poco tiempo como consecuencia de la falta de habilidades vocacionales para el emprendimiento o de recursos adicionales para consolidar su proyecto, y aquellos que destinaron el dinero a adquisición de vivienda, no lograron conseguir empleo pues no tenían el entrenamiento necesario para ello, razón por la cual muchos de los excombatientes entrevistados dijeron arrepentirse de haber elegido la opción del dinero y hubieran deseado no perder la posibilidad de adquirir habilidades.

En relación con lo anterior, Méndez y Rivas (2008) realizaron un análisis de los cambios que sufrió la dimensión económica de la reintegración en Colombia entre 2002 y 2008,

mientras que Thorsell (2013) realizó el mismo trabajo, pero para el periodo 1990-2012. En ambos documentos se encuentran descritas todas las dificultades que presentó inicialmente la reintegración económica, debido a su principal énfasis en el emprendimiento y la creación de empresa, las cuales son similares a lo que hallado por Subedi (2014) en Nepal. Estas dificultades incluyen el hecho de que no se estudiaba la viabilidad técnica o financiera del proyecto productivo ni se les hacía seguimiento; los participantes no tenían el conocimiento técnico, las habilidades sociales o de emprendimiento para iniciar su propio negocio; estos proyectos eran incapaces de generar ganancias suficientes y sostenibles; existían problemas para acceder a crédito una vez iniciado el proyecto; había falta de acceso a la infraestructura o tecnología necesarias; y no se logró generar sinergia con el sector privado para la provisión de suministros o generar cadenas de valor. Es por estas razones que, con la creación de la Alta Consejería para la Reintegración en el 2006, se pasó de un enfoque de emprendimiento a uno de empleabilidad mediante la educación y la formación para el trabajo.

Además de esta dependencia económica y de la falta de conocimientos y habilidades adecuadas, Méndez y Rivas (2008) señalan que la estigmatización generalizada por parte de las empresas y la comunidad receptora es otra razón de peso que dificulta la empleabilidad de las personas en proceso de reintegración, por lo cual es importante considerar también la dimensión social. Por ello, autores como Özerdem (2012) al igual que la Organización de las Naciones Unidas (2014), señalan que la reconciliación entre excombatientes y las comunidades receptoras, que a la vez permita satisfacer las necesidades comunes entre ambos grupos a nivel físico, sociopolítico y económico, es la columna vertebral del proceso de reintegración exitoso.

Es por esta razón que debe verse la reintegración no solo como un proceso económico, sino que debe evaluarse integralmente con otros aspectos sociales, comunitarios y políticos, lo cual cobra particular importancia si se desea hacer un balance de la política en términos de reincidencia de los desmovilizados en actividades delictivas. Por ejemplo, Munive y Stepputat (2015) señalan que es fallido asumir que las personas jóvenes desempleadas son las primeras candidatas a removilizarse -volver a entrar a la lucha armada-, pues con ello se estaría asumiendo que la codicia es lo que las mueve y se estaría negando su condición de sujetos políticos. En Colombia, Leyva (2013) encuentra que, para el grupo de personas reintegradas que entrevistó, las motivaciones para

mantenerse en su proceso de reinserción son el acercamiento con la familia, el cansancio de la guerra y la tranquilidad de alejarse del asedio de la muerte, mientras que ninguno señaló permanecer en la legalidad o en el programa de reintegración por razones económicas.

La dimensión política de la reintegración ha sido la que menos atención ha recibido en la literatura académica, en parte por el sobredimensionado enfoque que se ha puesto en el estudio de la dimensión económica y en menor medida de la dimensión social, pero también por la falta de una definición generalizada y clara sobre lo que significa y sobre la unidad de análisis en la que debe fijarse el análisis. La falta de un entendimiento completo de lo que constituye la reintegración política ha conllevado a que la mayoría de las investigaciones adelantadas sobre el tema la equiparen con la transformación de grupos armados en partidos políticos (Söderström, 2015; Ugarriza, 2013).

Para avanzar en la construcción de una definición de la reintegración política, Söderström (2015) distingue tres niveles a los que se puede analizar esta dimensión: transformación de la élite militar de un grupo armado en una élite política, transformación de grupos armados en partidos políticos y la transformación de combatientes de rangos medios y bajos en ciudadanos que hayan asimilado valores democráticos. Aunque estos tres niveles tienen algún grado de interdependencia difieren, por ejemplo, respecto a la justificación para adelantar el proceso, la unidad de análisis sobre la cual se enfoca el estudio, los resultados que se esperan obtener luego del proceso de reintegración y la forma en que se miden estos resultados.

Para dar algunos ejemplos de estas diferencias, la autora argumenta que la justificación para que los altos mandos militares pasen a altos cargos políticos se basa en asegurarse que estos tengan incentivos a mantener la voluntad de paz y se evalúan sus resultados de acuerdo a la elegibilidad recibida como representantes, mientras que en el segundo nivel, se valora el proceso según el éxito en la transformación hacia un partido político legal y se justifica al darse un canal que solucione una de las causas originales del conflicto al permitir que la lucha política se realice a través de prácticas democráticas; y, finalmente, en la reintegración para combatientes al nivel individual, se evalúa según su conversión en ciudadanos funcionales bajo el nuevo régimen y busca una participación equitativa para todos los ciudadanos dentro de una democracia.

En cuanto a los IDDRS (Naciones Unidas, 2014), definen la reintegración política como: “el involucramiento y participación de excombatientes y personas asociadas a grupos armados -y las comunidades a las que retornan- en procesos de decisión y formulación de políticas en el posconflicto a los niveles nacional, regional y comunitario” (p. 50). Esta definición se distancia ligeramente con la presentada por Söderström, en cuanto amplía la unidad de análisis a las personas que habitan en las comunidades donde se lleva el proceso de reintegración, pero se asemeja en cuanto distingue un tipo de reintegración política a nivel grupal y otro a nivel individual, siendo este último entendido por los IDDRS como un proceso que restaura el poder de decisión de los excombatientes (y otros participantes del programa) dentro de una comunidad dada en relación con su estatus de ciudadano.

### **2.3. Procesos de reinserción / reincorporación / reintegración en Colombia: Continuas desmovilizaciones sin cese total del conflicto**

En Colombia se presenta la particularidad de tener constantemente negociaciones, procesos de paz, dejaciones de armas y desmovilizaciones parciales, es decir, solo con algunos grupos armados o una facción de ellos, sin que se alcance una “paz completa”. Las continuas dejaciones de armas y desmovilizaciones han llevado a que existan distintas experiencias de reinserción, reincorporación y reintegración en el país anteriores al periodo de estudio del presente trabajo documentadas por Villarraga (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015; Fundación Cultura Democrática - FUCUDE & Asociación de Constructores de Paz - ASOPROPAZ, 2006; Villarraga S., 2013, 2018), el Ministerio del Interior y el Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia (2000), Turriago Piñeros y Bustamante Mora (2003) y Rubio y Vargas (2004), trabajos con base a los cuales se escribe la presente sección.

Las experiencias en desmovilización y reinserción precedentes a 1982 se dieron sin que mediara una negociación o pacto de paz (Fundación Cultura Democrática - FUCUDE & Asociación de Constructores de Paz - ASOPROPAZ, 2006). La primera permitió la entrega de cerca de 6.500 miembros de las guerrillas liberales, y se logró gracias la amnistía promulgada por el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) mediante el

Decreto 1823 de 1954<sup>13</sup>. Sin embargo, no se vincularon a esta amnistía las guerrillas de influencia comunista y los resultados de la oficina de Rehabilitación y Socorro<sup>14</sup> fueron pobres, a pesar de haber sido creada con el fin de rehabilitar económicamente a los damnificados, exiliados o desposeídos por sucesos del orden público; además, no hubo suficientes programas para los desmovilizados y varios de sus líderes fueron asesinados.

La segunda experiencia se dio en el primer gobierno del Frente Nacional, el de Alberto Lleras Camargo (1958-1962). Mediante la expedición del Decreto 328 de 1958<sup>15</sup> se suspendió la acción penal contra los alzados en armas y los involucrados en la violencia partidista, siempre y cuando se reincorporaran a la vida civil. Villarraga (2018) menciona que este hecho tampoco permitió la pacificación del país, debido a que buscó una reconciliación sin tratar la problemática ni las consecuencias, en cambio, se impuso un perdón sobre la base de la impunidad total sin considerar la recuperación política necesaria. Luego, debido a presiones conservadoras, el plan de Rehabilitación iniciado en dicho gobierno fue frenado.

El siguiente conjunto de desmovilizaciones no se daría sino hasta el periodo comprendido entre 1982 y 1984, a partir de la amnistía otorgada por la Ley 35 de 1982, que permitió el regreso a la legalidad de 1.423 combatientes de las guerrillas del Movimiento 19 de abril (M-19), las FARC, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y la Autodefensa Obrera (ADO) (Villarraga S., 2013). Las desmovilizaciones se dieron en el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), el cual se refirió en varias ocasiones a “las causas objetivas y subjetivas de la violencia” y, en consecuencia, su plan integró un Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) para las zonas en conflicto, una reforma constitucional que permitió la elección popular de alcaldes y reconoció a los actores insurgentes como actores políticos, por lo cual desarrolló negociaciones y acuerdos de paz con estos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015; Villarraga S., 2013). En términos de reintegración, el artículo 8 de la Ley 35<sup>16</sup> autorizó que

---

<sup>13</sup> Consultado en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1356824>

<sup>14</sup> Creada por el Decreto 1725 de 1953 (consultado en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1337842>) y con funciones asignadas mediante el Decreto 2466 de 1953 (consultado en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1873021>)

<sup>15</sup> Consultado en

<sup>16</sup> Consultado en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1591525>. Para dar un ejemplo, el desarrollo de este artículo de la Ley 35 permitió la expedición del Decreto 3286 de 1982, que creó el Programa Especial de Microempresas de Rehabilitación.

se crearan programas en beneficio de los amnistiados y los habitantes de las zonas afectadas por la violencia incluyendo la dotación de tierras, vivienda rural, crédito, educación, salud y creación de empleos.

Pero en esta ocasión también hubo diversos factores que impidieron alcanzar la paz total. El M-19 y el ELN se desmarcaron de la tregua pactada con el gobierno; la reintegración política de las FARC, buscada a través de la creación del partido Unión Patriótica, se truncó debido al exterminio sistemático al que fueron sometidos sus integrantes; los amnistiados, representados en la Asociación Nacional de Amnistiados, denunciaron la ineficacia e incumplimiento de los beneficios concedidos, siendo además víctimas de allanamientos, seguimientos, desapariciones forzadas y asesinatos. Desde la aprobación de la Ley de Amnistía hubo oposición a las negociaciones de parte de los partidos liberal y conservador, así como de los gremios económicos y las fuerzas militares; y, adicionalmente, las dificultades económicas que afectaron al país repercutieron en el debilitamiento de la política social y del PNR (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015; Villarraga S., 2013).

La cuarta experiencia se relaciona con los acuerdos de paz de los años noventa, adelantados con los movimientos guerrilleros del M-19, el EPL, el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), la Corriente de Renovación Socialista (CRS) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT); así como con los grupos milicianos Milicias Populares del Pueblo y Para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá, Milicias Metropolitanas de Medellín y Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados (MIR COAR). Esta ola de desmovilizaciones inició bajo el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), que decidió reformular la política de paz de su predecesor al institucionalizarla y darle un rumbo definido a través de los componentes de reconciliación, normalización y rehabilitación. Con el objetivo de negociar con los grupos armados y lograr su reincorporación a plenitud, este gobierno puso en marcha la “Iniciativa para la Paz” en septiembre de 1988, la cual le permite iniciar en enero de 1989 diálogos con el M-19, aprobar la Ley 77 en diciembre del mismo año, otorgando amnistía a los autores de delitos políticos, y acompañar el acto de dejación de armas en marzo de 1990 (Turriago Piñeros & Bustamante Mora, 2003). El Programa para la Reinserción (como se cita en Villarraga, 2013) menciona que la población atendida durante esta década superó los 6.500 excombatientes, mientras que el Observatorio de Paz y Conflicto (2015) relaciona 4.775

desmovilizados de 10 grupos armados, y el Ministerio del Interior y el Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia (2000) relacionan a 4.691.

De acuerdo con Turriago-Piñeros y Bustamante-Mora (2003) el proceso de reinserción a la vida civil durante estos años se estructuró sobre tres ejes: la normalización, con relación a temas de garantías y favorabilidad política para las organizaciones desmovilizadas; la rehabilitación, en aspectos orientados hacia las poblaciones y zonas afectadas por el conflicto armado; y la reconciliación, que trataba sobre la reincorporación y reinserción de los excombatientes a la vida social y económica.

El eje de reconciliación estuvo presente en todos los acuerdos de paz firmados entre el Gobierno Nacional y los distintos grupos armados. El acuerdo con el M-19, en 1990, se enfocó en la reincorporación política, pero de igual forma adelantó los programas de reinserción, que tendrían directa participación de delegados del antiguo grupo armado a través del Consejo Nacional de Normalización (CNN), bajo el cual se crearían Consejos Regionales. Los acuerdos alcanzados entre 1991 y 1994 con el PRT, el EPL, el MAQL y la CRS permitieron que delegados de estos grupos tuvieran también asiento en el CNN e incluyeron con profundidad y detalle temas de reinserción socioeconómica como subsidio de vivienda, salud, educación, atención psicosocial, capacitación, empleo, proyectos productivos, adjudicación de tierras, participación ciudadana y comunicación popular.

Sin embargo, pasado cierto tiempo sería evidente una crisis en la reincorporación socioeconómica, principalmente debido a la ausencia de una política de Estado, sustentada en leyes, que diera respuesta integral al proceso y definiera los ámbitos de responsabilidad de cada institución y entidades territoriales (Turriago Piñeros & Bustamante Mora, 2003). Esto llevaría a que en mayo de 1993 se suscribiera un nuevo acuerdo entre el gobierno y las organizaciones desmovilizadas conocido como “Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz”, el cual permitiría que se pasara de una aproximación asistencialista por parte del Estado a una visión bajo la cual los resultados apuntarían a la construcción de procesos de concordia, reconciliación y reencuentro en una cultura de convivencia. Esto se materializó en varios cambios importantes. Por un lado, en el fortalecimiento regional del proceso a través de su descentralización e institucionalización, para lo cual se dotó a las administraciones departamentales y municipales de instrumentos que les permitiera involucrarse en el proceso; por otro lado,

quedó atrás el esquema del CNN, para lo cual el Programa Presidencial para la Reinserción (PPR) tomó el rol de coordinador institucional, centralizando la responsabilidad y descentralizando la ejecución de los programas. Además, se dio un nuevo esquema de participación de los desmovilizados, bien como funcionarios del PPR o a través de su Comité de Consulta y Concertación; y, adicionalmente, la refinanciación de los proyectos socioeconómicos, los programas de capacitación y asistencia técnica fueron adelantados bajo la responsabilidad de las ONG de los excombatientes.

La quinta y última experiencia de desmovilización en este periodo se da luego de la expedición del Decreto 1385 de 1994, por el cual se extienden los beneficios socioeconómicos y de indulto a las personas que abandonen individualmente las organizaciones subversivas. Para la evaluación de la condición de excombatiente y el otorgamiento de los beneficios, se creó el Comité Operativo para la Dejación de Armas (CODA), que sería coordinado por la persona a la cabeza del Programa de Reinserción. De acuerdo con el Ministerio del Interior y el Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia (2000), hasta 1998 hubo 484 beneficiarios del decreto 1385, mientras que en el periodo 1998-2002 aumentaron a un rango entre 1.650 y 2.500 desmovilizados individuales, dependiendo de la fuente consultada<sup>17</sup>.

Como señalan Vargas y Rubio (2004), esta medida fue inicialmente implementada al amparo de un estado de conmoción interior declarado por el gobierno Gaviria, por lo cual no fue diseñada en el marco de una política de paz sino de una estrategia contrainsurgente. En este punto coinciden también el Centro Nacional de Memoria Histórica (2015) y Villarraga (2006), para los cuales el decreto 1385 fue parte de la estrategia político-militar orientada a debilitar las guerrillas mediante el estímulo a las desertiones y el uso de desmovilizados en operativos militares para obtener valiosa información. Patiño (2003), por el contrario, argumenta que el decreto surgió con un sentido humanitario y de muy bajo perfil, con el fin de resolver la situación jurídica de quienes habían iniciado a desertar de las filas guerrilleras.

---

<sup>17</sup> Vargas y Rubio (2004) reportan la cifra de 1.650 desmovilizados durante el gobierno Pastrana, mientras que Villarraga (2013) reporta que superaron los 2.000. Las fuentes oficiales también se contradicen sobre los números en este periodo, pues según un estudio del DNP adelantado por Pinto, Vergara y Lahuerta (2002) entre 1998 y 2001 la DGR reportó 2.505 desmovilizados voluntarios mientras que el PAHD contabilizó 909 entregas a la Fuerza Pública entre 1999 y 2002.

Sin importar la intención con la que surgió dicha política, estos autores coinciden en señalar que las personas que dejaron las armas individualmente fueron incluidas en los programas de reinserción derivados de los acuerdos de paz, enfocada hacia la reconciliación y un manejo civilista al logro de la paz, en el periodo 1994-2002. Para Vargas y Rubio (2004) esto fue aún más notorio en el gobierno Samper, bajo el cual hubo pocos desmovilizados debido a su interés de repolitizar el conflicto e insistir en la salida política negociada.

Los procesos de reinserción, reincorporación y reintegración posteriores a estas cinco experiencias y antes del 2017 son el objeto de estudio de la presente investigación.

## **2.4. El uso del ACF para estudiar los cambios de la política de reintegración en Colombia**

De acuerdo con Delle, Boniolo y Sautu (2005) “la investigación social es una forma de conocimiento que se caracteriza por la construcción de evidencia empírica elaborada a partir de la teoría aplicando reglas de procedimiento explícitas” (p.34). A partir de esta definición, los autores señalan que en toda investigación están presentes tres elementos que se articulan entre sí, se influyen mutuamente y se piensan en conjunto durante el desarrollo del estudio: el marco teórico, los objetivos de investigación y la metodología.

[1.] El marco teórico constituye un corpus de conceptos de diferentes niveles de abstracción articulados entre sí que orientan la forma de aprehender la realidad. Incluye supuestos de carácter general acerca del funcionamiento de la sociedad y la teoría sustantiva o conceptos específicos sobre el tema que se pretende analizar. (...) [2.] Los objetivos, por su parte, constituyen una construcción del investigador para abordar un tema o problema de la realidad a partir del marco teórico seleccionado. (...) [3.] La metodología, por último, está conformada por procedimientos o métodos para la construcción de la evidencia empírica (Delle et al., 2005, pp. 34-37).

Siguiendo estas definiciones, para la presente investigación se establece como objetivo principal estudiar los cambios en la política pública de reintegración entre 2002 y 2017,

para lo cual se usa como marco teórico el Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF por sus siglas en inglés) y se emplea una metodología cualitativa.

Debido a que el objetivo es estudiar una política pública, es necesario precisar lo que se entiende por este concepto. Aunque en la literatura se pueden encontrar múltiples definiciones, aquí retomaremos la de Roth (2002), la cual busca incorporar los atributos más comúnmente usados. Según este autor, una política pública es:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (p. 24).

El tema u objeto de estudio que se aborda es la política pública de reintegración entre 2002 y 2017. Además de reintegración, en Colombia se han empleado distintos conceptos para nombrar la política, como “reinserción” o “reincorporación”. Esta investigación parte de entender que, en este periodo de tiempo, aunque se emplean diferentes conceptos, dicha política tenía como finalidad facilitar y apoyar el regreso a la vida civil de los excombatientes<sup>18</sup>.

Esta claridad permite definir de forma congruente un objeto de estudio, sin implicar que durante estos años no hubo etapas históricas particulares en la política, cada una con su institucionalidad, instrumentos empleados, metas, prioridades e intenciones. Son

---

<sup>18</sup> Así se entiende a partir de lo enunciado por las entidades a cargo de la política en distintos momentos del tiempo. Por ejemplo, la DGR, en funcionamiento hasta 2003, establecía en su página web su misión: “Cumplir con la vinculación plena del desmovilizado a la civilidad, con respeto y dignidad (...)” (Ministerio del Interior, 2002a). En el mismo sentido el PRVC, que operó entre 2003 y 2006, decía que su misión era “Facilitar la reincorporación a la sociedad de los ciudadanos que abandonan las armas (...)” (Ministerio del Interior y de Justicia, 2004c). El Decreto 3043 de 2006, que crea la ACR establece como una de sus funciones “Diseñar, ejecutar y evaluar la política de Estado dirigida a la reintegración social y económica de las personas o grupos armados al margen de la ley, que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva (...)” (Presidencia de la República, 2006). Finalmente, el Decreto 897 de 2017, que cambia el nombre de la ACR por la ARN, establece como objeto “gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP (...) y de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia” (Presidencia de la República, 2017).

precisamente estas etapas históricas las que se pretenden comprender y, por tanto, permiten evidenciar los cambios en la política pública e identificar las distintas coaliciones de actores que intervinieron en la discusión e influyeron en el cambio.

De esta forma se emplea la palabra reintegración para referirse a esta política pública de forma general entre los años 2002 y 2017, acogiendo el término adoptado comúnmente en la literatura académica nacional e internacional de DDR. Sin embargo, cuando se describe una etapa histórica particular de la política se procura emplear el término correspondiente: “reinserción” hasta 2003, “reincorporación” entre 2003 y 2006, “reintegración” de 2006 en adelante, y “reincorporación” de nuevo al referirse a la negociación e implementación del Acuerdo Final entre las FARC-EP y el gobierno.

Habiendo definido el objetivo, se elige el ACF como marco teórico porque es considerado como un enfoque ambicioso e integracionista en el campo de las políticas públicas, que aporta una rica variedad de categorías y conceptos útiles para explicar el desarrollo de una política pública y su cambio. Además, se emplea una metodología de tipo cualitativo, debido a que tiene la capacidad de explicar cómo y por qué los fenómenos sociales ocurren, para lo cual es necesario prestar una atención cercana al detalle histórico en el esfuerzo que hace por construir una nueva comprensión -es decir, interpretar y reinterpretar- de los fenómenos cultural o históricamente relevantes (Charles, 2007, p. 147).

Para adelantar el presente estudio, desde la etapa de construcción del proyecto de investigación fue necesario hacer una revisión exploratoria de la literatura que analizara la política de reintegración en Colombia en el periodo de estudio. A partir de ello se identificaron tres posibles cambios, que a la vez coinciden con cambios en la entidad gubernamental encargada de adelantar la política y el concepto empleado para nombrarla: 1) En el 2002, con la supresión de la Dirección General para la Reinserción y la creación del Programa para la Reincorporación a la Vida Civil – PRVC; 2) entre el 2006 y el 2008, cuando se crea la Alta Consejería para la Reintegración – ACR en reemplazo del PRVC y se expide la Política Nacional de Reintegración Social y Económica contenida en el CONPES 3554; 3) en el 2017 con la creación de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN luego de haber firmado el Acuerdo Final de paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP.

Una vez finalizada esta revisión, se llevaron a cabo dos entrevistas exploratorias y no estructuradas en septiembre y noviembre de 2018 con personas que han estudiado ampliamente la política de reintegración en Colombia. Estas entrevistas tuvieron como propósito obtener un mayor contexto de los sucesos de política, identificar aspectos importantes no recogidos en la revisión de literatura y servir de entrenamiento para la posterior realización de entrevistas semiestructuradas.

Posteriormente se inició la etapa de recolección de información, que incluyó un proceso simultáneo de revisión de documentos escritos y realización de nueve entrevistas semiestructuradas. En la revisión de textos fueron clasificados con base a categorías preliminares cerca de 215 documentos escritos relevantes en la temática<sup>19</sup>, entre los cuales se incluyen publicaciones académicas; documentos institucionales, como informes de rendición de cuentas, páginas web, estudios realizados al interior de entidades estatales; dispositivos normativos como leyes, decretos, resoluciones y documentos CONPES; informes de organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales y órganos de control; memorias de foros; y, finalmente, publicaciones de medios de comunicación. A continuación, se presenta una tabla con la clasificación de los documentos consultados.

<b>Tipo de documento</b>	<b>Número de documentos consultados</b>
Derechos de petición realizados	5
Dispositivos normativos (leyes, decretos, resoluciones, documentos CONPES)	31
Documentos de agencias de cooperación y de la comunidad internacional	8
Documentos institucionales - Informes de entidades estatales	19
Documentos institucionales - Páginas web	16

<sup>19</sup> No todos los documentos fueron incluidos posteriormente en el análisis. Para seleccionar cuáles eran incluidos se siguió un criterio de saturación. Para ello, en la etapa de recolección de información fueron clasificados y evaluados de acuerdo con su relevancia para la investigación. De esta forma, si en alguna categoría ya no era necesaria más información no se consultaban los documentos menos relevantes.

Escritos académicos y de ONGs	56
Literatura internacional sobre DDR	28
Documentos sobre las negociaciones Gobierno - FARC	18
Medios de comunicación	25
Memorias de foros, conversatorios y congresos	9

**Tabla 1.** Clasificación de los documentos consultados en el transcurso de la investigación.

Las entrevistas semiestructuradas fueron realizadas a nueve personas que trabajaron de cerca en el estudio, diseño o ejecución de la política de reintegración a nivel local o nacional y por lo tanto conocen de cerca el tema. Estas incluyen funcionarios de las entidades nacionales PRVC, ACR y DNP; funcionarios del Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá – PACPRB, participantes desde la sociedad civil de las mesas de discusión de cooperación internacional denominadas G-24 y participantes en la mesa de negociación de La Habana en el tema de reincorporación. La forma en que se desarrollaron estas fue la siguiente: Inicialmente, el entrevistador <sup>20</sup> describía brevemente el objeto y la pregunta de investigación, luego de lo cual el entrevistado hacía un recuento espontáneo de su experiencia personal y su visión en torno a la política de reintegración en Colombia; conforme avanzaba la discusión, el entrevistador buscaba profundizar en aspectos de interés para la investigación como los cambios en la política, las razones de estos, los logros y dificultades de la política en distintos momentos del periodo de estudio, las ideas de política y el rol que tenía él o ella misma y también las que podía identificar en la discusión. Para facilitar el análisis, todas las entrevistas fueron grabadas con la autorización del entrevistado y posteriormente transcritas.

La tabla que se presenta a continuación relaciona la identificación de las entrevistas realizadas con las cuales se cita en el documento, el rol de la persona entrevistada y la fecha de realización de la entrevista.

---

<sup>20</sup> En todos los casos el entrevistador es el autor de la presente investigación.

<b>Identificación</b>	<b>Rol por el cual participó en la política</b>	<b>Fecha de realización</b>
Entrevista 1	Funcionario del PACPRB	16 de noviembre de 2018
Entrevista 2	Funcionario del PACPRB	10 de diciembre de 2018
Entrevista 3	Funcionario del DNP	12 de diciembre de 2018
Entrevista 4	Integrante de una ONG colombiana que participó en las discusiones del G-24	1 de febrero de 2019
Entrevista 5	Funcionario de una organización internacional y participante en la mesa de negociación de La Habana	4 de febrero de 2019
Entrevista 6	Funcionario de la ACR y participante en la mesa de negociación de La Habana	5 de marzo de 2019
Entrevista 7	Funcionario del PRVC	18 de marzo de 2019
Entrevista 8	Integrante de una ONG colombiana que participó en las discusiones del G-24	6 de agosto de 2019
Entrevista 9	Analista de la política de reintegración e integrante de una ONG	26 de septiembre de 2019

**Tabla 2.** Listado de entrevistas realizadas.

Posterior a esta etapa de recolección de información se procedió al análisis. Para ello se empleó el método deductivo de análisis de contenido, que corresponde a un método de investigación para la interpretación subjetiva del contenido de datos de texto a través de proceso sistemático de codificación e identificación de temáticas o patrones (Hsieh & Shannon, 2005, p. 1278). Particularmente se desarrolló un análisis de contenido convencional, en el cual las categorías no están dadas de forma preconcebida por la teoría, sino que se permite que se creen y modifiquen a medida que se realiza la lectura de los textos. Para la codificación de los textos fue utilizado el software NVivo 12.

Las categorías construidas para el análisis se ven traducidas en los títulos de las distintas secciones y subsecciones de los capítulos 3, 4 y 5 de este documento. Para no olvidar el importante nexo entre teoría y construcción de evidencia empírica, la codificación en las distintas categorías fue informada por el marco teórico desarrollado por el ACF sobre el cambio de política pública, de manera que incluyera alguno o varios de estos criterios:

- La identificación de actores relevantes en el subsistema de política de reintegración de excombatientes y el rol que desempeñaron.
- Las creencias y posiciones de los distintos actores en torno a la política de paz y la política de reintegración.
- Los cambios en la política de reintegración y en sus dimensiones económica, social y política.
- La forma como se dieron estos cambios y las fuentes que los explican.
- Los objetivos, metas, estrategias, diseño institucional, asignaciones presupuestales y resultados de la política de reintegración.

Para introducir el análisis, se considera necesario identificar en el caso de estudio seleccionado las tres piedras angulares que define el ACF: el subsistema de política, el sistema de creencias y las coaliciones promotoras. En primera media, el subsistema de política en el que se fija la atención es el de la política nacional de reintegración de excombatientes en Colombia; pero como observará en los siguientes capítulos, existe una amplia relación con los subsistemas de la política de paz, de la política de desmovilización y de la política de reintegración en las ciudades de Bogotá y Medellín.

Con relación a la segunda piedra angular, se considera que las creencias de la política de reintegración están determinadas por las creencias profundas respecto al conflicto armado y la forma de alcanzar la paz en el país. Estas permitirán diferenciar dos principales posiciones en la discusión de política: por un lado, la adopción de una visión de paz negativa, que a la vez está alineada con políticas de DDR minimalistas o enfocadas en la seguridad; del otro, una visión de paz positiva, relacionada con políticas de DDR maximalistas o enfocadas en el desarrollo. Una vez se definen estas creencias profundas, se pueden desarrollar las creencias del núcleo de la política, en las cuales se define si es parte de una estrategia contrainsurgente para reducir el pie de fuerza de los grupos armados o por el contrario busca la reconciliación en el país, si la política es focalizada solo a los excombatientes o busca favorecer también a las comunidades de acogida, la seriedad del problema, las estrategias e instrumentos para abordarlo, el diseño institucional de la política, su asignación presupuestal, el rol que tienen los excombatientes en el diseño y ejecución de la política.

Finalmente, está la identificación de coaliciones promotoras en el subsistema de política. Aunque el ACF fue desarrollado pensando en el sistema pluralista de Estados Unidos y en subsistemas con coaliciones promotoras enfrascadas en un conflicto de alto nivel durante largos periodos de tiempo, también ha planteado la necesidad de estudiar subsistemas emergentes o subsistemas en los que una coalición controla la política pública y a su lado está una coalición minoritaria que lucha por ganar influencia, o en algunos casos, hay total ausencia de una oposición coordinada. En este sentido, la presente investigación reconoce que en el subsistema de la política de reintegración existe una coalición dominante integrada por miembros del gobierno de turno, y su predominancia se basa en el importante recurso de la autoridad legal para tomar decisiones de política pública. En oposición a esta no es posible distinguir otra coalición pues, aunque hay unas creencias, posiciones e imágenes de política definidas, no se observa que los actores que defienden estas creencias -como medios de comunicación, organizaciones de excombatientes, académicos, miembros de los gobiernos locales, miembros de la comunidad internacional- actúen de forma coordinada, elaboren estrategias y destinen recursos para poder implementar su imagen de política. Aún más, en esta temática la discusión central, álgida y con el mayor número de actores involucrados suele ser la política de paz del gobierno, por lo que la discusión específica de reintegración se realiza en un subsistema pequeño y gira en torno a consideraciones de implementación o dificultades de la política.

Ante esta situación, los cambios importantes en esta política, en el que cambien sus aspectos centrales como la dirección o las metas que se fija, solo se da ante un cambio de gobierno o un acuerdo negociado en el marco de un proceso de paz más amplio. Mientras que los cambios menores se dan luego de un aprendizaje de política al observar que la situación es insostenible ante la presencia de crisis internas y la presión ejercida por actores tanto al interior del gobierno nacional como del exterior.

## **Capítulo 3. El Programa para la Reincorporación a la Vida Civil: un cambio en la interpretación de la política**

La política de reintegración guarda una estrecha relación con la política de paz que adelanta cada gobierno. Hasta 2002, los distintos gobiernos habían buscado una salida negociada al conflicto, lo que permitió que entre 1990 y 1998 nueve grupos armados dejaran las armas entre los que se encuentran las guerrillas del M-19, el EPL, el Movimiento Armado Quintín Lame, la CRS y el PRT, además de los grupos milicianos Milicias Populares del Pueblo y Para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá, Milicias Metropolitanas de Medellín y Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados (MIR COAR). Todos los acuerdos de paz firmados incluían medidas para la reinserción de los excombatientes, la conformación de nuevos movimientos políticos y también planes de inversión social en las zonas de influencia de los anteriores grupos armados. De esta forma, la política de paz y la de reinserción no estaban dirigidas únicamente a la disminución en el número de actores armados y garantías para su inserción a la vida civil, sino que buscaban a la par llevar desarrollo a las zonas afectadas por el conflicto.

Este mismo espíritu permaneció bajo el gobierno Pastrana entre 1998 y 2002. Durante gran parte de su mandato estableció diálogos de paz con las dos más grandes guerrillas del país: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC y el Ejército de Liberación Nacional – ELN. La política de reinserción a cargo de la Dirección General para la Reinserción – DGR mantuvo una definida orientación hacia la cultura de paz, la reconciliación y la convivencia, mientras que su programa más destacado, llamado “Programa de educación básica y media con énfasis en convivencia pacífica”, beneficiaba tanto a los excombatientes como a las comunidades de acogida.

Con la llegada del gobierno Uribe en 2002 sucedió un cambio de gran importancia, lo cual se reflejó en distintos aspectos. Primero, cambió la visión sobre el conflicto armado y su solución, de forma que no se reconoció el estatus político de los grupos armados, se les denominó de forma genérica como grupos terroristas y se prefirió la derrota militar por encima de la solución negociada. Segundo, aunque hubo un proceso de paz con los grupos paramilitares, este no tuvo ninguna consideración por la reintegración de sus excombatientes, no surgió un nuevo movimiento político ni se acordaron inversiones para el desarrollo de las zonas afectadas por el conflicto; en su lugar, el gobierno solo estaba interesado en remover un actor de la confrontación, mientras que los grupos paramilitares buscaron favorabilidad jurídica para sus líderes y que el Estado copara militarmente las zonas que estaban bajo su control. Tercero, se desarrolló una política de desmovilización con un enfoque contrainsurgente, orientada a promover la desmovilización individual debilitando el pie de fuerza de los grupos armados. Cuarto, la anterior política de reinserción, ahora denominada política de reincorporación y adelantada por el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil – PRVC, tuvo una menor relevancia que la de desmovilización, pero compartió su enfoque contrainsurgente; además, fue considerada como una política de corto plazo dirigida a otorgar algunos apoyos transitorios al excombatiente de forma que no volviera a la ilegalidad, pero sin considerar su proyecto de vida y sin incluir a las comunidades receptoras<sup>21</sup> ni fomentar un discurso de reconciliación. En resumen, bajo el gobierno Uribe se adelantó un proceso de DDR minimalista partiendo de una visión de paz negativa, bajo la cual alcanzar la paz solo significaba que no hubiera más grupos armados organizados.

En este sentido, el presente capítulo busca analizar la política de reincorporación adelantada bajo el gobierno Uribe y los cambios que tuvo. La sección 3.1 reseña los factores que llevaron a un cambio de política en 2002: un cambio en las condiciones

---

<sup>21</sup> En esto coincide la Alta Consejería para la Reintegración, que en documento publicado al finalizar el gobierno Uribe declaraba “Hay, en todo caso, diferencias de enfoque. En primer lugar, el PNR [Plan Nacional de Rehabilitación] apuntó a intervenir en las zonas de mayor afectación de la violencia, tratando de superar las causas estructurales del conflicto, por lo que su foco de acción no era el grupo desmovilizado sino la región afectada (...) Mientras que en los procesos de los 90 se focalizaron a través del PNR en la intervención estatal en las comunidades afectadas por la violencia, dejando en un segundo momento los programas enfocados al desmovilizado, en parte como resultado de los acuerdos políticos, en la actualidad los procesos se iniciaron enfocados al desmovilizado, transitando luego al núcleo familiar y posteriormente a las comunidades de retorno” Oficina del Alto Comisionado para la Paz - OACP, Alta Consejería para la Reintegración - ACR y Centro Mundial de Investigación y Capacitación – CMSC (OACP et al., 2010, p. 122).

sociales a nivel nacional e internacional, un cambio en la opinión pública y un cambio en la coalición gobernante del sistema. La sección 3.2 muestra las distintas creencias que tenían el gobierno Pastrana y el gobierno Uribe en torno a la política de paz y la visión sobre el conflicto armado y su solución, las cuales en este trabajo se consideran como las creencias profundas que subyacen a la política de reintegración<sup>22</sup>. Finalmente, en la sección 3.3. se describen específicamente los cambios del núcleo de la política, en donde pasa a ser parte de la estrategia contrainsurgente del gobierno Uribe y se toma como una política de corto plazo y sin la importancia requerida ante la magnitud del problema.

### **3.1. Factores que llevaron a un cambio en la política de paz y de reintegración**

¿Por qué en el 2002 hubo un cambio de gran importancia en la política de reintegración de excombatientes? Para responder esta pregunta, es necesario observar el contexto de la situación social que se presentaba en Colombia en este año y que tuvo como resultado la elección de un nuevo gobierno en el país que no reconocía la existencia de un conflicto armado en el país y cuya política de paz privilegiaba la derrota militar de los grupos armados por encima de la negociación.

En este sentido, la presente sección busca mostrar los factores que llevaron a un cambio de política en 2002. Usando las herramientas analíticas del ACF se puede decir que hubo tres tipos de eventos externos al subsistema: 1) un cambio en las condiciones sociales a nivel nacional e internacional, específicamente el recrudecimiento del conflicto armado interno, las fallidas negociaciones del Caguán y la guerra internacional contra el terrorismo; 2) un cambio en la opinión pública, caracterizado por el cambio de percepción de los colombianos sobre el conflicto armado y su visión cada vez menos favorable a una salida negociada; 3) un cambio en la coalición gobernante del sistema, de forma que en las elecciones presidenciales de 2002 fue elegido Álvaro Uribe Vélez, el único candidato que había criticado decididamente la zona de distensión, las negociaciones con la guerrilla en el Caguán y se caracterizaba por su discurso de seguridad y mano dura contra los grupos armados.

---

<sup>22</sup> Como se señaló en la sección 2.1, estas creencias profundas están relacionadas con la visión de paz que se adopte (positiva o negativa) y el enfoque de DDR (minimalista o maximalista).

### 3.1.1. Cambios en las condiciones sociales a nivel nacional e internacional

- Recrudescimiento del conflicto y los fallidos diálogos del Caquán

El recrudecimiento de la guerra y su degradación serían elementos decisivos para que en 2002 la sociedad colombiana optara por elegir un gobierno de mano dura para el cual la principal herramienta para lograr la paz era la derrota militar de los denominados Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley. Este año está incluido en el periodo denominado como “Los años de la tragedia humanitaria: la expansión de guerrillas y paramilitares, el Estado a la deriva y la lucha a sangre y fuego por el territorio (1996-2005)” según el Grupo de Memoria Histórica - GMH en su informe ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad.

El 2002 sería, según el informe del GMH (2013), el año de mayor expansión geográfica del conflicto, pues llegó a afectar 561 municipios del país. Dicha expansión fue liderada por los paramilitares que, luego de su aglutinación bajo las Autodefensas Unidas de Colombia - AUC en 1997, buscaron consolidarse en la Costa Atlántica y expandir su control territorial a las zonas de control guerrillero, como el suroccidente y el oriente del país. El resultado político de esta expansión se pudo observar en 2002 y 2003, cuando un tercio de los congresistas electos tenían vínculos con paramilitares y lograron ejercer control sobre 250 alcaldías y nueve gobernaciones (GMH, 2013).

Este periodo también estuvo acompañado del importante crecimiento de la guerrilla de las FARC-EP, a pesar de haber sostenido durante casi cuatro años diálogos de paz con el gobierno de Andrés Pastrana. Esta guerrilla pasó de tener 48 frentes y 5.800 combatientes en 1991 a tener 62 frentes y 28.000 combatientes en 2002 (GMH, 2013).

Durante los diálogos surgieron múltiples retrasos con suspensiones unilaterales y amenazas de retomar el control estatal de la zona de distensión. Esto se debió principalmente al fortalecimiento del paramilitarismo y la falta de voluntad real de la guerrilla, reflejada en el incremento de su poderío bélico y la utilización de la zona de distensión de El Caquán para planear y ejecutar acciones relacionadas con secuestro, entrenamiento y acciones militares.

Aunque en la etapa final de los diálogos de paz se alcanzaron dos importantes avances, como lo fueron el “Acuerdo de Cronograma de Consenso para el Futuro del Proceso de Paz” el 20 de enero de 2002 y el “Acuerdo sobre el Acompañamiento Nacional e Internacional a la Mesa de Diálogo y Negociación” el 7 de febrero, el presidente Pastrana declaró rotos los diálogos con las FARC el 20 de febrero de 2002. Como señala Villarraga (2015), el hecho coyuntural que ocasionó la ruptura fue la toma de un avión comercial por parte de las FARC para secuestrar al senador y presidente de la Comisión de Paz Jorge Eduardo Gechem Turbay. Sin embargo, también habría otros factores de trasfondo, como la prioridad que las FARC dieron a su plan armado en detrimento de su proyecto político sin armas; la consecuente pérdida de opinión favorable al proceso de paz; el aislamiento en que había quedado el presidente Pastrana al no contar con el apoyo de los sectores de poder, reacios a las implicaciones reformistas del proceso de paz; y adicionalmente, el viraje a “la guerra mundial antiterrorista” tras los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos, que impactó directamente la política gubernamental.

#### Guerra contra el terrorismo luego de los ataques del 9-11

Un factor que no se puede dejar de mencionar es el cambio que se da en el contexto internacional debido a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, comúnmente denominados 9-11. Tras este evento, Estados Unidos emprende en su territorio y junto a sus aliados extranjeros una “Guerra contra el terrorismo”, en la que habría cero tolerancia frente a grupos armados que cometieran actos terroristas y, eventualmente, afectaría la forma en que la comunidad internacional actuaba sobre el conflicto armado en Colombia.

Hasta el momento de los ataques, los recursos que Estados Unidos daba en el marco del Plan Colombia se habían presentado como un esfuerzo de corresponsabilidad del gobierno estadounidense en la lucha antinarcóticos, pero a partir del 9-11 estos recursos podían ser utilizados en la lucha contra guerrilleros y paramilitares (Pizarro Leongómez, 2003). Específicamente, Tickner y Pardo (2003) señalan que:

El 21 de marzo de 2002, el presidente Bush pidió autorización del legislativo para que las ayudas antinarcóticos que Colombia ya había recibido por medio del Plan Colombia pudieran utilizarse en la lucha contra el terrorismo. Con ello, la distinción,

de por sí borrosa, que Estados Unidos trató de establecer durante años entre las drogas y la contrainsurgencia se acabó de eliminar del todo (p.69).

En el mismo sentido, los tres principales grupos armados ilegales del momento fueron reafirmados como grupos terroristas por Estados Unidos y la Unión Europea. El presidente Bush incluyó, en noviembre de 2001, a las FARC, el ELN y las AUC en la lista de Terroristas Globales con Designación Especial bajo la Orden Ejecutiva 13224<sup>23</sup>, con el fin de bloquear sus activos y quebrar sus redes de apoyo financiero<sup>24</sup>. La Unión Europea creó su propia lista de personas, grupos y entidades involucradas en actos terroristas a partir de los hechos del 9-11, en la cual incluyó inicialmente a las AUC en mayo de 2002, a las FARC en junio del mismo año<sup>25</sup> luego del fracaso de las negociaciones en El Caguán, y finalmente al ELN en abril de 2004<sup>26</sup>.

Ante este contexto internacional y el fracaso de las negociaciones del Caguán, el gobierno colombiano buscó posicionar al país como un frente adicional de la guerra contra el terrorismo. Así lo señaló el embajador de Colombia en Estados Unidos, Luis Alberto Moreno, en mayo de 2002. Para él, mientras Estados Unidos fijaba su atención en la lucha contra el terrorismo en Afganistán, el Medio Oriente y Asia, Colombia era el lugar central de operaciones terroristas en el hemisferio occidental, por lo cual era positivo que la administración Bush solicitara que la ayuda antinarcóticos del Plan Colombia se dirigiera también a fortalecer la habilidad de Colombia para derrotar a los terroristas (Borda Guzmán, 2007).

La política exterior del final del gobierno Pastrana tendría continuidad luego de la elección de Álvaro Uribe, debido a que giró en torno a la estrategia de vincular el conflicto

---

<sup>23</sup> Consultado en <https://www.hsdl.org/?abstract&did=234216>

<sup>24</sup> El Departamento de Estado de los Estados Unidos ya había definido a las FARC y el ELN como Organizaciones Terroristas Extranjeras (Foreign Terrorist Organization) en octubre de 1997, y a las AUC en septiembre de 2001. Sin embargo, la inclusión de estos grupos en la Orden Ejecutiva 13224 permite ver la relación que hay entre la lucha contra el terrorismo en Estados Unidos y la lucha contrainsurgente en Colombia.

<sup>25</sup> De acuerdo con el artículo de DW del 12 de junio de 2002, consultado en <https://www.dw.com/es/farc-en-la-lista-terrorista-de-la-ue/a-575135>. La Unión Europea no había decidido de forma unánime incluir a las FARC y el ELN para no obstaculizar las negociaciones en curso, lo cual cambió luego del rompimiento de la zona de distensión del Caguán.

<sup>26</sup> De acuerdo con el periódico El Tiempo del 06 de abril de 2004, consultado en <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1572284>. Según el artículo, la inclusión del ELN en el listado solo se dio luego de las gestiones del presidente Álvaro Uribe.

armado a la cruzada internacional contra el terrorismo y buscar así aliados a la Política de Seguridad Democrática (Tickner & Pardo, 2003). Eventualmente, estos sucesos limitarían las posibilidades de que en Colombia se alcanzara la paz a través de una solución negociada en vez del sometimiento militar.

### **3.1.2. Cambios en la opinión pública y en la coalición gobernante del sistema**

En las elecciones presidenciales de mayo de 2002 se presentaron en total once candidatos, pero al final de la jornada solo cuatro obtuvieron más del 1% de los votos: Álvaro Uribe, Horacio Serpa, Luis Eduardo Garzón y Noemí Sanín (Center for Latin American Studies, 2005). Un tema principal de esta contienda electoral fue el respaldo o rechazo a los diálogos de paz que el gobierno Pastrana adelantaba con la guerrilla de las FARC. Su importancia fue tal que las encuestas parecían moverse de acuerdo con las novedades que surgían de la zona de distensión del Caguán y, según diversos analistas, terminó determinando los resultados de las elecciones.

Esta relación entre el desarrollo de los diálogos y las encuestas de opinión se observa en la primera medición de preferencias electorales, que se realizó entre septiembre y octubre de 2001. A pesar de la escalada de acciones violentas por parte de las FARC, los diálogos de paz pasaban por un relativo buen momento, ya que en junio se había adelantado un acuerdo humanitario que permitió liberar a más de 300 militares y policías en cautiverio hasta ese momento (Caracol Radio, 2001). En este mismo sentido, la Comisión de Personalidades entregó su informe con la recomendación principal de una tregua bilateral por seis meses; el gobierno nacional y las FARC firmaron el Acuerdo de San Francisco de La Sombra, por el cual entrarían a estudiar el documento de la Comisión de Personalidades, acordaron invitar a los candidatos presidenciales a la zona de distensión, se realizaría un cronograma para avanzar en los diálogos y las FARC se comprometían a no realizar las llamadas “pescas milagrosas”, lo que favoreció la prórroga de la zona de distensión (Villarraga S., 2015).

Este buen momento se reflejó en las opiniones sobre la salida al conflicto armado y los candidatos presidenciales. Un 40% de los encuestados creía que se debía mantener el diálogo con la guerrilla, mientras que un 23% era partidario de combinar la negociación con el uso de la fuerza y un 33% confiaba en la salida puramente militar. Por su parte,

Horacio Serpa, candidato liberal a la presidencia por segunda ocasión y que apoyaba la negociación con las FARC, obtendría el 41,2% de los votos según la encuesta, mientras que Álvaro Uribe Vélez un 23.4%. Mientras el primero de estos candidatos tenía un 95% de reconocimiento por los electores y una imagen positiva del 56%, Uribe Vélez registraba solo un 61% de reconocimiento y un 38% de percepción positiva (El Tiempo, 2001).

En enero de 2002 las dificultades del proceso de negociación con las FARC en el Caguán habían alterado de forma fundamental las preferencias de los electores. Ahora el 39% votaría por Uribe (cuyo reconocimiento e imagen positiva iba en aumento) y el 30,1% por Serpa (El Tiempo, 2002). Como lo reseña el diario El Tiempo y la revista Semana, ante una serie de atentados realizados por la guerrilla luego de altibajos en la mesa de diálogo, la opinión pública favoreció al único candidato que encarnaba la indignación frente a las FARC, que había rechazado vehementemente la prórroga a la zona de distensión y la invitación a los candidatos presidenciales al Caguán (El Tiempo, 2002; Semana, 2002a). Frente a la anterior medición, los colombianos partidarios de una salida negociada cayeron en 13 puntos porcentuales, mientras que los que creían en la vía militar subieron en 11, además de que el 66% de los encuestados estaban convencidos que el ejército podía derrotar a los grupos armados.

La medición de mayo, la última antes de las elecciones, reflejaba la opinión luego de haber transcurrido un par de meses del fin de la zona de distensión y los diálogos de paz. Mostrando que Álvaro Uribe tendría el 49,3% de los votos y una cómoda diferencia de 26 puntos porcentuales sobre su principal contendor. Diversos indicadores de esta encuesta reflejarían la nueva posición de los colombianos y su preferencia por el candidato de mano dura: el 85% consideraba que la violencia era el problema que más lo afectaba personalmente; el 91% creía que la paz no se alcanzaría en los próximos cuatro años; solo el 28% pensaba que se debía insistir en el diálogo con las guerrillas, mientras que el 43% privilegiaba la salida militar sin contemplar el diálogo; y el 64% consideraba que la guerrilla podía ser derrotada militarmente (Semana, 2002b). Al final de la contienda electoral, el candidato Álvaro Uribe Vélez se impuso en primera vuelta con el 54,5% de los votos.

## 3.2. Cambios en la política de paz y en la visión sobre el conflicto armado y su solución

En 2002 se evidencia el inicio de un cambio en la política pública de reintegración, la cual cambiaría su denominación de “reinserción” a “reincorporación”. Este cambio estaría determinado por las creencias de las coaliciones gobernantes del país en torno al conflicto armado y la política de paz, que en este trabajo se toman como las creencias del núcleo profundo de las distintas coaliciones. Por un lado, el gobierno Pastrana buscó la paz a través del diálogo sin condicionamientos previos durante gran parte de su mandato, reconoció la existencia del conflicto armado y dio estatus político a las guerrillas para negociar con ellas. Por el otro, el gobierno Uribe alzó las banderas de la seguridad y la autoridad democrática durante todo su mandato, negó reiteradamente la existencia de un conflicto armado y prefirió denominarlo una amenaza terrorista contra el Estado Social de Derecho. Así, estableció como requisito previo el cese unilateral de toda acción armada para iniciar negociaciones de paz y promovió la modificación de la ley para que no fuera necesario otorgar estatus político a los grupos armados para adelantar diálogos.

Para empezar, Andrés Pastrana desde su candidatura presidencial mostró disposición a entablar diálogos con los grupos guerrilleros. Esto se materializó durante su gobierno a través de las Resoluciones 83<sup>27</sup> y 85<sup>28</sup> del 9 y el 14 de octubre de 1998, mediante las cuales se iniciaron los procesos de diálogo de paz con las FARC y el ELN y, tal como era requerido por la Ley 418 de 1997, se reconoció el carácter político de estas dos organizaciones. Sin embargo, nunca se otorgó estatus político ni se buscó establecer un diálogo de paz con grupos paramilitares. De igual forma, su reconocimiento del conflicto social y armado y su compromiso con el diálogo quedaría plasmado en la “Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia”<sup>29</sup>, que sería la guía de la negociación entre el gobierno y las FARC.

En su discurso de posesión, Andrés Pastrana dio cuenta de lo que sería la visión de construcción de paz durante su administración: “El muy sabio refranero español lo dijo:

---

<sup>27</sup>Consultada en [https://www.redjurista.com/Documents/resolucion\\_83\\_de\\_1998\\_presidencia\\_de\\_la\\_republica.aspx#](https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_83_de_1998_presidencia_de_la_republica.aspx#/)

<sup>28</sup> Consultada en <http://victorgricardo.com.co/?p=1085>

<sup>29</sup> Consultada en [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CO\\_990506\\_Agenda%20Com%C3%BAAn%20Por%20El%20Cambio%20Hacia%20Una%20Nueva%20Colombia.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CO_990506_Agenda%20Com%C3%BAAn%20Por%20El%20Cambio%20Hacia%20Una%20Nueva%20Colombia.pdf)

«Sin paz no hay pan». Por eso, ante todo, quiero la paz, que es paz y pan [...]. El presidente de la República asume el liderazgo irrenunciable de construir la paz [...]. La paz será el hilo conductor del próximo plan de desarrollo” (Pastrana, 1998). Esto quedó reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo (1998-2002) denominado “Cambio para construir la paz”, que estableció como una de sus cuatro estrategias la negociación con los grupos armados y el desarrollo económico y social para erradicar las raíces de la violencia (Departamento Nacional de Planeación, 1999, p. 48).

Los cambios acontecidos en el año 2002 descritos previamente dieron lugar a que el gobierno electo en este año tuviera posiciones completamente opuestas. En sus propuestas de campaña, plasmadas en el Manifiesto Democrático, Uribe delineó su estrategia de seguridad democrática, el vínculo que establecía entre grupos armados y terrorismo, y su posición de cese unilateral de hostilidades para iniciar un diálogo.

#### SEGURIDAD DEMOCRÁTICA.

26. Colombia sin guerrilla y sin paramilitares. La autoridad legítima del Estado protege a los ciudadanos y disuade a los violentos. Es la garantía de la seguridad ciudadana durante el conflicto y después de alcanzar la paz.

27. La seguridad será democrática. Para proteger a todos, al trabajador, al empresario, al campesino, al sindicalista, al periodista, al maestro, frente a cualquier agresor.

(...) 33. Necesitamos un estatuto antiterrorista que facilite la detención, la captura, el allanamiento. A diferencia de mis años de estudiante, hoy violencia política y terrorismo son idénticos. Cualquier acto de violencia por razones políticas o ideológicas es terrorismo. También es terrorismo la defensa violenta del orden estatal.

(...) 38. Todos apoyaremos a la fuerza pública, básicamente con información. Empezaremos con un millón de ciudadanos. Sin paramilitarismo. Con frentes locales de seguridad en los barrios y el comercio. Redes de vigilantes en carreteras y campos. Todos coordinados por la fuerza pública que, con esta ayuda, será más eficaz y totalmente transparente. Un millón de buenos ciudadanos, amantes de la tranquilidad y promotores de la convivencia. (...) El lunes será el "Día de la Recompensa" que pagará el Gobierno a los ciudadanos que en la semana anterior

hubieran ayudado a la fuerza pública a evitar un acto terrorista y capturar al responsable. A liberar un secuestrado y capturar al secuestrador.

(...) EN BUSCA DE LA PAZ

41. Soy amigo del diálogo con los violentos, pero no para que crezcan sino para hacer la paz. Pediré mediación internacional para buscar el diálogo con los grupos violentos, siempre que empiece con abandono del terrorismo y cese de hostilidades. Para el desarme y la desmovilización puede haber todo el plazo que se requiera. Urgencia para el cese de hostilidades, paciencia para los acuerdos finales. Toda la generosidad en la reinserción. Garantías efectivas para el ejercicio político de quienes provengan de los grupos armados; que hagan política sin armas y sin que los asesinen (Uribe Vélez, 2002, pp. 3-5).

Esta sería la bandera de su gobierno, tal como lo muestra el primer objetivo de la acción estatal bajo el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “brindar seguridad democrática, que asegure la viabilidad de la democracia y afiance la legitimidad del Estado” ya que la violencia ejercida por organizaciones criminales había sido identificada como el principal desafío que afrontaba Colombia (Departamento Nacional de Planeación, 2003, p. 19).

De igual forma, la posición de mano dura contra los grupos armados se vio reflejada desde los primeros momentos del gobierno. El 11 de agosto de 2002, solo 4 días después de su posesión, el presidente electo declaró el Estado de Conmoción Interior mediante el Decreto 1837 de 2002 debido a “que la situación de inseguridad del país se torna cada día más crítica y son más frecuentes, despiadados y perversos los ataques contra los ciudadanos indefensos y las violaciones a sus derechos humanos (...); que la Nación entera está sometida a un régimen de terror en el que naufraga la autoridad democrática (...); que es ineludible tomar medidas inmediatas para prevenir actos de terrorismo semejantes o peores”<sup>30</sup>. Bajo el Estado de Conmoción Interior fue creado el Impuesto para Preservar la Seguridad Democrática, debido a la necesidad “proveer de recursos a las Fuerzas Militares, de Policía y a las demás entidades del Estado que deben intervenir en conjurar los actos que han perturbado el orden público e impedir que se extiendan sus efectos”<sup>31</sup>. Bajo este decreto también se crearon las Zonas de Rehabilitación y

<sup>30</sup> Extractos tomados de los considerandos del Decreto 1837 de 2002, consultado en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1359035>

<sup>31</sup> Decreto 1838 de 2002, consultado en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1359144>

Consolidación, en las cuales se crearon comandos militares especiales y se restringió el derecho de circulación y residencia. Luego de finalizar el Estado de Conmoción, estrategias como el Plan Patriota buscarían igualmente entrar con especial intensidad de la Fuerza Pública a zonas afectadas por el conflicto.

Además, mediante la aprobación de la Ley 782 de 2002 en sus primeros meses de gobierno, la cual prorrogaba la vigencia de la Ley 418 de 1997, logró su propósito de que no fuera necesario reconocer el carácter político de los grupos armados para adelantar diálogos y negociaciones. En este sentido se reemplazó la frase “organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno Nacional les reconozca carácter político” por “grupos armados organizados al margen de la ley”. Esta ley sería la base legal para iniciar negociaciones con los grupos paramilitares, su posterior desmovilización colectiva y las desmovilizaciones individuales.

En la misma línea se ubica la constante negación de la existencia de un conflicto armado en el país. En palabras del entonces ministro del Interior y de Justicia, Sabas Pretelt de la Vega, durante la instalación del Consejo Nacional de Paz en septiembre de 2004.

El Gobierno resalta que hay una amenaza terrorista porque manejar el término conflicto armado lleva a que se piense que aquí hay una guerra civil, es decir, que la sociedad está dividida entre unos y otros y la verdad es que ni la guerrilla ni ningún grupo al margen de la ley tiene ningún respaldo de la opinión pública, como sí lo tiene la institucionalidad (El Tiempo, 2004).

### **3.3. Las creencias respecto a la reinserción / reincorporación**

En el Marco de las Coaliciones Promotoras, existe un segundo nivel de creencias denominadas del núcleo de la política. Este nivel aplica y desarrolla las creencias del núcleo profundo en el campo de acción específico de la política analizada, por lo cual se puede decir que las creencias profundas determinan las creencias de política. De acuerdo con Sabatier (1993) y Sabatier y Weible (2007), las creencias del núcleo de la política son el pegamento que une las coaliciones, debido a que proyectan una imagen normativa de

cómo debería ser el subsistema de política y qué acciones se deberían realizar, por lo cual incluye preceptos sobre la seriedad del problema, la prioridad que se da a distintos instrumentos de política y la habilidad de la sociedad para resolver el problema.

Por lo tanto, en esta sección se describirán los cambios que tuvo la política de reintegración debido a las diferencias que tenían las coaliciones -los integrantes del subsistema de la política de reintegración bajo el gobierno Pastrana y el gobierno Uribe- en sus creencias profundas sobre la naturaleza del conflicto, las herramientas que debían emplearse para lograr la paz y la naturaleza minimalista o maximalista de un proceso de DDR. Estos cambios se dieron en tres sentidos. Primero, el enfoque y los objetivos pasaron de ser de una política para la cultura de paz y la reconciliación a ser parte de la estrategia contrainsurgente del gobierno. Segundo, como resultado de esta nueva política del gobierno Uribe, el número de desmovilizados individuales y colectivos aumentó vertiginosamente. Tercero, hubo cambios específicos en la transición de un programa de reinserción a uno de reincorporación en sus aspectos sociales, económicos y políticos, tales como el tiempo en que se podían recibir los beneficios, la importancia y el enfoque que tenían los programas de formación, el dinero que podían recibir para iniciar un proyecto productivo, el rol de la comunidad en la que retornaban los excombatientes, la relevancia de la participación política y el liderazgo de los excombatientes, entre otras.

### **3.3.1. El enfoque y los objetivos en el cambio de una política de reinserción a una de reincorporación**

Desde la suscripción en 1993 del “Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz” por parte del gobierno colombiano y varias organizaciones de desmovilizados de los noventa, el programa de reinserción se caracterizó por haber adelantado un proceso de descentralización y regionalización y orientarse a un escenario de cultura de paz y reconciliación, en donde los desmovilizados tenían una importante participación a través de sus ONG o directamente como funcionarios del programa (Turriago Piñeros & Bustamante Mora, 2003).

Bajo estos mismos preceptos funcionó hasta 2003 la Dirección General para la Reinserción (DGR) del Ministerio del Interior, creada mediante el Decreto 2546 de 1999. Las prioridades, objetivos y estrategias de la DGR permiten constatar que tenía un marcado énfasis en la construcción de paz y la reconciliación, por lo que no estaba dirigido

únicamente a los excombatientes sino a la comunidad en general. Por ejemplo, en la página web<sup>32</sup> del Ministerio del Interior (2002a) se dice que:

[La DGR] en el último periodo ha trascendido el marco de lo estrictamente normativo, para constituirse en opción válida en la construcción de un nuevo país, basada en una Cultura de paz, formando ciudadanos para la paz, contribuyendo decididamente en las políticas del gobierno, dirigidas a la convivencia, al respeto y a la tolerancia en nuestro país (párr. 2).

De acuerdo con esta misma fuente, la cultura de paz, la reconciliación y la convivencia cobraban gran importancia en la misión de la entidad, sus prioridades, estrategias y programas, lo que también se ve reflejado en sus objetivos (Ministerio del Interior, 2002a).

Pero en el 2002 se generó una clara ruptura en esta política, lo que le daría un enfoque y prioridades distintas. El entrante ministro del Interior, Fernando Londoño, aseguró al diario El Tiempo que la estrategia de deserciones individuales y reinserción era un elemento fundamental de la estrategia del nuevo gobierno y seguramente tendría un cambio (Bejarano González, 2002).

En el marco de este cambio, la DGR fue cerrada sin hacer un balance de sus experiencias positivas y negativas, sin hacer empalme con la nueva administración y sin guardar adecuadamente un archivo de la documentación que tenía la entidad sobre sus programas y procesos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003; Entrevista 1, comunicación personal, 16 de noviembre de 2018; Entrevista 9, comunicación personal, 26 de septiembre de 2019). Debido a lo expresado por varios entrevistados, esto pudo deberse a la visión que había de la DGR como un espacio en el que se gestionaban programas dirigidos fundamentalmente a los excombatientes de los procesos de paz de los noventa, a pesar de que ya habían pasado alrededor de diez años de firmados los acuerdos. Así lo expresaron dos funcionarios de ese momento del Departamento Nacional de Planeación - DNP y del PRVC:

---

<sup>32</sup> La biblioteca digital Internet Archive Wayback Machine (<https://web.archive.org/>) permite recuperar sitios web desde 1996. Con el uso de esta herramienta se pudo recuperar y guardar una copia de distintas páginas y documentos que se citan en esta investigación.

Hay una dirección en el Ministerio del Interior, que en ese momento está en manos de una ex M-19, y que tiene digamos, ahí como un lugar político desde el cual administra unos programas y unos recursos para los reinsertados no sólo del M, pero fundamentalmente del M (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de diciembre de 2018).

El programa que tenían antes estaba muy enfocado en los desmovilizados del M-19, y ellos ya habían avanzado muchísimo, porque esto era del 90 al 2000, doce años. En unos proyectos productivos y estaban muy enfocados en eso. Y estaban muy enfocados también en la atención así, digamos, a ellos, tener unas organizaciones y unas fundaciones y unas ayudas a otros desmovilizados (Entrevista 7, comunicación personal, 18 de marzo de 2019).

Esta ruptura y cambio de enfoque de la política también se observa en distintos dispositivos normativos promulgados. La Ley 782 de 2002 eliminó la restricción por la cual solo las personas desmovilizadas de grupos armados a las que se les hubiera reconocido su carácter político podían recibir los beneficios jurídicos y socioeconómicos de los programas de reinserción; además, estableció que mediante decreto el Gobierno Nacional fijaría un límite temporal, inexistente en la DGR, a estos programas de reinserción.

El desacuerdo en las creencias de política se reflejaría incluso en el cambio de nombre y de jerarquía de la entidad encargada de la política, por lo que se pasaría de utilizar el término “reinserción” por “reincorporación”. El Decreto 200 de 2003 determinó las funciones y la estructura de los recién fusionados Ministerios del Interior y de Justicia. Al tiempo, este decreto eliminó la Dirección General para la Reinserción y, a cambio de ello, creó el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de las Personas y Grupos Alzados en Armas - PRVC, que estaría a cargo del despacho del ministro del Interior y de Justicia. Este cambio de una dirección a un programa dentro del ministerio significó una pérdida de importancia de la política de reintegración, le restó capacidad técnica, operativa y financiera a la oferta institucional en materia de reinserción (Rubio & Vargas, 2004, p. 54). Así lo explicó también un funcionario de la ACR que trabajó en la política durante muchos años.

Cuando llega el presidente Uribe, llega con una postura de "acabemos esto", porque ya lleva 12 años de implementación, y es un modelo que no queremos continuar. Se crea en el Ministerio del Interior el programa, el PRVC, básicamente, en donde se le baja completamente el tono a la cosa (Entrevista 6, comunicación personal, 5 de marzo de 2019).

El Decreto 200 también estableció que de ese momento en adelante el programa de reincorporación se diseñaría, coordinaría, ejecutaría y evaluaría de la mano del Ministerio de Defensa Nacional<sup>33</sup>. Este hecho hizo evidente la interrelación entre las políticas de desmovilización y reintegración, con un nuevo enfoque denominado como “viraje en función del propósito bélico” por el Centro Nacional de Memoria Histórica - CNMH (2015), debido a su utilización para debilitar el pie de fuerza de los grupos armados, y en especial, de la insurgencia guerrillera.

Vale la pena señalar que el uso de la desmovilización como estrategia contrainsurgente existía antes del 2002, a partir de la expedición del Decreto 1385 de 1994<sup>34</sup> y la creación del Grupo para el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) a través de la Resolución 0722 de 2001 del Ministerio de Defensa<sup>35</sup>. Sin embargo, como señalan Rubio y Vargas (2004), no existe consenso sobre si en la administración Pastrana la desmovilización y reinserción individuales se adelantaron como parte de una política pública de paz y enfocadas en un manejo civilista de la paz, o si por el contrario la creación del PAHD materializó la idea existente en el Ministerio de Defensa de capitalizar la masiva desmovilización individual como estrategia contrainsurgente. Para Otty Patiño (2003), esto

---

<sup>33</sup> El Decreto 1262 de 2004 creó la comisión intersectorial para la reincorporación a la vida civil de las personas y grupos alzados en armas, conformada por los ministros del Interior y de Justicia, de Defensa y el director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que estaría encargada de “la coordinación y orientación superior de la ejecución de los programas y actividades relacionados con reincorporación a la vida civil (...)”.

<sup>34</sup> Tampoco existe consenso sobre el enfoque que tenía el decreto 1385. Para Patiño (2003), el presidente Cesar Gaviria promulgó este decreto para resolver la situación jurídica de quienes empezaron a desertar las filas guerrilleras, por lo cual se trataba de algo humanitario y de bajo perfil. Mientras que CNMH (2015) y Vargas y Rubio (2004) mencionan que fue un elemento de la estrategia político-militar contrainsurgente orientada a debilitar a las guerrillas, en el marco de la Estrategia Nacional contra la Violencia.

<sup>35</sup> Según la Resolución 0722 de 2001, el objetivo del PAHD es “realizar las acciones necesarias conducentes a promover el abandono voluntario de las organizaciones armadas al margen de la ley, desarrollar las acciones inherentes al proceso de desmovilización y coadyuvar en la etapa de reinserción a la vida civil”. Consultado en [https://www.redjurista.com/Documents/resolucion\\_722\\_de\\_2001\\_ministerio\\_de\\_defensa\\_nacional.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_722_de_2001_ministerio_de_defensa_nacional.aspx#/)

reflejaba una tensión dentro del mismo gobierno Pastrana entre la DGR y algunos mandos militares veían al desmovilizado como valioso instrumento en la lucha contrainsurgente.

Ante esta disyuntiva, la administración Pastrana, observó que impulsar un programa para alentar la deserción de guerrilleros podría poner en riesgo los diálogos de paz con las FARC y los acercamientos con el ELN, por lo cual el presidente inclinó la balanza apoyando el enfoque que tenía el programa de reinserción y no le otorgó mucha importancia al PAHD (Cárdenas Sarrias, 2011, p. 55; Patiño, 2003, párr. 7; Revista Cambio, 2002, p. 17). Podría decirse entonces que el aumento en el número de desmovilizados entre 1998 y 2002 se debe, como señalan Pinto, Vergara y Lahuerta (2002), al recrudecimiento del conflicto y a la creciente desvinculación de menores de edad<sup>36</sup>.

Aunque es posible que se usara la desmovilización y la reinserción como estrategia contrainsurgente, en 2002 este enfoque cobró una fuerza no evidenciada antes. De esta forma, las políticas de desmovilización y reincorporación bajo el gobierno Uribe tuvieron una interrelación muy cercana, siendo funcionales a las creencias del núcleo profundo de la nueva coalición gobernante. En particular, estas creencias involucran la adopción de una visión de paz negativa, un enfoque de seguridad o minimalista del DDR, la negación de la existencia de un conflicto armado y el no otorgamiento de estatus político a los grupos armados para negociar<sup>37</sup>.

Esta interrelación tendría el efecto de hacer, en algunos aspectos, indistinguibles los programas de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) y de Reincorporación a la Vida Civil (PRVC) incluso para funcionarios del mismo gobierno. Por esta razón, el entonces viceministro de Defensa recomendaría unificarlos.

---

<sup>36</sup> De acuerdo con Pinto, Vergara y Lahuerta (2002), tomando cifras de la DGR y el ICBF, el 25.4% de los 2.505 desmovilizados individuales en el periodo 1998-2001 correspondían a menores de edad desvinculados. Mientras que Vargas y Rubio (2004) señalan que, según datos del PAHD, una tercera parte de los 1.650 excombatientes desmovilizados durante la administración Pastrana eran menores de edad.

<sup>37</sup> Como se mencionó en la sección 3.2, la política de paz y la visión del conflicto armado que adoptan los actores son las creencias del núcleo profundo, las cuales determinan las creencias del núcleo de la política en el ámbito específico de la reintegración. De forma general, esto corresponde a una particular visión de la paz (positiva o negativa) y del proceso de DDR (enfocado en el desarrollo – maximalista o enfocado en la seguridad – minimalista), como se describió en la sección 2.1.

En la práctica, el programa de desmovilización es un solo programa dividido en dos ministerios (el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior). Aunque desde muchas ópticas tiene mucho sentido que así sea, creo que es conveniente buscar una forma de unificar la administración de los dos programas porque en este momento se están duplicando labores de manera innecesaria (Peñate Giraldo, 2003, pp. 312-314).

La misión, visión y objetivos del PRVC permitía observar tanto el enfoque de la política de reincorporación como estrategia contrainsurgente como su énfasis específico en la persona desmovilizada, sin favorecer a la comunidad en general ni apoyar una narrativa general de construcción de paz y reconciliación. Muestra de ello son los objetivos del programa en agosto de 2004 que se encontraban en su página web.

Garantizar la protección inmediata en seguridad social al desmovilizado y su núcleo familiar; ofrecer atención humanitaria dirigida a los grupos poblacionales relacionados de manera directa con el proceso de reinserción; Facilitar el desarrollo de una actividad económica que garantice al desmovilizado su sustento; (...) Diseñar e implementar programas de capacitación tendientes a generar procesos productivos y sociales que garanticen la incorporación de los desmovilizados a la sociedad; (...) Debilitar a los Grupos Armados del conflicto interno consolidando una estrategia de contrainsurgencia enmarcada en DDHH y el DIH” (Ministerio del Interior y de Justicia, 2004c).

Otra arista del viraje en función del propósito bélico en el 2002 es que la estrategia de incentivar la desertión individual y utilizar la información de inteligencia que entregaban los excombatientes se convirtió en parte central de la principal bandera de gobierno, la política de seguridad democrática. En la primera administración Uribe el PAHD y el PRVC se enmarcaron en el segundo objetivo estratégico de la Política de Defensa y Seguridad Democrática denominado “Protección de la población”, que incluye el objetivo específico de “Reincorporación a la vida civil de las organizaciones, grupos o individuos que desistan de la violencia” (Ministerio de Defensa Nacional, 2005). En este sentido el Plan Estratégico del Ministerio de Defensa 2005 – 2006 establecía como una de sus estrategias:

El Programa de Desmovilización individual tiene el propósito de: reducir el número de terroristas y obtener información a partir de los testimonios de los desmovilizados, estas acciones permitirán el debilitamiento de las OML. Este programa es pieza clave de la política de Seguridad Democrática, el cual hace énfasis en la capacitación de los desmovilizados como componente fundamental de la reincorporación a la vida civil (Ministerio de Defensa Nacional, 2005, p. 27).

Las palabras del entonces viceministro de Asuntos Políticos y Temática Internacional y responsable del PAHD otorgan una mayor contundencia a la esencia contrainsurgente del programa.

El éxito del programa no está tanto en la cantidad de desmovilizados que se han presentado este año, aunque las cifras son considerables como se ha mostrado aquí, lo más relevante son las consecuencias que se derivan de ello. (...) El programa de desmovilización ha sido una fuente, entre muchas otras, de inteligencia operacional para el Estado colombiano. Los desmovilizados se han convertido en una importante fuente de información para las operaciones militares. (...) Si me lo permiten y siendo completamente brutal en mi apreciación, yo les diría que el programa de desmovilización es un arma de guerra (Peñate Giraldo, 2003, pp. 312-313).

El uso de desmovilizados como fuente de información a cambio de bonificaciones económicas fue reglamentado por los Decretos 128 de 2003 y 2767 de 2004 y la Directiva del Ministerio de Defensa No. 24 de 2004. En promedio 60 desmovilizados participaban en operativos militares al mes y esta participación podía darse en cualquier momento, recién se habían entregado, cuando ya estaban en los albergues del PAHD o aun cuando ya estaban bajo el programa de reincorporación del PRVC (Departamento Nacional de Planeación, 2006, p. 44). Esta política se consideró un éxito, ya que entre 2003 y 2005 se pagaron bonificaciones a 1.836 desmovilizados (cerca del 20% del número total de desmovilizados individuales) que permitieron rescatar 24 secuestrados, judicializar a 326 cabecillas de grupos armados, incautar 39,8 toneladas de explosivos y 3.351 kilos de base de coca, recuperar 1.941 fusiles y 1.298.410 cartuchos de munición de diferentes calibres (Departamento Nacional de Planeación, 2006, p. 44), además de brindar información de inteligencia para dar importantes golpes a la guerrilla (Gómez & Navia, 2004). Los beneficios por colaboración y entrega de armas eran incluso publicitados en la página web

del PRVC como parte de los servicios de la política de reincorporación a la vida civil (Ministerio del Interior y de Justicia, 2004a, 2006c).

Utilizar la desmovilización y la reincorporación en una lógica funcional a la guerra y no en torno a una política estatal de paz fue duramente criticado por entidades como la Procuraduría General de la Nación (2006), debido a que este enfoque no permitía avanzar hacia una real ruptura de la lógica de la guerra en los excombatientes. Esta queja era compartida por la organización de desmovilizados individuales Fundadem (Fundación para la Atención y Defensa de los Desmovilizados y Marginados de Colombia), como lo recoge el reportaje de Gómez y Navia (2004) para *El Tiempo*. Ellos manifestaban sentirse inconformes al ser usados, y en ocasiones presionados, para combatir a sus antiguos compañeros, por lo que no sentían que estuvieran siendo llamados a un programa para la paz sino a uno de contrainsurgencia. Además, denunciaron que algunos excombatientes habían resultado heridos y otros muertos en operativos militares en los que acompañaban a la Fuerza Pública, mientras que otros habían sido víctimas de retaliaciones por parte de la guerrilla. El viceministro Peñate reconocía que se habían presentado amenazas contra desmovilizados y que el PAHD no era perfecto, pero insistía que era un programa contra el terrorismo, para lo cual se le exigía a los desmovilizados dar muestras fehacientes de ayudar en la reconstrucción del país.

La Procuraduría General de la Nación (2006) alertó sobre esta situación y pidió mediante la Directiva 13 de 2008 al Ministerio de Defensa y al Viceministro de Asuntos Políticos y Temática Internacional cesar el pago de bonificaciones por participación directa y activa de desmovilizados en operativos militares y de inteligencia. Sin embargo, el gobierno no consideraba que la participación voluntaria de excombatientes como orientadores de terreno fuera contrario al Derecho Internacional Humanitario, por lo cual esta práctica siguió siendo empleada (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008).

### **3.3.2. La relevancia de la política**

Además del cambio de enfoque al pasar de reinserción a reincorporación, también es importante valorar la importancia que tenía la política para el nuevo gobierno. Como se mencionó anteriormente, hasta febrero de 2003 la DGR era la dirección dentro del Ministerio del Interior que se encargaba de la política de reinserción, para lo cual contaba

con autonomía financiera. Con el Decreto 200 de 2003, esta dirección fue cerrada sin hacer un balance de su gestión y reemplazada por el PRVC, un programa a cargo del despacho del ministro del Interior y de Justicia, por lo cual la reincorporación tendría menor importancia al perder autonomía financiera y ser solo un programa más dentro del gran número de labores que tenía el ministerio (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de diciembre de 2018; Entrevista 6, comunicación personal, 5 de marzo de 2019).

Esta pérdida de importancia también se refleja en cuatro aspectos de la política: la asignación presupuestal, la conformación del personal, la centralización y la duración de los apoyos. En primera medida, la información presupuestal permite observar que la política de reincorporación no tuvo el apoyo necesario ante la gran cantidad de desmovilizados que hubo en el periodo, apoyo que sí recibió la política de desmovilización individual liderada por el PAHD. Así lo destacan distintos reportes y estudios publicados en la época. Por ejemplo, para Vargas y Rubio (2004) “si el apoyo a las políticas públicas se expresa en las asignaciones presupuestales, es preciso citar el aumento de los recursos del PAHD en más de un 1.000%. Esta relación contrasta con la precaria asignación al Programa del Ministerio del Interior” (p.54). Sierra (2003) en el periódico El Tiempo señala:

Fue disuelta la entidad rectora de política, la Dirección General de Reinserción del Ministerio del Interior (...). La oficina que la reemplazó, adscrita al despacho del ministro, es hermética. El límite de atención a los nuevos desmovilizados se redujo a un máximo de 18 meses. Bajaron también los montos de la ayuda humanitaria y para proyectos productivos. (...) El presupuesto del PAHD se multiplicó por diez entre el 2002 y el 2003 (párr. 9-12).

El poco presupuesto asignado al PRVC también es reconocido por uno de sus funcionarios, que al preguntarle sobre las principales dificultades del programa de reincorporación respondió “Bueno, el de presupuesto siempre fue, aunque lo tuvimos, no fue tan relevante el tema de presupuesto (...) No, pues la demanda, la sostenibilidad del programa era muy difícil así (...) no teníamos los recursos” (Entrevista 7, comunicación personal, 18 de marzo de 2019).

La tabla 3 muestra la relación entre personas atendidas y el presupuesto destinado a la desmovilización y a la reincorporación. Allí se observa que entre 2001 y 2003 el

presupuesto destinado a la reintegración se redujo un 7%, mientras que el número potencial de personas atendidas aumentó 83% y el presupuesto del PAHD aumentó 368%. Aunque el presupuesto del PRVC aumentó significativamente entre 2004 y 2006, no aumentó al mismo ritmo que el número de personas potencialmente atendidas. En términos relativos, el presupuesto de 2006 era 3 veces el de 2001, mientras el número de personas en 2006 era 16 veces el de 2001.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Número de personas desmovilizadas <sup>38</sup>	1,200	1,412	4,172	5,767	13,391	20,043
Número potencial de personas en proceso de reintegración <sup>39</sup>	1,995	2,612	3,658	6,804	13,424	32,107
Presupuesto DGR-PRVC (millones de pesos constantes de 2002) <sup>40</sup>	\$23,594	\$23,949	\$22,012	\$48,819	\$61,995	\$79,405
Presupuesto PAHD (millones de pesos constantes de 2002) <sup>41</sup>	\$2,252		\$10,535	\$21,688	\$20,792	

**Tabla 3.** Número de desmovilizados, número potencial de personas en proceso de reintegración y presupuesto de la DGR, el PRVC y el PAHD para el periodo 2001-2006.

En segundo lugar, hay un claro contraste entre el personal que hacía parte de la DGR y del PRVC. Por un lado, la directora de la DGR era una excombatiente que había sido parte de los procesos de paz de los años noventa y expresidenta del partido político AD M-19, las oficinas regionales eran dirigidas por desmovilizados y el 65% de los contratos

<sup>38</sup> Contiene tanto desmovilizados individuales como colectivos. El valor de 2001 se obtiene de Pinto, Vergara y Lahuerta (2002), el de 2002 de DNP (2006) y los de 2003-2006 de las respuestas a derechos de petición del Ministerio de Defensa (2019) y la OACP (2019).

<sup>39</sup> Calculado a partir de las desmovilizaciones mensuales para el periodo 2000-2006 tomadas de Pinto, Vergara y Lahuerta (2002), DNP (2006), Ministerio de Defensa (2019), OACP (2019), suponiendo que en este periodo todos desmovilizados individuales son atendidos por el programa de reintegración durante 24 meses y los desmovilizados colectivos durante 18 meses.

<sup>40</sup> Cifras tomadas de la respuesta al derecho de petición presentado al Ministerio del Interior (2019). Valores transformados a pesos constantes de 2002 con información de inflación del Banco de la República.

<sup>41</sup> Cifras tomadas para 2001 de Pinto, Vergara y Lahuerta (2002) y para 2003-2005 de DNP (2006). Estas fuentes reportan que el Ministerio de Defensa no entregó información sobre 2002, y en el derecho de petición presentado a esta entidad solo entregó información desde 2011. Valores transformados a pesos constantes de 2002 con información de inflación del Banco de la República.

de prestación de servicios a través de los cuales se ejecutaban los programas eran firmados con personas desmovilizadas (Entrevista 1, comunicación personal, 16 de noviembre de 2018; Pinto, Vergara y Lahuerta, 2002). Esta característica había sido una constante desde la firma del “Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz” en 1993, por el cual los desmovilizados habían adquirido una mayor participación en el programa de reinserción como funcionarios o a través de un comité de consulta y concertación (Turriago Piñeros & Bustamante Mora, 2003). De otro lado, no existe referencia en documentos que reseñan la gestión del PRVC, como los elaborados por el Departamento Nacional de Planeación (2006) o el Ministerio del Interior y de Justicia (2006b, 2006a), a que excombatientes hayan sido contratados para adelantar labores dentro del programa. Adicionalmente, la falta de personal fue siempre una dificultad en el PRVC, lo cual se reflejó en que solo hubiera 4 funcionarios para evaluar, aprobar y hacer seguimiento a miles de proyectos productivos y se estimara que hubiera entre 1.000 y 2.000 excombatientes por cada trabajador social del programa (Carranza-Franco, 2019; Méndez & Rivas Gamboa, 2008; Millard, 2010).

Otro aspecto para destacar es la centralización operativa que tuvo el PRVC. En un primer momento, una característica del programa desde el “Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz” en 1993 y hasta 2002 fue el fortalecimiento regional y la descentralización, lo que posteriormente permitiría su institucionalización considerando los criterios y dinámicas regionales (Turriago Piñeros & Bustamante Mora, 2003). Para ello se abrieron más de 20 oficinas del programa en todo el país y se diseñaron mecanismos para que gobernaciones, alcaldías y diversos institutos descentralizados pudieran asumir responsabilidades en el proceso (Ministerio del Interior e Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia, 2000). De acuerdo con la página web de la DGR, en abril de 2002 aún estaban en funcionamiento 21 oficinas en 20 departamentos del país (Ministerio del Interior, 2002b).

Al iniciar el PRVC, las desmovilizaciones individuales se centralizaron en Bogotá, debido a la finalización de los beneficios prestados a los desmovilizados de los años noventa y al nuevo foco de la política en las desmovilizaciones individuales, por las cuales los excombatientes eran trasladados a albergues del PAHD y posteriormente a albergues del PRVC, ubicados principalmente en Bogotá. La centralización de las desmovilizaciones individuales generó problemáticas en las principales ciudades, lo que se sumó al creciente

número de desmovilizados colectivos que regresaban a su lugar de origen a lo largo del país, por lo que en septiembre de 2004 se inició la apertura de más Centros de Referencia y Oportunidad – CRO (International Crisis Group, 2006). A pesar de esta expansión, el PRVC nunca alcanzó la cobertura nacional que tenía la DGR. A mediados de 2006 el programa contaba con 9 oficinas denominadas Centros de Referencia y Oportunidad – CRO ubicadas en 6 departamentos, tres CRO móviles que cubrían departamentos donde no hubiera oficinas fijas y planeaba abrir otros cinco CRO (Departamento Nacional de Planeación, 2006; Ministerio del Interior y de Justicia, 2006b).

Finalmente, la duración que se contemplaba para el proceso de reintegración es importante en este contexto. Como describen Pinto, Vergara y Lahuerta (2002), la experiencia internacional en ese momento señalaba que los programas de reinserción eran pensados para el largo plazo, por lo que podían durar entre cuatro y cinco años. En Colombia, hasta 2002 los beneficios de salud, educación, ayuda humanitaria económica e inserción económica eran entregados por la DGR durante un mínimo de seis meses, pero no tenían un tiempo máximo luego del cual los excombatientes tuvieran que dejar el programa. Por el contrario, el PRVC, mediante el Decreto 128 de 2003, fijó un tiempo máximo de dos años para que los desmovilizados individuales y su núcleo familiar hicieran parte del programa; este límite era aún más restringido para los desmovilizados colectivos, de 18 meses y solo el apoyo de salud cubría también a su núcleo familiar (Departamento Nacional de Planeación, 2006). Aunque esta es solo una primera diferencia, la siguiente sección muestra los cambios en los componentes social, económico y político.

### **3.3.3. Los cambios en los componentes social, económico y político**

Hay distintos aspectos de la reintegración económica, social y política que permiten observar que la política tuvo un cambio importante, de ser una política pensada para la reconciliación y la convivencia a una en la que la reintegración era vista desde un enfoque más individual y en el que era más importante lograr la desmovilización que la reintegración efectiva de las personas.

El elemento que denota un cambio importante en términos de reintegración social es el componente de educación. Este fue uno de los aspectos más destacados del proceso de

reintegración adelantado desde la década de los noventa, ya que tenía una orientación hacia la paz, la reconciliación nacional y la convivencia pacífica y beneficiaba no solo a los excombatientes sino también a la comunidad en general.

(...) los programas educativos de validación de bachillerato (...) Un programa muy exitoso enfocado en pedagogía de resolución de conflictos, de construcción de paz, pedagogía constitucional, en derechos humanos, etc. Lo cual llevó a experiencias educativas que se masificaron y había como un lugar común en decir que era lo mejor, lo que más había trascendido en sectores de la sociedad (Entrevista 9, comunicación personal, 26 de septiembre de 2019).

En lo educativo los resultados son mejores: muchos reincorporados accedieron formación básica, técnica, tecnológica e incluso universitaria, y se realizó una experiencia pedagógica interesante en formación de adultos. Se promovió la formación para la convivencia, la ciudadanía, la paz y los derechos humanos, con resultados en distintos procesos sociales y ciudadanos orientados hacia la recuperación del tejido social (Fundación Cultura Democrática - FUCUDE & Asociación de Constructores de Paz - ASOPROPAZ, 2006, p. 306).

Este programa inició en 1991 bajo la orientación de la Universidad Pedagógica Nacional con el nombre de “Educación para la Paz y la Reconciliación”, y fue reglamentado luego por la resolución 2316 de 1993 del Ministerio de Educación Nacional. Desde un principio, planteó una pedagogía para la paz basada en la concepción del sujeto como agente de cambio, sacó la pedagogía del aula y le dio un carácter político, acorde con el proceso de transición de los desmovilizados. Hasta 1999 logró dejar más de 12.000 graduados y tenía 13.400 alumnos matriculados en 52 municipios del país (Ministerio del Interior & Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia, 2000). Con el inicio del gobierno Pastrana y la creación de la DGR, el programa pasó a ser operado por múltiples ONG regionales en aras de ampliar su cobertura y se expidió la resolución 3370 de 2000 para continuar con el programa especial de educación para jóvenes y adultos denominado “Programa de educación básica y media con énfasis en convivencia pacífica”. Como señala el DNP, a 2002 la DGR había suscrito convenios con 93 ONG, conformadas mayoritariamente por desmovilizados, cuyas actividades cubrían 15 departamentos (Departamento Nacional de Planeación, 2006).

Con la creación del PRVC en 2003, el programa fue reorientado totalmente. Se agilizó el cierre de los 93 convenios con organizaciones de desmovilizados, se suscribieron convenios con el SENA para dar acceso a programas de capacitación laboral y la entrega de beneficios a los desmovilizados individuales se condicionó a la asistencia a programas de formación (DNP, 2006). En este mismo sentido, se expidió la resolución 2533 de 2005, que ordenó a las entidades territoriales articular los programas de educación básica y media dirigidos a desmovilizados con las políticas nacionales de educación para adultos, por lo que ya no habría más un modelo educativo diferenciado para los desmovilizados, sus familias y las comunidades en las que se reincorporaban.

Junto a los programas de alfabetización y validación de primaria y secundaria, el PRVC puso el énfasis en la capacitación laboral para que los excombatientes pudieran adquirir las habilidades para desempeñarse satisfactoriamente en el mercado laboral o adelantar su proyecto productivo. Este énfasis se observa en distintos documentos, como en la misión del área educativa del PRVC en su página web “Diseñar, implementar y evaluar proyectos y estrategias encaminados a la formación integral de la persona que voluntariamente deja las armas, que contribuyan a la productividad y sostenibilidad de su proyecto de vida en su proceso de reincorporación a la sociedad” (Ministerio del Interior y de Justicia, 2004b).

En términos de reintegración económica, con el cambio de política en 2002 empiezan a entregarse distintos apoyos a desmovilizados individuales y colectivos, lo que permite señalar que estos apoyos eran entendidos más como un incentivo a la desmovilización que como una serie de medidas para garantizar que los excombatientes retornaran a la vida civil. Esto podría ser porque las negociaciones con los paramilitares se centraron más en los beneficios para los líderes, mientras que la futura situación económica, social o legal de los excombatientes fue totalmente olvidada (Carranza-Franco, 2019); pero también por el mayor interés del gobierno de asegurar la desmovilización antes que diseñar un programa adecuado para su reincorporación<sup>42</sup>. Así, un desmovilizado individual recibía

---

<sup>42</sup> Como se señaló anteriormente, lo único que menciona el Acuerdo de Ralito sobre reintegración es “El gobierno se compromete a adelantar las acciones necesarias para reincorporarlos a la vida civil”, mientras que la Ley 975 de 2005, de Justicia y Paz, en su artículo 66 dice “el Gobierno Nacional procurará la vinculación de los desmovilizados a proyectos productivos o a programas de capacitación o educación que les facilite acceder a empleos productivos. Simultáneamente y de

durante 24 meses un estipendio mensual de \$537.000 pesos más \$179.000 por cada miembro adicional de su grupo familiar, sin que el total superara los \$895.000, y además recibía un capital semilla para iniciar un proyecto productivo por \$8.000.000; estos apoyos eran condicionados al cumplimiento de las actividades propias del proceso de reincorporación (Departamento Nacional de Planeación, 2006; Méndez & Rivas Gamboa, 2008). De otro lado, los desmovilizados colectivos recibían, sin ninguna condición de asistencia a otros programas, un estipendio mensual denominado “ayuda humanitaria” de \$358.000 pesos durante 18 meses; adicionalmente, aunque en un principio no se contemplaba una oferta institucional de generación de ingresos o de vinculación productiva, la OACP diseñó posteriormente los “Proyectos Productivos por la Paz”, que buscaba integrar empresarios, campesinos, desplazados y desmovilizados, para lo cual se le daba a estos últimos un capital semilla de \$2.000.000 (OACP et al., 2010).

Desde la reintegración política, aunque en el gobierno Uribe se adelantó un proceso de paz con los paramilitares, tal como en los años noventa se hizo con varios grupos insurgentes y milicias, en este no hubo una transformación del grupo armado en un movimiento político por distintos factores (Carranza-Franco, 2019; Guáqueta, 2007; Palou & Méndez, 2012).

En primera medida, la naturaleza prosistémica de los grupos paramilitares, distinta a la de un grupo subversivo que se levanta contra el régimen político actual y la restringida apertura democrática; el rechazo a los paramilitares por parte de la sociedad debido a la atrocidad de sus crímenes; y la intensa participación en actividades de narcotráfico. Segundo, durante y luego del proceso de paz los paramilitares continuaron realizando actividades de narcotráfico y criminales que atentaban contra la población civil, lo que también se debió a la prioridad que dio el gobierno a las desmovilizaciones por encima de discutir o resolver esta problemática en las negociaciones<sup>43</sup>. Tercero, había un contexto

---

acuerdo con el mismo programa, procurará su apoyo para ingresar a programas de asistencia psicológica adecuados que faciliten su reincisión (SIC) social y adopción a la normal vida cotidiana”. Tal vez la única excepción es el Acuerdo de La Ceja firmado con los desmovilizados del Bloque Cacique Nutibara, en el que si se establecían algunas medidas más precisas de reincorporación.

<sup>43</sup> Una muestra de la poca voluntad del gobierno por atender adecuadamente las críticas sobre el uso del proceso de paz a favor de algunos narcotraficantes es el Decreto 3360 de 2003. En este se describe que, cuando se trate de desmovilizaciones colectivas, solo era necesario estar incluido en una lista realizada por los voceros o miembros representantes del grupo armado para recibir todos los beneficios jurídicos y de reintegración. El decreto establece que la lista debía ser recibida y

político y normativo distinto a nivel nacional e internacional: la degradación del conflicto armado en Colombia; una situación histórica diferente a la de los años noventa en la que alrededor del mundo se buscaba finalizar los conflictos ideológicos pacíficamente; y nuevas instituciones a nivel internacional como la Corte Penal Internacional. Esto provocó que algunos sectores de la sociedad colombiana, otros países y entidades multilaterales presionaran para que fuera un proceso de paz con verdad, justicia y reparación para las víctimas, y no como los de antes con total perdón y olvido. Cuarto, aunque los líderes paramilitares siempre anunciaron su interés de participar en política e incluso reconocían que cerca del 30% del Congreso había sido elegido bajo su influencia<sup>44</sup>, fallaron en establecer una propuesta política más allá de los objetivos contrainsurgentes y su interés personal de evitar la extradición.

Por fuera del proceso con los paramilitares, la reintegración política fue el elemento siempre ausente en el PRVC y seguiría ausente luego de la creación de la ACR. De acuerdo con cifras del Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR, 2009b), a marzo de 2009 se registraban 263 formas organizativas y asociativas de desmovilizados en el país, pero solo unas pocas tenían un enfoque social-comunitario (el 15% del total) o político (3%). En espacios como foros y mesas de deliberación los excombatientes presentaban su inconformidad por la nula inclusión de ellos en el diseño de la política pública de reintegración y la falta de un plan estructurado en materia de participación social y política de los excombatientes (Alta Consejería para la Reintegración & Universidad Externado de Colombia, 2009; Konrad-Adenauer-Stiftung et al., 2006). Aunque un funcionario de los programas de reintegración reconoce que este aspecto era difícil, pues en el caso de los desmovilizados individuales ellos querían mimetizarse en la ciudad y no ser distinguidos como excombatientes (Entrevista 7, comunicación personal, 18 de marzo de 2019), otro señala que esta fue una debilidad de la política.

Yo creo que ese era un error que se tenía. No se vio la reintegración política como un elemento al que se le tuviera que apostar. Yo no sé si eso era una visión ideológica, ¿para qué vamos a poner a esos excombatientes a participar en política?

---

aceptada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, sin la posibilidad de realizar algún reclamo.

<sup>44</sup> Sobre el interés de los líderes paramilitares de participar en política se puede consultar International Crisis Group (2004, 2005), Fundación Ideas para la Paz (2005a, 2005e).

---

Pero resultó que muchos de ellos resultaron participando en iniciativas individuales, silenciosas, anónimas, en procesos de elección popular, concejales, ediles, candidatos a alcaldías, candidatos a gobernaciones. Que yo creo que hubiéramos podido aprovechar más fuertemente, yo sí creo que ese es un vacío de la política pública de reintegración, si usted me lo pregunta, sí, cómo realmente apoyar a los excombatientes en la participación en la democracia (Entrevista 6, comunicación personal, 5 de marzo de 2019).

## **Capítulo 4. La creación de la Alta Consejería para la Reintegración y la expedición del CONPES 3554: el aprendizaje de política**

La política gubernamental implementada por el PRVC, descrita en el capítulo anterior, no fue constante durante todo el gobierno Uribe. Aunque en los primeros años no hubo gran controversia o actores que se opusieran a la política y tuvieran la capacidad de influir en el subsistema. Pero entre 2005 y 2006 se presentó una crisis interna por el gran número de personas que se habían desmovilizado en los tres años anteriores y por las problemáticas de convivencia y seguridad generadas en las ciudades. Esta crisis aumentó la controversia en torno al tema que involucró tanto actores externos al gobierno<sup>45</sup> como internos, y los motivó a que pidieran un cambio en la política para que fuera pensada en el largo plazo, no estuviera centralizada en Bogotá y se tuviera mayor relevancia, en síntesis, que tuviera un mayor enfoque en el desarrollo y no en la seguridad. Entre estos actores se puede mencionar a las alcaldías de Medellín y Bogotá, cooperantes internacionales como Suecia, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la OEA – MAPP/OEA, los medios de comunicación y miembros del mismo gobierno como el Alto Comisionado para la Paz y el Grupo de Estudios de Gobierno y Asuntos Internos del DNP.

Las propuestas de estos actores, condensadas como información técnica al interior del DNP, serían adoptadas a partir de 2006 luego de la eliminación del PRVC en el Ministerio del Interior y de Justicia, la creación de la Alta Consejería para la Reintegración – ACR y la promulgación del documento CONPES 3554 de 2008 “Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales”. Por la forma

---

<sup>45</sup> De acuerdo con Sanabria (2018) “Las razones de la existencia de la PRSE, como la mayoría de política públicas en Colombia, fueron presiones externas al gobierno que empujaron la decisión de intervenir un tema que estaba ya desbordando a la mayoría de los gobiernos locales y frente al cual el nivel nacional no tenía soluciones integrales ni eficaces, pero que requería acciones urgentes” (p. 99).

en que se presentó este cambio lo podríamos denominar un aprendizaje orientado a política, producido luego de una crisis interna en el subsistema de la política de reintegración. Pero como señala Sanabria (2018), a pesar de que se presentaran cambios incrementales, el énfasis de la política seguiría siendo el de la seguridad y no la reconciliación integral. Aunque se había adoptado un nuevo enfoque en las comunidades de acogida de los excombatientes, estas intervenciones aún eran aisladas, no estaban enmarcadas en un discurso nacional de reconciliación, se adoptaba la definición de paz negativa entendida como la ausencia de guerra y seguía planteándose como objetivo de política el estimular las desmovilizaciones para debilitar el pie de fuerza de los grupos armados.

El presente capítulo se divide en cuatro secciones. La primera muestra la crisis que estaba atravesando la política dirigida a nivel nacional por el PRVC y en torno a la cuál aumentó el nivel de conflicto, en la que actores como los medios de comunicación, la Alcaldía de Bogotá, la misión de la MAPP/OEA y el mismo Alto Comisionado para la Paz pedían su reformulación. En la segunda, se muestran las políticas de reincorporación locales que Medellín y Bogotá desarrollaron para suplir las deficiencias de la política nacional, las cuales aportarían de forma importante al cambio de política al mostrarse como alternativas al programa nacional. En la tercera, se muestra la influencia tanto directa como indirecta que tuvo la comunidad internacional en este cambio de política. En la última sección se muestra el rol de la información técnica presentada por el Departamento Nacional de Planeación y se describen los cambios que hubo en la política con la creación de la Alta Consejería para la Reintegración y el CONPES 3554 de 2008, aunque estos no significarían un cambio importante en la política pues mantiene objetivos enfocados a la seguridad y no en el desarrollo.

## **4.1. Crisis interna**

El principal resultado de la nueva política de paz del gobierno Uribe fue el aumento vertiginoso de las desmovilizaciones individuales. De los 1.412 desmovilizados durante 2002, tanto de los grupos guerrilleros como paramilitares, se pasó a 3.137 en 2003, lo que

representa un aumento del 122%<sup>46</sup>. Esta cifra se mantuvo constante entre 2.500 y 3.500 desmovilizados en el periodo 2004-2010 (Departamento Nacional de Planeación, 2006; Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

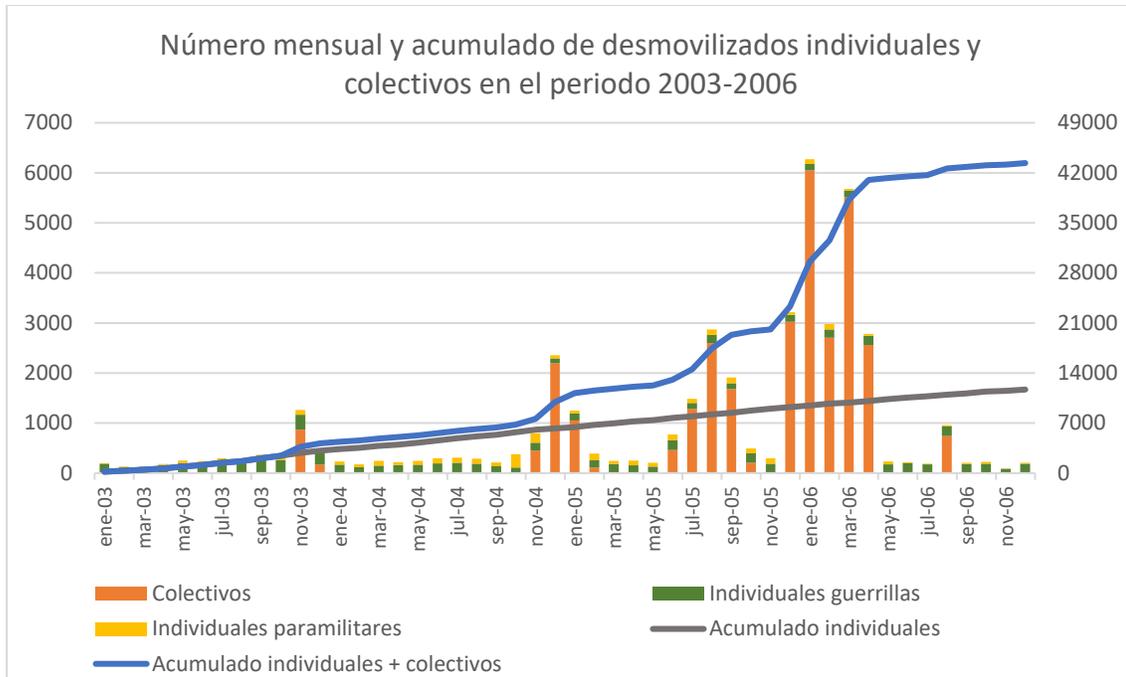
De otro lado, también hay que considerar las masivas desmovilizaciones colectivas de los grupos paramilitares que se dieron entre 2003 y 2006, las cuales iniciaron con 868 integrantes del Bloque Cacique Nutibara – BCN de las AUC en Medellín. El proceso de desmovilización continuaría lentamente, debido a las dificultades que había en la mesa de negociaciones por los desacuerdos sobre la justicia transicional y por los continuos crímenes contra la población civil y en involucramiento en actividades del narcotráfico por parte de los paramilitares (International Crisis Group, 2004). El último grupo de desmovilizaciones se realizó entre diciembre de 2005 y agosto de 2006, y correspondió a 20.596 combatientes del Bloque Central Bolívar, el Bloque Norte, el Bloque Mineros y otros más pequeños (OACP, 2019). Aunque en menor escala, también es importante resaltar que en estos años también se presentó la desmovilización colectiva de un grupo guerrillero en noviembre de 2005, correspondiente a 24 miembros del Frente Milicias Urbanas Norma Patricia Galeano de las FARC-EP (Observatorio de Paz y Conflicto - OPC, 2015)<sup>47</sup>.

En total, en el periodo 2003-2006 las desmovilizaciones individuales aumentaron continuamente y completaron cerca de 11.000 combatientes, mientras que de forma colectiva se desmovilizaron 24 guerrilleros y 31.671 paramilitares. De estos últimos, el 65% lo hicieron entre diciembre de 2005 y agosto de 2006, es decir, en solo nueve meses. En total, durante este periodo cerca de 43.000 personas dejaron las armas, lo que sería una gran presión para el programa de reincorporación.

---

<sup>46</sup> Las cifras varían de acuerdo con la fuente consultada. La cifra citada aquí para 2002 es tomada de Departamento Nacional de Planeación (2006) y las del periodo 2003-2010 son tomadas de una respuesta a un derecho de petición destinado al Ministerio de Defensa Nacional (2019). Si se toma la cifra de 2003 reportada por el Departamento Nacional de Planeación (2006) y el Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración - ODDR (2011) el aumento sería de 80%, correspondiente a 2.538 desmovilizados.

<sup>47</sup> Durante el gobierno Uribe y fuera del periodo 2003-2006 solo se presentaron dos desmovilizaciones colectivas adicionales. Estas corresponden a la Columna de las FARC-EP Gabriel Galvis Milicias Urbanas de la Florida, realizada en septiembre de 2007 e involucró a 16 combatientes, y la desmovilización de 49 miembros del Ejército Revolucionario Guevarista – ERG en agosto de 2008.



**Gráfico 2.** Número mensual y acumulado de desmovilizados individuales y colectivos en el periodo 2003-2006.

Fuente: Respuestas a derechos de petición realizados a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz – OACP (2019) y el Ministerio de Defensa Nacional (2019). Las cifras de desmovilizaciones individuales con frecuencia mensual parten del Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración - ODDR (2011), pero son ajustadas para ser congruentes con las cifras anuales reportadas por el Ministerio de Defensa Nacional (2019).

Considerando las cifras mensuales de desmovilización y el periodo de atención de 18 meses para los desmovilizados colectivos y de 24 meses para los individuales, podría decirse que, a agosto de 2006, más de 32.000 personas debían estar siendo apoyadas por el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil – PRVC. Ante la dimensión de esta situación, distintos actores participaron en la discusión entre 2005 y 2006 y señalaron la incapacidad de que un programa de corto plazo, que no apoyaba a la comunidad que acogía a los excombatientes y con limitados recursos pudiera reintegrar exitosamente a estas personas a la sociedad, mostrando la necesidad de un cambio en la política.

Uno de estos actores fueron los medios de comunicación. Con la masificación de las desmovilizaciones y su alta concentración en Bogotá, los medios empezaron a enfocarse en las problemáticas que surgían de este proceso, como las manifestaciones que hacían desmovilizados por el incumplimiento por parte del PRVC (El Tiempo, 2005b; Molinski, 2005) y hechos de inseguridad pública, que llevaron a que el entonces alcalde de Bogotá,

Lucho Garzón, llamara los albergues<sup>48</sup> de personas en proceso de reintegración como una “bomba de tiempo” (El Tiempo, 2005a). En este sentido también recibió gran atención la discusión que hubo entre el alcalde Garzón y el presidente Uribe en marzo de 2005 sobre la necesidad de prestar atención a la problemática de la reincorporación y los albergues en Bogotá (El Tiempo, 2005c) y la posterior decisión de cerrar todos los albergues en Bogotá y trasladar a los desmovilizados a hogares independientes luego de que uno de ellos sufriera un atentado en julio de 2005 (El Tiempo, 2005d; Semana, 2005).

Distintos estudios académicos señalan que, entre 2004 y 2006, en los medios del país predominó la narrativa del impacto negativo de los programas de reincorporación en las ciudades, la imagen de los excombatientes como delincuentes que necesitan ser rehabilitados y son un potencial problema de orden público, las críticas a su vinculación en operativos militares, las dificultades del programa de albergues en Bogotá y, en general, la incompetencia del gobierno para manejar el proceso de reincorporación (Grupo de Investigación en Periodismo Universidad de la Sabana, 2010; Vila et al., 2008; Zamora Zamora, 2015). De esta forma, los medios de comunicación fueron una fuente constante de crítica y permitieron que la controversia sobre el tema tomara mayor relevancia en la opinión pública y en todos los niveles de gobierno. Un funcionario del PRVC también identificó como una de las dificultades en su gestión las constantes críticas del periodismo.

Las dificultades fueron a veces con periodistas también, es que los periodistas nada les sirve a veces, nada. (...) Y todos detrás del rating. Entonces ponían un desmovilizado cualquiera, y decían "el gobierno nos incumple, el gobierno nos dijo esto" y póngale cuatro micrófonos pues ahí. (...) Mientras ellos veían el oportunismo, un micrófono ahí a Jeisson que estaba en tal parte, y decía "el gobierno no sé qué cosa, y yo me voy a devolver, y yo tal cosa", no (Entrevista 7, comunicación personal, 18 de marzo de 2019).

La situación de crisis en el proceso de reincorporación también sería resaltada por la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la OEA – MAPP/OEA, encargada de hacer verificación y acompañamiento internacional al proceso de paz desde las primeras etapas de negociación con los grupos paramilitares en 2004. Desde el sexto informe

---

<sup>48</sup> Estos albergues eran denominados por el PRVC como Hogares de Paz, en donde los desmovilizados individuales adelantaban su proceso de reincorporación de dos años.

trimestral, publicado en febrero de 2006, la MAPP/OEA señalaba que el programa de reincorporación estaba en crisis y ponía en peligro la viabilidad del proceso de paz a largo plazo (MAPP/OEA, 2006a); sobre esta observación se profundizó y enfatizó en el séptimo informe trimestral, publicado en agosto de 2006.

Las conclusiones de un análisis detallado del proceso de reincorporación muestran faltas de cobertura en la oferta institucional (...). Es evidente en este sentido, que el ritmo de las desmovilizaciones ha desbordado la capacidad de respuesta del Programa de Reincorporación a la Vida Civil (PRVC), el cual no se encontraba preparado para atender a tal volumen de población. Lo anterior permite afirmar que, a pesar de algunos esfuerzos positivos realizados en los últimos meses, el PRVC sigue en crisis, lo cual pone en riesgo la viabilidad del proceso de paz a largo plazo (MAPP/OEA, 2006b, p. 4).

Dentro del mismo Estado colombiano también surgieron críticas. Por ejemplo, la Procuraduría General de la Nación (2006) realizó un estudio detallado denominado “Control Preventivo y Seguimiento a las Públicas en materia Desmovilización y Reinserción”. Allí destacaba las deficiencias del PRVC en torno a la atención psicosocial, los proyectos productivos y, especialmente, la falta de una política que beneficie también a las víctimas del conflicto y a las comunidades receptoras en el proceso de reincorporación. También el entonces Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, y quien estaba a cargo de los proyectos productivos por la paz de los desmovilizados colectivos, reprochó fuertemente las deficiencias del programa llamándolo “monstruo de cuatro cabezas”, abogó por un cambio y propuso la creación de una gerencia especializada que se encargara del tema (El Tiempo, 2005e). La alcaldía de Bogotá también sería una fuente importante de críticas al programa nacional, sobre lo cual se profundiza en la siguiente subsección.

## **4.2. El rol de las ciudades**

Uno de los problemas que tuvo que el PRVC fue la alta centralización, lo que ocasionó gran resentimiento en el nivel local. Aunque era una política diseñada y ejecutada a nivel nacional, fue a nivel local que se expresaron las dificultades de recibir una población

vulnerable sin que para ello contaran con recursos adicionales, e incluso, sin ser advertidos con antelación del gran número de desmovilizados que allí se asentarían (Méndez & Rivas Gamboa, 2008).

Para dimensionar el impacto de esta dinámica en el nivel local se pueden tomar algunas cifras con corte a diciembre de 2006 de la revista Hechos del Callejón (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007), que a su vez cita como fuente a la ACR. De 43.781 excombatientes producto de desmovilizaciones individuales y colectivas, el 75% se ubicaba en 52 municipios del país. Respecto a los 31.671 desmovilizados en procesos colectivos, el 33% se estableció en Antioquia (de los cuales 3.617 lo hicieron en Medellín, es decir, el 11,4% del total), el 13% en Córdoba, el 9% en Cesar y el 7% en Magdalena. En cuanto a los 12.110 desmovilizados de forma individual, solo se conocía la ubicación de 4.831, de los cuales el 47% se ubicaba en Bogotá, el 11% en Cundinamarca y el 10% en Antioquia.

Para presentar y visibilizar las críticas de las entidades locales fueron importantes distintos foros que se realizaron entre 2005 y 2007, en los que además se presentaron posibles alternativas y soluciones a la problemática<sup>49</sup>. El primero de ellos fue organizado por la Alcaldía de Bogotá en mayo de 2005 denominado “Desmovilización, un camino hacia la paz” (Alcaldía Mayor de Bogotá et al., 2005); luego, en noviembre de 2005 se realizó el foro “Reconstrucción, reinserción y región” (Fundación Ideas para la Paz, 2005b); en marzo de 2006 tuvo lugar “Reinserción, reconciliación y ciudades” (Konrad-Adenauer-Stiftung et al., 2006); y, finalmente, cuando ya había dejado de funcionar el PRVC e iniciaba en su lugar la Alta Consejería para la Reintegración – ACR, se adelantó “El proceso de reinserción en Colombia” en marzo de 2007 (Indepaz et al., 2007).

Las dos principales ciudades del país, Bogotá y Medellín, que a la vez recibieron un gran número de excombatientes, tomaron el liderazgo al adelantar sus propios programas

---

<sup>49</sup> Una de las discusiones frecuentes en estos foros fue la necesidad de mejorar la articulación entre los niveles nacional y local para mejorar el proceso de reintegración. Para ello se planteaban dos posibles roles para cada nivel: 1) el gobierno nacional diseña y ejecuta la política, aunque con una mayor interlocución con las autoridades locales; 2) el gobierno nacional es el conductor de la política, por lo que la coordina y la supervisa, pero es diseñada y ejecutada a nivel local (Fundación Ideas para la Paz, 2005f). Como se mostrará en las siguientes páginas, con la creación de la ACR, se privilegió la primera opción, acompañada de un gran esfuerzo de regionalización por parte de esta entidad.

de reintegración, con lo cual se presentarían como una alternativa a la política nacional. Estos programas cubrieron las deficiencias del PRVC expresadas a nivel local, principalmente el rechazo de las comunidades a recibir a antiguos integrantes de grupos armados que recibían beneficios del Estado. En palabras de Carranza-Franco (2016):

Por lo tanto, el enfoque adoptado por los municipios de Medellín y Bogotá, y gracias a su independencia del mandato presidencial, ayudó a solventar el énfasis excesivo en la seguridad contrainsurgente inherente a la Política de Seguridad Democrática, y en su lugar instó a una estrategia de reintegración que incluía también las necesidades de las comunidades, principalmente pero no exclusivamente, con respecto al DDR (p. 132).

Otra deficiencia que ambas ciudades encontraron fue la visión de corto plazo del proceso de reintegración, para lo cual elaboraron estrategias para apoyar a los excombatientes que habían cumplido el tiempo máximo de permanencia en el PRVC.

- Medellín

Como se mencionó en una sección anterior, en medio de las negociaciones entre el gobierno nacional y los grupos paramilitares, la primera desmovilización colectiva fue la del Bloque Cacique Nutibara en Medellín al finalizar el 2003. El Acuerdo de La Ceja firmado con este grupo establece que el proceso de reincorporación era competencia del gobierno nacional, pero la alcaldía de Medellín y la Corporación Democracia colaborarían en su diseño, ejecución y seguimiento. A pesar de que ya había tenido lugar una desmovilización y se había firmado dicho acuerdo, al iniciar el 2004 no se tenía una política o programa definido para que esta población realizara su reincorporación a la sociedad (Palou & Llorente, 2009). Por esta razón, la administración de la ciudad, a cargo del alcalde Sergio Fajardo desde el 1° de enero de 2004, decidió desarrollar el primer programa local de reintegración llamado “Paz y Reconciliación”.

De esta forma, Medellín adelantó un programa diferente al desarrollado hasta el momento a nivel nacional, y para ello creó el modelo de intervención integral “Regreso a la Legalidad”, con un especial énfasis en la educación y la atención psicosocial (Departamento Nacional de Planeación, 2006, p. 115; Fundación Ideas para la Paz, 2005b, p. 24). El programa se destacó también por prestar estos servicios no solo a los

excombatientes, sino también a su familia, a la comunidad receptora y, desde el año 2006, a la población víctima del conflicto armado que habitaba en la ciudad; esta inclusión fue concebida como un paso necesario para lograr la reconciliación, el objetivo central del programa (Alcaldía de Medellín, 2007, pp. 10-11; Fundación Ideas para la Paz, 2005b, p. 24).

El modelo de atención psicosocial tuvo amplio reconocimiento y sería posteriormente replicado a nivel nacional por la ACR. Este se basó en un acompañamiento individual, permanente y personalizado que permitiera generar confianza y así alcanzar un conocimiento integral de la situación actual de cada uno de los excombatientes a nivel personal, familiar y comunitario (Alcaldía de Medellín, 2007). De otra parte, la alcaldía reconoció la educación como un escenario en el cual los desmovilizados descubren sus capacidades y construyen nuevos roles, desde los cuales pueden consolidar un proyecto de vida en el marco de la legalidad, para lo cual creó el Centro de Formación para la Paz y la Reconciliación – CEPAR; además, el programa también realizó gestiones para conseguir becas de educación superior con otras entidades públicas y privadas, gracias a lo cual Medellín sería reconocida como la ciudad con mayores logros educativos en los excombatientes (ODDR, 2012, pp. 7-8).

En algunos aspectos el Programa Paz y Reconciliación fue en contravía del programa del gobierno nacional. Por ejemplo, para el ministro del Interior y de Justicia, encargado del PRVC, era positivo que los excombatientes tuvieran un empleo desde el principio de su proceso de reincorporación y al tiempo que recibían capacitación, con el razonamiento que “el ocio es la madre de todos los vicios” (Konrad-Adenauer-Stiftung et al., 2006, p. 28). Inicialmente, en El Acuerdo de la Ceja firmado con el Bloque Cacique Nutibara la ciudad se había comprometido a garantizarles empleo durante un año a los excombatientes. Pero esta experiencia fue valorada como negativa, pues el bajo nivel educativo y la falta de mejores habilidades sociales mostraban que aún no estaban preparados para asumir actividades laborales (Palou & Llorente, 2009). Por esta razón, el programa definió como ruta obligada para todos los beneficiarios el paso exitoso por las áreas de educación, psicosocial y jurídica, antes de ser referenciados laboralmente (Alcaldía de Medellín, 2007).

Otro aspecto fue la limitación de tiempo de 18 meses impuesta en el programa de reintegración a nivel nacional. Desde Medellín se consideró que la reconstitución personal y de las relaciones familiares y sociales requiere tiempos más amplios, por lo cual se decidió garantizar un acompañamiento hasta el final de la administración de Fajardo en 2007 (Fundación Ideas para la Paz, 2005b, p. 25).

▪ Bogotá

Como se explicó anteriormente, cerca del 50% de los excombatientes que se desmovilizaron de forma individual en el periodo 2003-2006 se asentaron en Bogotá. Otras fuentes señalan que el 95% de los excombatientes llegaban a Bogotá en 2004 y el 75% en 2005 (Fundación Ideas para la Paz, 2005c). A partir de cifras de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2011), a marzo de 2005 se habían establecido en la ciudad 2.474 excombatientes junto a 6.430 personas más que eran parte de su núcleo familiar; y a noviembre de 2006 esta cifra había aumentado a 4.327 excombatientes y 11.216 familiares.

Una de las razones de esta concentración era que, hasta 2005, los desmovilizados eran trasladados a albergues del Ministerio de Defensa en los que se completaba el proceso de desmovilización y se resolvía su situación jurídica al recibir la acreditación del Comité Operativo de Dejación de Armas – CODA; posteriormente eran trasladados a otros albergues llamados “Hogares de Paz” en los que adelantaban el proceso de reintegración. De los 78 Hogares de Paz que había en el país, 63 se ubicaban en Bogotá, de los cuales 37 estaban a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia y 23 a cargo del Ministerio de Defensa (Fundación Ideas para la Paz, 2005c). De acuerdo con el ministro del Interior y de Justicia de la época, Sabas Pretelt de la Vega, se consideró una buena estrategia acoger a los excombatientes y sus familias en albergues, ya que facilitaba el proceso y el seguimiento de la reincorporación, además de ser un espacio de capacitación, formación y control (Konrad-Adenauer-Stiftung et al., 2006).

Las situaciones de alteración al orden público que involucraban a los Hogares de Paz y excombatientes fueron aumentando, por lo que el alcalde de Bogotá, Lucho Garzón, señaló que esta situación era una bomba de tiempo. Ante ello, decidió crear en marzo de 2005 el proyecto no. 354 “Programa de Atención Complementaria a Población Reincorporada con presencia en Bogotá – PACPRB”.

Se denominó “complementario” pues se consideraba que la política de reincorporación era una responsabilidad del gobierno nacional, pero en la cual era necesario emprender acciones porque estaba afectando a los ciudadanos de Bogotá. Además, aunque nació ante una situación de inseguridad, tuvo un enfoque de derechos, convivencia, cultura de paz y reconciliación, en línea con el programa de reinserción realizado hasta 2003 y en total contravía de la actual política de reincorporación del gobierno nacional (ODDR, 2009a ; Entrevista 2, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018).

Entre sus directores contó con dos excombatientes que hicieron parte de los procesos de paz de los años noventa, lo cual influyó en que el PACPRB buscara recuperar el legado y las buenas prácticas de esos procesos de reinserción olvidados completamente en el gobierno Uribe, por ejemplo, al desarrollar un programa más participativo, en el que la voz de los desmovilizados fuera escuchada y les permitiera coparticipar en su diseño y ejecución (Alcaldía Mayor de Bogotá et al., 2005).

La estrategia de este programa giró en torno a tres frentes: la población desmovilizada, las comunidades que los acogían y las instituciones, considerando especialmente en este último la política de reincorporación a cargo del gobierno nacional (Alcaldía Mayor de Bogotá et al., 2005; Carranza-Franco, 2014; Saldarriaga Romero, 2013). Para su trabajo con las instituciones, el PACPRB buscó coordinar acciones con el PRVC y suplir sus deficiencias. En primera medida, durante el 2005 la labor del programa distrital se enfocó en hacer seguimiento a la situación de los albergues y denunciar las problemáticas que allí se presentaban<sup>50</sup>; gracias en parte a su presión, logró que el gobierno nacional los desmontara antes de finalizar el año (Konrad-Adenauer-Stiftung et al., 2006). Otro aspecto fue la atención a los excombatientes que ya habían cumplido los dos años en el PRCV, denominados “Población 731”, a los cuales el programa complementario priorizó su

---

<sup>50</sup> En entrevista para esta investigación, un funcionario del PACPRB señaló las condiciones de hacinamiento que había en los Hogares de Paz, pues estos eran manejados por contratistas privados a los que el Ministerio del Interior y de Justicia les pagaba por cada desmovilizado que hospedara, lo cual generaba un incentivo a tener más personas en un mismo hogar (Entrevista 2, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018). Estas críticas fueron recogidas en el informe elaborado sobre la política de desmovilización y reinserción elaborado por la Procuraduría General de la Nación (2006), en el cual se señala que el 60% de los albergues prestaba un servicio muy deficiente, un 30% regular y 10% un buen servicio, lo cual sucedía principalmente por la falta de experiencia de los administradores y la falta de seguimiento realizado por el Ministerio del Interior y de Justicia.

atención (ODDR, 2009a). También diseñó el denominado “Módulo Ciudad”, en el que se hacía un recorrido a Bogotá a los desmovilizados y una introducción al programa distrital, algo necesario pero ignorado hasta el momento ya que la gran mayoría de ellos no había vivido antes en una ciudad (Saldarriaga Romero, 2013; Entrevista 2, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018).

Pero como muestra Saldarriaga Romero (2013), el PACPRB no funcionó solo como un programa complementario a la política nacional, sino que ayudó a expandir el conflicto en torno al tema de reintegración y facilitó una redefinición del problema y de la imagen de política. De esta forma denunció en distintos espacios lo que eran aspectos centrales de la política nacional: el uso de la desmovilización en una lógica contrainsurgente y no en términos de construcción de paz, el uso de excombatientes en operativos militares que iba en contra del DIH, la tendencia a paralizar el quehacer político de los excombatientes y la denominación como “beneficios” a los apoyos otorgados, que en realidad eran derechos otorgados constitucionalmente (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011; Carranza-Franco, 2014; Villamizar, 2010).

El frente de trabajo con las comunidades de acogida se desarrolló con mayor profundidad cuando los Hogares de Paz fueron disueltos y las personas en proceso de reintegración fueron trasladadas a Hogares Independientes por toda la ciudad. De esta forma el programa apoyó iniciativas comunitarias sobre convivencia, reconciliación y reparación, promovió encuentros de vida, pactos de convivencia y, en una etapa posterior, actividades de construcción de paz desde colegios, universidades y barrios (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011; Saldarriaga Romero, 2013). En esta labor los gestores del PACPRB, que en su mayoría eran excombatientes de la guerrilla y los paramilitares, desempeñaron una importante labor al hacer seguimiento personalizado en las localidades al proceso de reincorporación y su integración con la comunidad receptora (Entrevista 2, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018).

Finalmente, en el frente de trabajo con la población desmovilizada, el programa buscó el fortalecimiento del sujeto social y político. Esto se reflejó en su inclusión en el diseño y ejecución del programa, por ejemplo como gestores, en el fortalecimiento de sus organizaciones e instancias de representación y en la formación para el ejercicio de sus

derechos políticos mediante el curso “Promoción de Liderazgos para la Convivencia” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).

### **4.3. La influencia internacional**

En el cambio de política ocurrido entre 2006 y 2008 también es importante considerar la influencia de la comunidad internacional. De esto es evidencia el CONPES 3554 de 2008, que en su introducción “La Política es el resultado de un proceso de participación y concertación entre entidades del nivel nacional y la cooperación internacional” (CONPES 3554, 2008, p. 2).

Existió tanto una influencia directa, en la que actores de otros países hicieron críticas y aportes a la política de reintegración, como indirecta, a través del desarrollo en la literatura internacional sobre DDR que fue adoptada en el país como una buena práctica. Distintas personas entrevistadas para esta investigación, que tuvieron un rol como funcionarios del programa nacional o del distrital, o hicieron parte de las mesas de cooperación internacional por parte de la sociedad civil, lo señalaron de esta forma.

Siempre vamos a encontrar una interrelación entre lo que se va construyendo, en términos de (...) Derechos Humanos, de derechos de las víctimas, y de procesos de paz y de reintegración. De ahí sale una doctrina, que es la doctrina del DDR, que ha sido construida progresivamente en el mundo. (...) Los procesos de reintegración en Colombia han ido siguiendo, a veces más rápido, cerca o lejos, los desarrollos del derecho internacional de los derechos humanos, los derechos de las víctimas y el DDR, va avanzando. (...) Entonces, el primer papel que ocupa la comunidad internacional es estar trayendo a partir de los compromisos internacionales de Colombia buena parte de esas enseñanzas, de esos elementos, de esas experiencias, e introducirlas en el país (Entrevista 8, comunicación personal, 6 de agosto de 2019).

Para comprender cómo se dio esta influencia, vale la pena remontarse al inicio del gobierno Uribe cuando estableció su Estrategia de Cooperación Internacional 2003-2006 (Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, 2005). Esta fue fruto de un proceso que inició formalmente con la Reunión de Londres en julio de 2003, espacio en el que el

gobierno colombiano presentó la estrategia de orientación de los recursos de cooperación y se constituyó el G-24, un grupo para la coordinación y articulación, conformado por los representantes de todos los gobiernos, agencias de cooperación y el sistema de Naciones Unidas. Producto de esta discusión se acordó que el segundo bloque temático en la estrategia de cooperación sería el de “Reincorporación a la civilidad”, lo que demuestra la importancia tanto para el gobierno como para la comunidad internacional de este tema.

En la Reunión de Londres los cooperantes habían establecido dos requisitos para que Colombia pudiera recibir esta ayuda: el acatamiento por parte del gobierno de una serie de recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas y la necesidad de una legislación de reparación a las víctimas del conflicto que sea aplicada a los miembros de grupos que se desmovilicen (Instituto de Estudios Geoestratégicos, 2005). Sin embargo, los cooperantes, en especial la Unión Europea como bloque y Estados Unidos, fueron inicialmente reticentes a realizar aportes al programa de reincorporación debido a la falta de voluntad del gobierno para implementar dichas recomendaciones (Montoya Beltrán, 2009) y también porque el proceso de desmovilización de los paramilitares se adelantaba en medio de claras violaciones del cese al fuego y ataques a civiles, con participación encubierta de narcotraficantes y sin un marco jurídico que permitiera a las víctimas satisfacer sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación (Carranza-Franco, 2014; Schönrock, 2005).

Por estas razones, en el periodo 2003-2006 fue poca la ayuda internacional que se dirigió a la reincorporación. Del total de recursos de cooperación recibidos en este periodo, solo US\$ 42.381.392 se dirigieron al bloque de reincorporación (lo que corresponde al 8,3% del total), y la mayoría se enfocó en apoyar proyectos de fortalecimiento institucional y proyectos dirigidos a los niños y niñas desvinculados del conflicto, más no en proyectos dirigidos a los excombatientes (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2007; Montoya Beltrán, 2009). Aún más, partiendo de cifras presentadas en Schönrock (2005), el 97% de los rubros presupuestales dirigidos al proceso de desarme, desmovilización y reinserción en 2005 fueron del presupuesto nacional y solo el 3% de financiación externa.

Luego de la tardía aprobación de la Ley 975 de Justicia y Paz, la comunidad internacional y en especial la Unión Europea empezaron a cambiar su posición. Aunque

se esperaba una ley más estricta, decidieron concentrarse en buscar maneras de apoyar una implementación transparente y rigurosa y un proceso de reincorporación sostenible, para lo cual canalizaron su ayuda a la implementación del Sistema de Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación - SAME, el fortalecimiento de los Centros de Referencia y Oportunidad - CRO, el refuerzo de los procedimientos judiciales, el diseño de programas educativos y técnicos para los excombatientes y el fomento de la participación comunitaria (International Crisis Group, 2006). Así lo resaltó también un participante desde la sociedad civil colombiana en las mesas de cooperación del G-24:

Fue importantísimo el papel de la comunidad internacional primero de rechazo a una política de inserción sin verdad, justicia y reparación, que llevó unas exigencias, a cumplir unos estándares (...) Pero de alguna manera, que la comunidad internacional empujara hasta que el Estado sacó la ley 975, con algún nivel de consonancia con esos estándares (...) luego la comunidad internacional ante, entre comillas, el cumplimiento del Estado, hace la reintegración comunitaria, hace los estudios con los holandeses de los CRO Juveniles, empieza a crear, digamos, un nuevo juego (Entrevista 4, comunicación personal, 1 de febrero de 2019).

De parte de la cooperación internacional, Colombia también recibió asesoría técnica que guiaría la nueva política de reintegración a partir de 2006, y en el que habría tenido un lugar especial Suecia. Este país, junto a Holanda y Estados Unidos, fue reconocido por los entrevistados para esta investigación como uno de los países que apoyó de manera decidida el proceso de paz y la reintegración durante este periodo. Además de ello, distintos documentos oficiales resaltan que expertos suecos del *Swedish National Defence College*, que en ese año hicieron parte de la Iniciativa de Estocolmo sobre DDR (Stockholm Initiative on DDR – SIDDR), asesoraron el rediseño de la política para que tuviera una mirada integral, enfocada en las comunidades de acogida y la reconciliación y que considerara el nivel regional y local (Alta Consejería para la Reintegración, 2009; Embajada de Suecia en Bogotá, 2006, 2007).

De acuerdo con un funcionario del PACPRB, el Grupo de Trabajo Inter-Agencial en DDR de las Naciones Unidas que se encontraba desarrollando en esta misma época los Estándares Integrados de DDR (Integrated DDR Standards - IDDRS), también presentó recomendaciones al gobierno nacional sobre la política de reintegración.

Hay una misión de las Naciones Unidas desde Nueva York de un grupo inter-agencial, eso se llamaba el Inter-Agency Working Group on DDR (...) Esa misión vino e hizo una serie de recomendaciones, entonces se juntaron dos cosas, donación en lo internacional, con una serie de recomendaciones sobre qué había que hacer con los excombatientes aquí. (...) Pero hacen esa misión, vino la misión más o menos en el año 2005, pudo ser en medio de la crisis que había (...) Esa misión se entrevista con gobierno nacional, las instituciones que tienen que ver con el tema, con gobiernos locales, en fin. Y esa misión produce un informe y unas recomendaciones también (...) y con base en eso elaboró un diseño institucional sobre lo que podría ser un programa. Ese grupo por esa época, un poco antes, muy poco antes, había diseñado lo que se llama los Estándares Integrados de DDR. Entonces los Estándares Integrados son unas líneas de trabajo sobre de DDR, cómo deben hacerse las cosas y eso es lo que le entregaron prácticamente al gobierno nacional. El gobierno nacional con base en eso y con base en Planeación Nacional, es que hace la conformación de la ACR (Entrevista 2, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018).

Una de las recomendaciones de la comunidad internacional era que la política de reintegración tuviera una mayor importancia, como lo reconoce un funcionario del PRVC.

La comunidad internacional exigía que el programa tuviese una mayor trascendencia. Ya teníamos 30 y pico desmovilizados, casi 40.000. Incluso estaban hablando del Ministerio de la Reincorporación y cosas de esas, porque en la mayoría de los países que hubo este proceso de transición le dieron ese, digamos, esa importancia gubernamental, esa jerarquía dentro del gobierno. Nosotros teníamos una Oficina del Alto Comisionado de Paz muy fuerte, pero siempre tuvimos un bajo perfil en la reincorporación. No, entonces ellos dijeron no, hay que articular una sola cosa desde la Presidencia de la República, que sea un programa presidencial y todo, entonces se sale del Ministerio del Interior y se lo llevan para allá (Entrevista 7, comunicación personal, 18 de marzo de 2019).

De esta forma, en Colombia hubo una influencia directa e indirecta de los avances en la literatura internacional sobre DDR, en especial de parte de los Estándares Integrados

de DDR, realizados por el sistema de las Naciones Unidas, y de la Iniciativa de Estocolmo sobre DDR. Como se mostró en párrafos anteriores, la influencia directa se dio mediante asesorías técnicas directas. De otra parte, distintos documentos señalan que la literatura internacional tuvo una constante influencia indirecta, al servir como insumo para que los funcionarios gubernamentales adoptaran las mejores prácticas (Herrera & González, 2013; OACP et al., 2010). Un funcionario de la ACR entrevistado también expresó la forma en que hubo una influencia, aunque agregando algunos aspectos propios desarrollados en el país.

[Entrevistador:] ¿Pero entonces dentro de la Alta Consejería en ese momento se da un proceso de adaptar la experiencia internacional o de algún modo también hubo una influencia más directa de todo el proceso de desmovilización de los paramilitares, y para poder dar recursos de cooperación internacional hubo un requerimiento de que hicieran modificaciones en la política?

[Entrevistado:] Una combinación de ambas. Por ejemplo, todo el componente psicosocial se trajo de Centroamérica con la cooperación holandesa. El modelo de alfabetización también se trajo y se adaptó y se colombianizó de un modelo de Centroamérica. Pero por ejemplo todo el componente de seguridad, todo el componente comunitario, se desarrolló acá, con el apoyo de la cooperación. (...) Hubo de ambos, hubo unos aprendizajes que trajimos del mundo, porque había una experiencia significativa que estaba sistematizada, que daba realmente unos valores agregados; y otras cosas que desarrollamos aquí, y con el apoyo de la cooperación, tuvimos un apoyo enorme de la cooperación internacional (Entrevista 6, comunicación personal, 5 de marzo de 2019).

Los foros reseñados en la sección 4.2 también fueron útiles para la adopción de estas mejores prácticas. Por ejemplo, desde 2005, más de un año antes de que entrara en funcionamiento la Unidad Técnica de Comunidades de la ACR, un funcionario del Banco Mundial y experto en DDR presentaba en el foro “Reconstrucción, Reinserción y Región” un principio al que se había llegado a partir de la experiencia internacional: pasar de un enfoque individual en el excombatiente a un enfoque centrado en la comunidad y en el desarrollo regional (Fundación Ideas para la Paz, 2005b, p. 9). Como se muestra en la

siguiente sección, este sería uno de los principales cambios de la política de reintegración ACR y que reemplazaría al PRVC<sup>51</sup>.

#### **4.4. El rol de la información técnica y el cambio a una política de reintegración**

Hasta el momento se han mostrado los distintos factores que mostraron la necesidad de un cambio de política. En primera medida, la crisis interna del programa ante el gran número de desmovilizaciones, las cuales ponían presión a un programa que no tenía la importancia suficiente dentro del gobierno, por lo cual no contaba con el personal ni el presupuesto suficiente. Además de esto, surgieron presiones desde distintos lugares que señalaron los problemas de la política nacional de reincorporación y presentaron alternativas para su reformulación: las ciudades de Medellín y Bogotá, la comunidad internacional y miembros del mismo gobierno como el Alto Comisionado para la Paz.

Pero dentro del mismo gobierno, el Departamento Nacional de Planeación - DNP sintetizó toda la información técnica sobre la política de reincorporación e hizo una serie de recomendaciones, las cuales harían parte fundamental para su reformulación. Así lo señaló un funcionario del DNP y un funcionario del PACPRB en Bogotá.

Nosotros como Planeación Nacional (...) empezamos un poco la elaboración de la política. (...) Entonces qué es lo que hace planeación un poquito con el documento que hace el [Grupo de Estudios de Gobierno y Asuntos Internos -] GEGAI [del DNP] (...) pues armamos como un equipo que se va volviendo experto en el tema y que dialoga de tú a tú con el Ministerio del Interior, con Defensa y también con la cooperación internacional. (...) Nosotros siempre fuimos como una instancia técnica apoyando muchos de los procesos, teníamos presentaciones, íbamos a las discusiones, digamos, ayudábamos como a aterrizar la política (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de diciembre de 2018).

---

<sup>51</sup> De hecho, el primer gerente de la Unidad de Trabajo con Comunidades – UTC de la ACR fue alguien dispuesto por la Organización Internacional para las Migraciones – OIM, una de las principales entidades que prestó cooperación a Colombia en el desarrollo de la política de reintegración. También, la primera experiencia del modelo de intervención basado en comunidades se desarrolló con financiación de la OIM (OACP, 2010).

Entonces el Ministerio del Interior empezó a tener problemas al interior del gobierno. Al interior del gobierno había personas que no compartían el enfoque del programa, y al interior del gobierno pues te lo podía materializar en una institución que era el DNP. El DNP empezó a hacer un estudio y sacó un estudio con recomendaciones sobre cómo debería ser o cómo debería reenfocarse la política. Ahí hay un cambio de política, cómo debía reenfocarse el tema de la atención a los excombatientes. Digamos que las inconformidades al interior del gobierno se materializaron fue en esa institución (Entrevista 2, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018).

El documento al que se refieren ambos entrevistados se llama “Diagnóstico de la Política de Desmovilización y Reincorporación de Exmiembros de los Grupos Armados al Margen de la Ley 2002-2006: Oportunidades y Retos para el Futuro” con fecha de abril de 2006 y publicado por el GEGAI. En este se hace una revisión minuciosa de los programas de desmovilización y reincorporación, sus costos asociados y se hacen una serie de recomendaciones entre las que se destacan: 1) perfeccionar el diseño institucional de la política, fortaleciendo el PRVC de forma que se convirtiera una Dirección o un Viceministerio dentro del Ministerio del Interior y de Justicia o creando una Alta Consejería adscrita a la Presidencia; 2) generar espacios para la reconciliación; 3) consolidar un modelo educativo y de atención psicosocial acorde a las necesidades de la población desmovilizada; 4) generar alternativas viables de inserción económica, que tengan en cuenta la transversalidad con las áreas de educación y atención psicosocial; 5) fortalecer el papel de los gobiernos locales en la política (Departamento Nacional de Planeación, 2006, pp. 181-193).

Efectivamente, estas recomendaciones fueron consideradas en el cambio de la política 5 meses luego de publicado el documento. En primera medida, mediante los Decretos 3041 y 3043 del 7 de septiembre de 2006 se eliminaron las funciones relacionadas con la reincorporación del Ministerio del Interior y de Justicia y fueron asignadas a la Alta Consejería para la Reintegración – ACR dentro del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, lo cual le otorgó autonomía en la toma de decisiones y en el manejo de su presupuesto (Palou & Méndez, 2012). Con este cambio, también se observó un aumento presupuestal importante. Mientras el PRVC tuvo en el 2006 un presupuesto de \$98.383 millones de pesos (\$79.405 millones en pesos constantes de 2002), la ACR tuvo al año siguiente \$148.888 millones de pesos (\$113.330 millones en pesos contantes

de 2002), lo que representa un aumento de 51% en términos nominales y 43% en términos reales (Presidencia de la República, 2019). Esto a pesar de que ya habían finalizado las desmovilizaciones colectivas y el número de desmovilizaciones individuales fue similar al observado desde 2003, por encima de las 3.000 personas al año (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Esto mayor importancia también se reflejó en la expedición del documento CONPES 3554 en 2008 “Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales”, el cual establecía la reintegración como una política de Estado con visión de largo plazo y en la que debían vincularse y coordinarse distintas entidades gubernamentales para lograr su sostenibilidad (CONPES 3554, 2008; OACP et al., 2010).

Precisamente, en el documento CONPES una de las estrategias que tomó más relevancia y se fijó como objetivo central de la política fue la reintegración basada en comunidades (DNP, 2008, p.26). Este fue un aprendizaje obtenido de las ciudades de Medellín y Bogotá y de la comunidad internacional. Por una parte, las ciudades habían tenido que sortear las dificultades de un proceso que no tuviera en cuenta a las comunidades que no solían recibir a los excombatientes con los brazos abiertos; y de otra parte, el enfoque basado en comunidades ya había sido incorporado en los Estándares Integrados de DDR de Naciones Unidas, el gobierno colombiano la había incorporado en su Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010 (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2007) y cooperantes como la OIM y la Comunidad Europea ya habían aportado gran cantidad de recursos en el desarrollo de esta estrategia en el país (CONPES 3607, 2009; OACP et al., 2010).

En tercer lugar, la atención psicosocial y el diseño de una ruta de reintegración<sup>52</sup> para cada excombatiente de acuerdo con sus intereses y capacidades fueron de los aspectos más destacables en la creación de la ACR y el CONPES 3554. En atención psicosocial, el modelo “Regreso a la Legalidad” del Programa Paz y Reconciliación desarrollado

---

<sup>52</sup> Es importante señalar que la atención psicosocial y el diseño de un grupo de apoyos específico para cada persona, este último bajo el nombre de Módulo Cero creado en febrero de 2005, ya habían iniciado de forma tímida bajo el PRVC y fue un avance destacable respecto a la política de reintegración antes de 2002 (Entrevista 1, comunicación personal, 16 de noviembre de 2018; Entrevista 7, comunicación personal, 18 de marzo de 2019). Sin embargo, con la llegada de la ACR se les dio mayor importancia dentro del programa de reintegración.

originalmente en Medellín fue adoptado e implementado a nivel nacional por la ACR; aún más, el coordinador del programa de Medellín fue el primer gerente de la Unidad de Reintegración Social de la ACR y una de sus primeras funciones fue diseñar un modelo de reintegración a nivel nacional (Carranza-Franco, 2019; OACP et al., 2010).

Como se explicó anteriormente, una de las bases de “Regreso a la Legalidad” era una atención individual y un acompañamiento personalizado a cada excombatiente, lo cual representaba un gran apoyo en su día a día para desarrollar sus habilidades ciudadanas y sus relaciones sociales (Carranza-Franco, 2019). Para ello, la ACR contrató equipos regionales de forma que hubiera una relación de 120 excombatientes por cada profesional psicosocial, un cambio drástico respecto a la falta de personal del PRVC en el que había más de mil excombatientes por cada profesional (OACP et al., 2010).

Esta atención personalizada también permitió que se diseñara una ruta de reintegración acorde a los intereses y capacidades de cada persona, de forma que pudieran elegir sus opciones de educación y capacitación vocacional, a la vez que podían elegir si deseaban crear su propia empresa o preferían ayuda en la búsqueda de empleo. Al supeditarse todos los apoyos al cumplimiento de esta ruta, permitió que los excombatientes se enfocaran con responsabilidad y disciplina en su desarrollo personal más que en los apoyos económicos (Carranza-Franco, 2019). Bajo el entendimiento que cada persona adelantaba un proceso particular y de acuerdo con la visión internacional sobre la reintegración como un proceso de largo plazo, el Decreto 395 de 2007 eliminó el tiempo límite que podía estar una persona recibiendo los beneficios de la ACR e igualó los apoyos sin importar si se trataba de desmovilizados individuales o colectivos.

En cuarto lugar, la educación y la atención psicosocial se volvieron transversales a la inserción económica, tal como se consideraba en el programa de Medellín. En este sentido se privilegió el componente de empleabilidad por encima del de proyectos productivos, entendiendo que no todos tenían espíritu emprendedor, y este era uno de los últimos a los que el participante tenía acceso luego de haber recibido toda la atención integral durante su ruta de reintegración (OACP et al., 2010).

Un último aspecto que cambió fue la amplia centralización del programa en Bogotá y la falta de coordinación con los gobiernos locales. Esto había cambiado un poco bajo el

PRVC que alcanzó a tener 9 Centros de Referencia y Oportunidad – CRO. Sin embargo, la ACR reconoció como uno de los puntos centrales del modelo de atención la necesidad de flexibilizar los lineamientos de sus programas según los contextos y necesidades regionales, por lo cual en 2010 contaba con 29 Centros de Servicio a lo largo del país y logró una articulación con los gobiernos locales, lo que se reflejó en la incorporación de la reintegración en los planes de desarrollo de 20 departamentos y 121 municipios (OACP et al., 2010; Rivas Gamboa & Méndez, 2008).

Aunque se presentaron estos cambios en la política de reintegración, las creencias profundas de la coalición gobernante se mantendrían inalteradas. La política de reintegración seguiría siendo usado como una estrategia contrainsurgente, como se puede observar en la Directiva Permanente No. 16 de 2007 del Ministerio de Defensa, por la cual se establece el pago de bonificaciones económicas a desmovilizados por entrega de información, y el CONPES 3554 que fija lo siguientes como los objetivos de la política a largo plazo.

Objetivos de largo plazo: Estimular las desmovilizaciones e impulsar una salida pacífica a la violencia armada; consolidar los avances en materia de seguridad y aportar a la construcción de la paz, gracias al desarme y desmovilización de personas pertenecientes a los GAI (...); impedir el retorno del desmovilizado a la vida armada; garantizar la no repetición de actos violentos y la disminución de víctimas de la violencia armada en el país” (CONPES 3554, 2008, p. 26).

Aunque la política incluyó un enfoque basado en comunidades, estas intervenciones serían aún aisladas, a pequeña escala y en ausencia de un discurso del gobierno nacional en torno a la reconciliación<sup>53</sup>. En este sentido la política aún tendría un énfasis en la seguridad y no en el desarrollo, o como lo expresa Sanabria (2018).

A pesar de que la [Política de Reintegración Social y Económica -] PRSE plantea un proceso de reintegración que transforme al desmovilizado y lo empodere como

---

<sup>53</sup> En casos como este, se ha asociado la etiqueta “basado en comunidades” a cualquier proyecto de desarrollo y seguridad en el marco de un proceso de DDR que buscar tener un impacto en las comunidades; sin embargo, existe una amplia diferencia con proyectos que verdaderamente consideren a las comunidades afectadas por la guerra al incluirlas activamente en el proceso de diseño, implementación y seguimiento (PSD, 2009, pp. 14-15).

ciudadano, no logra desprenderse del enfoque de guerra y una de sus prioridades continúa siendo el promover la desmovilización y obtener información para debilitar a los grupos armados ilegales. Lo anterior implica que todo el encadenamiento de la política está dado para cumplir dicha estrategia de guerra. Es decir, la reintegración no es un fin en sí mismo sino un medio para evitar que los desmovilizados regresen a su movimiento armado o retomen las armas en otros grupos. Por tanto, los factores que se busca atacar a profundidad no son las dificultades que como sujetos afrontan los desmovilizados al pasar a la vida civil, sino los problemas de seguridad que se generan en los entornos en los que se asientan los desmovilizados, es por ello que la política se enfoca en cambiar las lógicas de la ilegalidad intentando reemplazar sus incentivos económicos, pero se queda corta en mecanismos efectivos de reconciliación y de acompañamiento en los procesos cotidianos de adaptación a una nueva vida, donde son protagonistas tanto los desmovilizados como las comunidades receptoras y donde debería intervenir cada ámbito de interacción social (pp. 58-59).

## Capítulo 5. La política de reincorporación en el Acuerdo Final entre el gobierno colombiano y las FARC-EP

En noviembre de 2016, el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC firmaron el Acuerdo Final que pondría fin al conflicto con la guerrilla más longeva de América Latina y que completaba ya más de 50 años. La fase pública de negociación duraría cerca de cuatro años, desde la firma del Acuerdo General en el que se estableció la agenda, realizada en agosto de 2012, hasta el anuncio de un Acuerdo Final integral y definitivo, en agosto de 2016<sup>54</sup>. Como otros acuerdos de paz, este también incluyó disposiciones para el Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de los excombatientes, lo cual generó cambios en la política pública de reintegración en Colombia.

Para estudiar este cambio también es útil emplear el Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF, por sus siglas en inglés), que incluye como una potencial fuente de cambio los acuerdos negociados entre coaliciones que han luchado por un largo tiempo. Al contrario de la situación descrita en el capítulo anterior, aquí se pueden definir claramente dos coaliciones, cada una con sus propias creencias de lo que debería ser la política de reintegración. De un lado está la delegación del gobierno en la mesa de negociación y sus asesores, entre los que se destaca la Fundación Ideas para la Paz –

---

<sup>54</sup> Las negociaciones del Acuerdo Final finalizaron el 24 de agosto de 2016 por lo que el acuerdo fue firmado inicialmente el 26 de septiembre en Cartagena. En el mecanismo de refrendación realizado el 2 de octubre, una pequeña mayoría de los colombianos (50,21%) rechazó el acuerdo, por lo que entre el 3 de octubre y el 12 de noviembre se adelantó una renegociación que incluyó a los sectores políticos que rechazaban el acuerdo. Luego de concluir la renegociación, se firmó un nuevo Acuerdo Final el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón de Bogotá. Debido a que en los aspectos relacionados con reintegración/reincorporación solo hubo dos cambios sobre el monto de la financiación que recibiría el nuevo partido que surgiera del tránsito a la legalidad de las FARC y otras aclaraciones marginales, en este estudio no se incorpora un análisis de esta renegociación. Cuando se habla de las medidas pactadas en el Acuerdo Final se refiere al acuerdo del Teatro Colón firmado en noviembre de 2016, haciendo anotaciones sobre cambios en los pies de página cuando sea necesario.

FIP, un centro de pensamiento que durante muchos años ha generado conocimiento sobre el conflicto armado y, en particular, sobre negociaciones de paz y las políticas de DDR. La posición que defendió la delegación del gobierno se puede resumir como una continuación del *statu quo*, en el que se debería seguir implementando las disposiciones tradicionales sobre DDR y la exitosa (en la propia visión del gobierno) política de reintegración, diseñada y ejecutada durante muchos años por la Agencia Colombiana para la Reintegración – ACR y sus entidades predecesoras. También, tomando en consideración la naturaleza de las FARC, incluía consideraciones sobre un énfasis rural y asociativo, pero en el que primara la libertad individual de cada excombatiente para decidir cómo adelantar su regreso a la vida civil.

De otro lado estaba la delegación de las FARC, para la cual era fundamental que se garantizara su participación política y se adelantara un proceso de normalización social y económico con énfasis en lo colectivo, lo comunitario y lo campesino. Respecto a esta posición es importante destacar tres aspectos. Primero, las FARC rechazaron enfáticamente que les fueran aplicadas las concepciones tradicionales de DDR, ya que lo veían como una política antsubversiva, aplicada a sus principales enemigos -los paramilitares- y empleada a grupos que habían sido derrotados o sometidos por la vía militar. De esta manera, en la negociación y el Acuerdo Final no se habla explícitamente de DDR, sino que es reemplazado por los términos “dejación de armas”, “tránsito a la legalidad” y “reincorporación”, aunque en el fondo involucre medidas de la misma naturaleza. Segundo, las FARC no se “reintegraban” a la sociedad ya que, según su visión, nunca dejaron de ser parte de ella. En cambio, se debería realizar un proceso de normalización de las relaciones políticas, sociales y económicas que ya mantenían con las comunidades con las que habían convivido y en las que habían tenido presencia histórica. Tercero, era importante mantener el carácter colectivo que caracterizaba a la organización en armas durante el proceso de normalización. Esto desde una visión de desarrollo económico cooperativo que beneficie equitativamente a las comunidades rurales con las que han convivido y también por la ambición de mantener una estructura política sólida al iniciar su participación en la lucha democrática desde la legalidad.

Además de las posiciones de cada parte, es necesario tener presente que la reincorporación no fue el único aspecto que se negoció entre el gobierno y las FARC, sino que hizo parte de una amplia agenda de negociación. Aún más, es importante tener en

cuenta que el tema de reincorporación fue el último que se discutió en la mesa de negociación y al que se le dedicó menor tiempo, lo que terminaría teniendo un importante efecto sobre lo acordado y llevaría a que se presentaran problemas más adelante.

Como resultado de un acuerdo negociado, la política pública de reintegración tuvo tres cambios importantes a partir de la firma del Acuerdo Final en 2016: 1) Una nueva institucionalidad, en la que los excombatientes en proceso de reincorporación serían coparticipes del diseño y desarrollo de la política; 2) La posibilidad de realizar una reincorporación colectiva, partiendo del principio de reconocimiento a la libertad individual; 3) El importante rol de la reincorporación política dentro del proceso que adelantan los excombatientes; 4) Aunque no estaba contemplado en el Acuerdo Final, las zonas destinadas únicamente para la dejación de armas terminaron transformándose en los territorios donde algunos excombatientes realizarían su proceso de reincorporación colectiva, comunitaria y campesina a largo plazo.

El presente capítulo busca desarrollar estas ideas. En la primera sección se describe de forma breve la consolidación de la política de reintegración entre 2009 y 2015 y el cambio que representó el gobierno Santos en torno a la política de paz. En la segunda sección se describen en detalle las creencias de cada coalición en la mesa de negociaciones en torno a la reincorporación de excombatientes. Finalmente se muestra cómo se desarrolló la discusión frente al tema, el cambio de política que se plasmó en el Acuerdo Final y algunas de las dificultades que han surgido en la implementación.

## **5.1. La consolidación de la política de reintegración y una nueva política de paz**

A partir de la creación de la Alta Consejería para la Reintegración - ACR en 2006 y la expedición del CONPES 3554 de 2008 la política de reintegración se fortaleció para poder manejar adecuadamente el gran flujo de desmovilizaciones que tuvieron lugar durante el gobierno Uribe. Aunque entre 2009 y 2016 no se presentaron más desmovilizaciones colectivas y las desmovilizaciones individuales disminuyeron continuamente desde 2008 (Gráfico 3), la política de reintegración no fue desmontada, sino que por el contrario se consolidó. Esta política de reintegración continuó aún luego del Acuerdo Final entre el

gobierno y las FARC-EP por el cual se reemplazó la ACR por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN. Así lo señala el Decreto 897 de 2017.

La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) tiene como objeto gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 a través de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP; y *de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia* (Presidencia de la República, 2017, cursiva no incluida en el texto original).



**Gráfico 3.** Número anual de desmovilizados individuales en el periodo 2003-2017.  
Fuente: Respuestas a derecho de petición realizado al Ministerio de Defensa Nacional (2019).

En este sentido se creó la Agencia Colombiana para la Reintegración – ACR mediante el decreto 4138 de 2011. Al pasar de ser una alta consejería presidencial a una unidad administrativa especial se dotó a la entidad con una mayor autonomía administrativa, financiera y presupuestal; este cambio también le permitió pasar de tener 8 funcionarios de planta y más de 700 contratistas a contar con una planta de más de 400 funcionarios a lo largo del país (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2012).

Como muestra de la consolidación de la política, entre 2009 y 2017 Colombia fue anfitrión de nueve encuentros internacionales, que de acuerdo con la ACR “han permitido

compartir el conocimiento que tiene el país en materia de reintegración, lo cual ha posicionado a Colombia como el ejemplo número uno en reintegración de excombatientes” (Agencia para la Reincorporación y la Normalización, 2017). Para iniciar, en 2009 se realizó en Cartagena el Primer Congreso Internacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración, el cual contó con la participación de más de 1.500 personas de 57 países (International Disarmament, Demobilization and Reintegration Congress, 2009). También organizó la Primera Cumbre Mundial de DDR en 2013, la Cumbre de Expertos Internacionales: Reintegración, Reconciliación y Construcción de Paz en 2016 y seis Giras de Cooperación Técnica Sur-Sur (Agencia para la Reincorporación y la Normalización, 2019).

Aunque se observa una continuidad en este sentido, el cambio de gobierno en 2010 generó un cambio en la política de paz, lo que posteriormente tendría un efecto en la política de reintegración, como se mostró en el capítulo anterior de esta investigación. Aunque Juan Manuel Santos fue elegido en 2010 con la bandera política de continuar la labor realizada por Álvaro Uribe Vélez, bajo su gobierno se presentó una ruptura en la política de paz como se estaba adelantando hasta el momento. De un lado, el gobierno Santos reconoció la existencia de un conflicto armado interno y promovió la aprobación de la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas, lo cual fue duramente criticado por el expresidente Uribe, quien consideraba que solo existía una amenaza terrorista (El Tiempo, 2011). De otro lado, desde su posesión, Santos buscó contactos con la guerrilla de las FARC, lo cual permitió que en febrero de 2012 iniciara la fase exploratoria de diálogos de paz, en agosto del mismo año se dio a conocer públicamente la agenda de negociación y en octubre se instalara oficialmente la Mesa de Conversaciones.

Este fue un proceso de paz muy distinto al que adelantó el gobierno Uribe con los paramilitares. No se limitó a la desmovilización de los combatientes, a la negociación de medidas jurídicas favorables en el marco de una justicia transicional y al compromiso gubernamental de copar militarmente los territorios abandonados por los grupos armados. Más allá de ello, la agenda incluyó lo que en el lenguaje de las FARC se denominaba “las causas estructurales del conflicto” y el gobierno llamaba “las condiciones que perpetuaron la violencia” (Bermúdez Liévano, 2018, p. 42): reforma rural integral, participación política y apertura democrática, solución al problema de las drogas ilícitas y un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición que tuviera en el centro a las víctimas. Esta

visión del gobierno, que contrasta con la del gobierno anterior, también la planteaba el Alto Comisionado para la Paz Sergio Jaramillo con el uso del concepto “paz territorial”:

Esas paz se trata de romper el vínculo entre política y armas, pero en el caso de Colombia se trata, en particular, de que ese rompimiento de ese vínculo y ese restablecimiento de una regla básica de juego democrático se dé en todo el territorio. Es decir, en Colombia necesitamos establecer lo que podemos llamar una paz territorial. Yo dije en otro escenario una vez que a mí me parecía que en ese sentido nunca había habido un proceso de paz de verdad en Colombia, que había habido unos procesos eficaces e importantes con guerrillas, notoriamente con el EPL, el M-19, el PRT, etc. (...) Yo lo que estaba diciendo es que la visión que existía, y que todavía existe en Colombia, es que un proceso de paz se limita a la desmovilización y a la reincorporación de unos grupos y que un proceso de paz de verdad tiene que tener, sobre todo, ese componente territorial (OACP, 2018b, p. 288).

## **5.2. Las creencias del gobierno y las FARC respecto a reintegración/reincorporación**

En el Acuerdo General suscrito en agosto de 2012 por el gobierno colombiano y las FARC establecieron que en el punto 3.2 de la agenda se discutiría sobre la dejación de armas y la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico, lo social y lo político de acuerdo con sus intereses. Aunque era parte del punto 3 de los 6 que integraban la agenda y uno de los que debía implementarse más rápidamente luego de firmar el Acuerdo Final, en realidad solo fue abordado hasta el final de la negociación, durante la última semana, debido a la exigencia del gobierno de llegar primero a un acuerdo sobre la dejación de armas y a la dificultad de discutir este tema en el que existían diferencias más grandes.

Para la reconstrucción de las creencias de cada coalición se toman principalmente de los comunicados de prensa y documentos de trabajo que las delegaciones presentaron en la mesa de negociaciones. Entre el 6 de octubre y el 14 de diciembre de 2015 las FARC dieron a conocer las “Diez propuestas mínimas para garantizar el fin del conflicto, la reconciliación nacional y la construcción de la paz estable y duradera”, que incluían tres puntos especialmente relevantes en reincorporación política, económica y social: “2. Plan

Nacional para el fin del conflicto, la reconciliación nacional y la construcción de la paz estable y duradera;”, “4. Normalización de la vida nacional y transformación de las FARC-EP en movimiento político” y “5. Definición de Territorios especiales para la construcción de la paz (TECP)” (FARC-EP, 2015a). Estas propuestas fueron desarrolladas con mayor profundidad en los comunicados realizados en los días 7, 11, 24 y 26 de noviembre (FARC-EP, 2015b, 2015c, 2015d, 2015e, 2015f). Por su parte, las propuestas del gobierno sobre este punto de la agenda se pueden encontrar en el Tomo VI de Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP publicado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP, 2018c), y en particular, en el documento de trabajo denominado “Propuestas sobre la reincorporación de las FARC-EP en lo económico, lo social y lo político, de acuerdo con sus intereses” presentado el 3 de agosto de 2016.

Para complementar y dar contexto a estas propuestas también fueron empleados los libros publicados por Bermúdez Liévano (2018, 2019), en los que se revelan los debates que tuvieron las delegaciones, y dos entrevistas realizadas a personas que estuvieron involucradas en discusión de la mesa de negociaciones sobre reincorporación.

En primera medida, las FARC rechazaban de manera enfática cualquier disposición de DDR o política adelantada por la Agencia Colombiana para la Reintegración – ACR fuera aplicada a ellos, lo que reflejaba la desconfianza de la guerrilla en su contraparte. En la X Conferencia Nacional Guerrillera se presentó como un logro que el Acuerdo Final reconociera esta visión.

El Acuerdo Final en esta materia se distingue de los procesos de reinserción guerrillera del pasado y de la estrategia contrainsurgente de la desmovilización, desarme y reinserción, conocida como DDR, que responde a una concepción de sometimiento. Por esa misma razón, la institucionalidad de la reincorporación no nos vincula con ninguna agencia estatal; será bipartita y por cuenta del Consejo Nacional de la Reincorporación (Estrada Álvarez, 2019, p. 28).

Más allá de este rechazo, la guerrilla también presentó a la opinión pública sus propuestas de normalización, las cuales representaban importantes cambios a lo que era la política de reintegración hasta el momento. Estas propuestas giraban principalmente en tres ejes: lo comunitario y campesino, para lo cual es central su planteamiento de los

TERREPAZ, que se desarrolla más adelante; lo colectivo, que les permitiera mantener su estructura política y llevar desarrollo económico y social a las comunidades en las que habían tenido presencia histórica; y lo político, pues si para el gobierno era fundamental la dejación de armas, para las FARC lo era obtener participación política a cambio de abandonar la lucha armada. Por el contrario, la principal creencia del gobierno era mantener el *statu quo* que hasta ese momento existía en la política de reintegración, la cual se consideraba una política exitosa. En este sentido se proponía aplicar a los integrantes de las FARC los programas adelantados por la ACR y las mejores prácticas de la experiencia internacional y de la literatura sobre DDR. En términos del ACF, estas podrían denominarse las creencias del núcleo de la política de las FARC y el gobierno, respectivamente.

Esta sección inicia con la discusión que hubo en torno al uso de los términos reintegración y reincorporación, y la desconfianza que esto demostraba por parte de las FARC en la política adelantada hasta el momento y la institucionalidad que la había ejecutado. Posteriormente se desarrollan cada uno de los tres ejes de la propuesta de las FARC para la reincorporación de sus integrantes, mostrando en cada uno las reacciones y respuestas que generó desde el gobierno. Para finalizar, se muestran otros puntos de la propuesta de reincorporación que llevó la delegación del gobierno y que buscó retomar aspectos de la amplia experiencia de la ACR.

### **5.2.1. El paso de una política de reintegración a una de reincorporación**

¿Por qué en el Acuerdo Final se eliminó el término de “reintegración” y fue reemplazado por “reincorporación”? Aunque en un principio puede parecer un cambio exclusivamente lingüístico, tiene un significado basado en las ideas y narrativas que cada coalición, gobierno y guerrilla, llevó a la mesa de negociación.

El gobierno ya tenía arraigado el concepto de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) en sus instituciones y había sido anfitrión de una serie de eventos internacionales en los que se exaltaba al país como ejemplo en la política de reintegración. Esta idea se puede encontrar desde el inicio del diálogo con la guerrilla, como lo muestra el documento que compartió el gobierno nacional con las FARC en la primera ronda de la fase exploratoria adelantada en febrero de 2012: “El objetivo general del Gobierno es lograr

el cierre del conflicto armado interno. Es decir, el cese permanente del conflicto, incluyendo la desmovilización, el desarme y la reinserción de las FARC-EP” (OACP, 2018a, p. 212).

Sin embargo, como lo señala Bermúdez Liévano (2018), el relativo éxito del programa a lo largo de la última década se convirtió en un reto en la mesa, e incluso desde la fase exploratoria secreta. Desde un principio las FARC mostraron un fuerte desacuerdo en que cualquier precepto del DDR fuera aplicado a ellos<sup>55</sup>, debido a que lo veían como un proceso aplicado a grupos que habían sido militarmente vencidos, o incluso aplicados a desertores de la guerrilla y paramilitares. Así fue reiterado por el componente FARC en la Subcomisión Técnica para el Fin del Conflicto “(...) precisábamos, por entonces, y ahora lo reiteramos, que conceptos como «transición», «desmovilización» y «entrega de armas» no existen ni en la gramática del acuerdo de La Habana, ni, mucho menos, en el lenguaje de la guerrilla” (OACP, 2018c, p. 82). Un mayor detalle del desacuerdo con emplear el concepto de DDR se encuentra en otras fuentes consultadas.

¿Por qué no desmovilización? ¿Por qué no reintegración? ¿Por qué no desarme? (...) el DDR está impregnado por procesos que a nivel mundial han estado marcados por que los grupos armados, más o menos el concepto es un surrendering. (...) Los procesos de surrendering consisten principalmente en que el grupo se somete a la justicia, se desarma y, por lo tanto, se desmoviliza y (...) se reintegra a la sociedad. Entonces las FARC lo que plantean es «nosotros no estamos haciendo un surrendering, nosotros estamos entrando en una negociación política para darle salida a un conflicto armado de más de 50 años (...)» (Entrevista 5, comunicación personal, 4 de febrero de 2019).

(...) las Farc rechazaban cualquier referencia al modelo tradicional de DDR, por considerar que no habían sido vencidos, sino que habían entrado voluntariamente en una negociación para poner fin al conflicto. Con esa visión venía también una profunda sensibilidad hacia el lenguaje que se desprendía del modelo clásico del DDR. Para los negociadores de la guerrilla, todos los términos asociados —como «desarme», «desmovilización», «reinserción» o «reintegración»— resultaban

---

<sup>55</sup> Muggah (2010) también describe que en otros contextos, como los combatientes Maoístas de Nepal y Filipinas, también se ha rechazado el concepto de DDR y su terminología que se enfoca en la seguridad (p.5).

inadmisibles, por estar cargados de esas connotaciones de derrota. «No queremos desmovilizarnos, sino movilizar a nuestra gente hacia un proyecto político», decían sus negociadores (Bermúdez Liévano, 2018, p. 141).

Esta posición de la guerrilla tuvo su efecto, ya que en la segunda ronda de la fase exploratoria realizada en marzo de 2012 el gobierno no incluía el DDR en el objetivo del acuerdo, el cual ahora solo era “La terminación del conflicto armado interno en Colombia”; además, no hablaban de reintegración sino que proponían “Programas de reincorporación a la vida civil basados en comunidades” (OACP, 2018a, pp. 251-252).

Se puede decir que el desacuerdo fue dirimido formalmente en la fase exploratoria de los diálogos al elegir conceptos con los que ambas partes estuvieran de acuerdo, o como lo denomina Bermúdez Liévano (2019), mediante “narrativas compatibles”. Tanto en el Acuerdo General que definió la agenda como en el Acuerdo Final se eliminó la terminología asociada a DDR y fue reemplazada por “dejación de armas”, “tránsito a la legalidad” y, en el caso particular de reintegración, se optó por el término “reincorporación”. En base a un comunicado de Timoleón Jiménez emitido en la fase exploratoria secreta, las FARC estaban de acuerdo con el uso de este concepto (FARC-EP, 2012). Esto también opinaba Sergio Jaramillo, plenipotenciario del gobierno en las negociaciones de paz.

En la práctica esas diferencias conceptuales no importaban. Cada uno de nosotros podía convivir con su propia interpretación, con tal de que estuviéramos hablando de las mismas cosas específicas. Es lo que la narrativa del acuerdo marco logró: que se abriera un espacio donde ambas partes podían respirar y desarrollar una negociación (Bermúdez Liévano, 2019, p. 110).

Tanto en las propuestas realizadas en la mesa de conversaciones como en el Acuerdo Final también sería usado el término “normalización”, haciendo referencia igualmente a la reincorporación. En especial las FARC solían emplear este término en sus propuestas, ya que no veían que ellos hubieran estado alejados de la sociedad y tuvieran que volver a integrarse o incorporarse luego de dejar las armas; por el contrario, siempre habían estado allí y luego de dejar las armas normalizarían, en el marco de la legalidad, su presencia territorial y sus relaciones con la sociedad. Así lo reiteraba Iván Márquez, jefe de la

delegación de la guerrilla en La Habana, durante el congreso fundacional del partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.

La reincorporación es para nosotros esencialmente un proceso de normalización, pues nunca hemos sido ajenos al orden social vigente, sólo que lo hemos enfrentado dentro y fuera de la institucionalidad existente. En la nueva etapa histórica que iniciamos, damos continuidad a nuestra lucha en el marco de la constitucionalidad emergente de los Acuerdos de Paz (Estrada Álvarez, 2019, p. 146).

### **5.2.2. La creación de una nueva institucionalidad**

Como se mostró anteriormente, las FARC estaban en total desacuerdo con el uso de la palabra reintegración en las negociaciones. Pero su molestia no se dirigía solo con el término, sino también con la entidad que hasta ese momento estaba encargada de la política de reintegración, la Agencia Colombiana de Reintegración – ACR. “A la Agencia no se le quería considerar como un referente para implementar el proceso de reincorporación porque las FARC sentían que la Agencia era antisubversiva, porque 20.000 de sus excombatientes habían pasado por la Agencia. Ellos, además, creo que de forma ingenua, creían que todo el proceso de desmovilización y desarme lo promovíamos nosotros [la ACR]” (Entrevista 6, comunicación personal, 5 de marzo de 2019).

Por esta razón, dentro de sus propuestas preferían que la definición y ejecución de los programas para su normalización hicieran parte del PLANPAZ, que a su vez era diseñado por la Comisión Nacional del Plan, conformada en igualdad de condiciones por representantes de las FARC y del gobierno, así como representantes de las organizaciones sociales, gremios económicos, entes territoriales y academia (FARC-EP, 2015b). Además de dicha institución, también propusieron la creación del Consejo Nacional de Normalización Territorial – CONATER, en línea con su propuesta de los TERREPAZ. El CONATER estaría conformado por representantes del gobierno, del movimiento político que surgiera de las FARC y de las comunidades asentadas en los territorios; además, tendría las funciones de velar por la organización y puesta en marcha de los TERREPAZ, hacer seguimiento a las funciones que le fueran asignadas a dichos territorios, coordinar las relaciones entre los TERREPAZ y de estos con las instancias del Estado y de su organización político-administrativa y garantizar la implementación de la dimensión territorial del PLANPAZ (FARC-EP, 2015e).

Por su parte, la posición del gobierno partía de buscar que no fuera creada una institucionalidad nueva o paralela a la ya existente, tanto de forma general para la implementación como específicamente en el desarrollo de la reincorporación, pues consideraba que el diseño institucional lo debe hacer el Estado en cabeza del Gobierno y no era deseable tener un sistema de cogobierno con las FARC-EP (OACP, 2018c, pp. 64-65).

En particular para el asunto de reincorporación, el gobierno propuso fortalecer la institucionalidad ya existente, la ACR, y crear la Comisión Nacional para la Reincorporación. Esta sería parte del Sistema de Implementación, Seguimiento y Verificación, y allí participarían delegados del gobierno nacional y de las FARC. También se propuso crear las Comisiones locales de Reincorporación en los PDET y donde haya una mayor presencia de excombatientes de las FARC, en donde además tendrían lugar las autoridades territoriales (OACP, 2018c, pp. 480-481). Sin embargo, la función principal de estas comisiones no sería la definición de la política y los programas para la reincorporación, como lo buscaba la guerrilla, sino que realizaría acompañamiento, seguimiento y recomendaciones a las medidas de reincorporación acordadas.

### **5.2.3. Los Terrepaz, centro de la propuesta para la reincorporación de las FARC**

La propuesta de las FARC para los puntos 3 “Fin del Conflicto” y 6 “Implementación” de la agenda consistía en el establecimiento de un plan nacional denominado “PLANPAZ”. Este plan serviría como guía y compromiso para la implementación de los acuerdos desde su firma y a lo largo de por lo menos diez años; además, sería diseñado por una Comisión Nacional del Plan, conformada por representantes del gobierno de turno y representantes de las FARC-EP o del movimiento político que emergiera de ellas; tendría un origen constitucional desarrollado a través de una ley de carácter especial; se desagregaría por programas y proyectos de inversión con una estimación de su valor; y los acuerdos a los que se llegara en normalización ocuparían un capítulo especial del PLANPAZ (FARC-EP, 2015b).

Particularmente para su normalización económica, las FARC proponían “desarrollar economías del común, de carácter asociativo y comunitario, en los diferentes campos del

proceso económico y articuladas entre sí con el objetivo de contribuir a la reconstrucción de la base productiva del país y al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo” (FARC-EP, 2015b), que también partiera de “reconocer la existencia de una economía de guerra de las FARC-EP [y] comprender y apoyar la decisión (...) de transformar dicha economía de guerra en una economía para la construcción de la paz estable y duradera” (FARC-EP, 2015c). En cuanto a normalización social, buscaban que se diera reconocimiento a la existencia de procesos organizativos y las formas de regulación social que había generado la guerrilla en su accionar político de construcción de poder social y popular (FARC-EP, 2015b).

Pero, como se puede observar, estas propuestas no permiten definir con gran detalle cómo imaginaban las FARC la normalización de sus integrantes. Serían los denominados “Territorios Especiales para la Construcción de la Paz - TERREPAZ” los que permiten tener más clara esta visión. Fueron definidos como la expresión territorial del PLANPAZ y el lugar geográfico donde se materializaba la transformación integral de las FARC en lo político, lo económico y lo social. Además, estos territorios también se contemplaban como espacios para concretar el cese bilateral al fuego y la dejación de armas, y donde se enfocaría la reconciliación nacional, el desarrollo de diálogos con las víctimas del conflicto, la reconstrucción común del tejido social y, de forma general, donde la guerrilla realizaría su contribución a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición (FARC-EP, 2015d, 2015e). En palabras del entonces comandante de las FARC e integrante de la delegación en la mesa de conversaciones Rubén Zamora (2016):

A través de los TERREPAZ crearemos una poderosa fuerza transformadora de los territorios a la que las FARC-EP estamos dispuestos a aportar nuestra economía de guerra, capacidad organizativa, de gestión y de administración de recursos orientados hacia el bien común de los combatientes, sus familias, las comunidades y la sociedad en su conjunto. En los TERREPAZ nos imaginamos ayudando a reconstruir los territorios, fortaleciendo nuestras familias y comunidades, impulsando el sistema productivo y el desarrollo social, fortaleciendo, democratizando y depurando la administración pública, promoviendo una nueva cultura política fundada en la democracia, el pluralismo, la convivencia, la honestidad y la responsabilidad social (párr.7).

Así, los TERREPAZ ocupan un lugar central en de las propuestas del fin del conflicto para las FARC, espacios en los cuales, además de su reincorporación, visualizan un regreso integral a las comunidades con las que históricamente habían convivido. Allí aportarían al progreso económico, favorecerían la reconciliación con la sociedad y las víctimas del conflicto y servirían como base social y política en el posacuerdo.

Respecto a la ubicación de los TERREPAZ, la guerrilla definió que el criterio principal para la delimitación geográfica de estos territorios sería la presencia histórica y actual de las FARC-EP en estrecha relación con las comunidades (FARC-EP, 2015d).

Territorios en donde los guerrilleros han transitado por décadas y establecido vínculos afectivos con la población, donde han combatido y perdido a sus camaradas, donde muchos aprendieron a leer y a escribir, donde han amado, crecido y luchado toda su vida. Lo anterior no es ofrecer una visión romántica de la guerrilla, es tan sólo dotar de contenido la imagen que se tiene de ella; la figura del guerrillero escondido en la montaña y permanentemente acechando al enemigo es tan irrisoria como la que lo muestra amedrantando constantemente a la población civil (Morantes, 2016).

La cercana relación con las comunidades en sus zonas de influencia era una de las imágenes que las FARC buscaba fuera reconocida en el proceso de paz. Esto guarda relación con la imagen propia que tenía esta guerrilla al ser fundada por campesinos, compuesta mayoritariamente por campesinos y su reivindicación de las luchas agrarias como una razón del levantamiento en armas<sup>56</sup>. Por este motivo las 100 propuestas mínimas de las FARC en el punto de desarrollo agrario integral incluían la creación a nivel constitucional de los territorios campesinos, de los cuales hacían parte las ya reglamentadas Zonas de Reserva Campesina (ZRC)<sup>57</sup> y las nuevas Zonas de producción campesina de alimentos, que tendrían plena autonomía, como los territorios colectivos de indígenas y comunidades negras; en específico, planteaban que se reconocieran cerca de

---

<sup>56</sup> Este origen campesino y su interés en los temas agrarios se puede encontrar en la primera declaración política de las FARC, realizada en 1964 y denominada “Programa Agrario de los Guerrilleros de las FARC-EP”

<sup>57</sup> Las ZRC fueron estigmatizadas como “republiquetas independientes” y sus líderes fueron perseguidos al señalarse como enclaves de las FARC, en especial durante el gobierno de Álvaro Uribe.

50 de ZRC con una extensión territorial de 9,5 millones de hectáreas y se crearan las Zonas de producción campesina de alimentos con una extensión no inferior a 7 millones de hectáreas (FARC-EP, 2014).

Las FARC en su lógica [tenían] esta reincorporación colectiva, comunitaria, (...) rural y agraria. Eso sin duda está muy articulado con la naturaleza misma de las FARC que (...) es una guerrilla agraria, campesina, que nace por disputas alrededor de las tierras (...). Entonces lo que hay de fondo en eso es que hay un interés porque esa reincorporación a la vida civil se dé en zonas como las ZRC. (...) Las FARC trataron de poner el tema de la reincorporación a lo largo de toda la negociación diría yo. Desde que se empezó a tratar el tema de ZRC ellos ya lo veían como una posibilidad de que esos escenarios podían ser objeto de su reincorporación (Entrevista 5, comunicación personal, 4 de febrero de 2019).

De forma totalmente opuesta, algunos sectores del gobierno y de la sociedad veían como un gran peligro que la guerrilla se estableciera en unos territorios específicos para realizar la dejación de armas y adelantar su reincorporación, sin importar si se denominaban zonas campamentarias, de ubicación, de concentración o Terrepaz. En primer lugar, estos sectores veían que la guerrilla no había establecido “vínculos afectivos” con la comunidad, sino que las comunidades habían estado sometidas históricamente bajo la amenaza de las armas. Así mismo lo expresó el expresidente Juan Manuel Santos en un conversatorio sobre el proceso de paz en 2016.

Miren, lo que generalmente sucede -y ya sucedió- es que estas regiones han estado sometidas por las FARC a punta de fusil durante treinta o cuarenta años. Cuando no tengan esa amenaza entonces van a rebelarse contra ese yugo al que los han tenido sometidos (OACP, 2018c, p. 210).

En segundo lugar, estos territorios de paz propuestos se veían como espacios del territorio colombiano cedidos a las FARC, donde tendrían total autonomía y no operarían las instituciones estatales ni la fuerza pública<sup>58</sup>. En estos términos lo decía uno de los

---

<sup>58</sup> Esta visión tenía como fundamento declaraciones de Rodrigo Granda, negociador de la delegación de las FARC: “[en los territorios de paz] la condición básica de seguridad resultará de su necesaria desmilitarización y del reconocimiento de su capacidad de autorregulación no armada y de naturaleza comunitaria, a través de planes y medidas construidas en forma concertada con la

plenipotenciarios del gobierno en la mesa de conversaciones, el general (r) Jorge Enrique Mora, que en declaraciones recogidas por la revista Semana (2015) señalaba que “No estamos en este proceso para dividir el país, ni para hacer entrega de territorios ingobernables. (...) Nunca hemos pensado en una Colombia fragmentada, no hace parte de nuestro imaginario. Los famosos TERREPAZ hacen parte únicamente del imaginario de las FARC” (párr. 6).

En este mismo sentido opinaban sectores que se oponían al proceso de paz con las FARC, como Alejandro Ordoñez, entonces Procurador General de la Nación, “Eso es lo que están buscando ellos, republiquetas donde no esté el Estado, donde no están sus instituciones, donde no puede estar el Ejército o la Policía. (...) Ello es institucionalizar las FARC en las zonas y en los territorios donde estas hagan presencia, otorgarle funciones del Estado a las FARC” (Procuraduría General de la Nación, 2015); o también congresistas del partido político Centro Democrático, que comparaban estos territorios con la zona de distensión del Caguán, en la cual las FARC actuó prácticamente libre durante los diálogos de paz con el gobierno Pastrana (Álvarez Vanegas & Pardo Calderón, 2016b).

En tercer lugar, la posición del gobierno era que estos espacios debían tener como único fin el desarme y la reinserción temprana de la guerrilla. Específicamente, el gobierno no pensaba definir en las negociaciones unos espacios particulares en los que las FARC adelantaran su reincorporación económica, social y política a largo plazo, como las FARC buscaban con los TERREPAZ; por el contrario, solo la reinserción a corto plazo tenía un espacio definido, las denominadas Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), pero luego de que estas zonas transitorias cumplieran su propósito en el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad, los excombatientes se dispersarían y sería necesario realizar un proceso de reincorporación a nivel nacional.

Esta visión se encuentra en dos grupos de propuestas llevadas a la mesa: 1) las relativas al tránsito a la legalidad, la dejación de armas y las zonas transitorias de ubicación para adelantar la dejación, presentadas en febrero y marzo de 2016 al inicio de la discusión en la mesa sobre el punto 3 de la agenda; 2) “Propuestas sobre la reincorporación de las

---

organización política surgida del paso de las FARC-EP a la actividad política abierta, y los ciudadanos vecinos de tales territorios y sus organizaciones”. Declaraciones recuperadas el 23 de junio de 2020 de la página web del Diario del Sur <https://diariodelsur.com.co/noticias/politica/farc-exigen-que-territorios-de-paz-no-tengan-presencia-de-fu-173244>

FARC-EP en lo económico, lo social y lo político, de acuerdo con sus intereses”, documento de trabajo presentado a la mesa el 3 de agosto de 2016, el último mes de las negociaciones.

En el primer grupo de propuestas se señala que “el tránsito a la legalidad de los integrantes de las FARC-EP requiere la ubicación de las fuerzas guerrilleras en zonas previamente definidas (...) [y] tiene como condición un proceso previo y efectivo de dejación de armas” (OACP, 2018c, p. 191). Cuando se completara el tránsito a la legalidad, certificado por el Alto Comisionado para la Paz, se debería cumplir que “de manera inmediata, pero ordenada, los exintegrantes de las FARC-EP deberán abandonar la zona de ubicación e iniciar su proceso de reincorporación política, económica y social que se haya acordado” (OACP, 2018c, p. 194).

En un documento de trabajo posterior, el gobierno denomina a estas zonas de ubicación como “zonas campamentarias (ZC)”, en donde también se adelantaría un proceso de reinserción de corto plazo.

La zona campamentaria (ZC) es un territorio delimitado y habilitado por el Gobierno Nacional en común acuerdo con las FARC-EP (...). [Sirve para la] permanencia temporal de los integrantes de las FARC-EP, supeditada a la Dejación de Armas y a su tránsito de la ilegalidad a la legalidad; (...) elaborar perfiles psicosociales, educativos, formativos, ocupacionales y jurídicos; atención inicial y básica en salud; (...) certificación que permita el inicio de su tránsito a la legalidad (OACP, 2018c, pp. 225-228).

El grupo de propuestas específico sobre reincorporación llegaría más adelante, cuando ya estaban adelantados los acuerdos sobre el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad, y que se realizaría en las ahora denominadas Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN). En estas zonas se adelantaría un proceso de reinserción a corto plazo que incluyera la valoración de las condiciones, competencias y habilidades de las FARC-EP y programas de atención temprana en salud, acompañamiento psicosocial, documentación y actividades educativas, artísticas, culturales y deportivas. Cuando terminara el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad, lo que marcaba el fin de las ZVTN, se daría inicio a un “proceso de reincorporación integral a nivel nacional con

énfasis en la reincorporación territorial” (OACP, 2018c, pp.469), pero este énfasis territorial no estaría sobre las anteriores ZVTN sino en “zonas rurales donde se implementen los PDET [Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial] o donde haya una mayor presencia de los excombatientes de las FARC-EP” (OACP, 2018c, pp. 469-470).

Además de este enfoque territorial que se manifestaba en la integración con los PDET y las otras iniciativas de paz ya acordadas, la propuesta de reincorporación del gobierno tenía como principio orientador el enfoque comunitario. Este era un aprendizaje desarrollado por la ACR varios años atrás, que había adoptado de los Estándares Integrados de DDR y materializado bajo el nombre de “reintegración comunitaria” el CONPES 3554 de 2008. De acuerdo con este principio, el proceso de reintegración debería “tener en cuenta las particularidades de los territorios y las comunidades (...), promover oportunidades de participación de los habitantes en los territorios en los diferentes proyectos e iniciativas de reincorporación (...) y fomentar la integración entre comunidades y excombatientes de las FARC-EP en un marco de convivencia, reconciliación y desarrollo económico y social” (OACP, 2018c, pp. 462-463).

En este sentido, la propuesta del gobierno no legitimaba los espacios de presencia histórica de las FARC donde habían convivido con las comunidades y, por esta razón, el Acuerdo Final no incluiría puntos específicos para adelantar la reincorporación a largo plazo.

#### **5.2.4. La importancia de la reincorporación colectiva**

Además de su reincorporación territorial, otro componente fundamental y transversal en la visión de las FARC era la necesidad de seguir cohesionados como grupo, es decir, adelantar un proceso de reincorporación colectivo. Para la guerrilla, que este proceso fuera así tenía una importancia tanto política como económica, y así se plantea en dos de los propósitos esenciales de la normalización.

El “Fin del conflicto” implica que se dé el paso hacia cambios estructurales que normalicen la vida nacional, e incluye la decisión política de las FARC-EP de emprender un proceso de transformación integral colectivo e individual, que permita el tránsito a la vida civil y propósitos esenciales como: 1. La participación activa en la política abierta a través del movimiento político que se conformará para tal efecto

para promover la democracia verdadera, directa, comunitaria y autogestionaria (...).

2. Desarrollar economías del común, de carácter asociativo y comunitario, en los diferentes campos del proceso económico y articuladas entre sí con el objetivo de contribuir a la reconstrucción de la base productiva del país y al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo” (FARC-EP, 2015b).

En este sentido, la importancia política de la reincorporación colectiva surge del objetivo que tenían las FARC de proseguir su actividad política desde la legalidad, y aún más, de conformarse como un movimiento fuerte, relevante a nivel nacional y con vocación de poder, contrario a lo que sucedió con los partidos que surgieron de los acuerdos de paz de los años noventa.

La reincorporación colectiva se basa sobre el precepto que los frentes de las FARC son unidades político-militares y administrativas. (...) [Esto es importante] porque ayuda a entender por qué para las FARC el tema de la colectividad está en el centro en su manera de concebir la reincorporación. Ese es el primer aspecto, cómo son ellos hacia dentro (Entrevista 5, comunicación personal, 4 de febrero de 2019).

Las Farc se veían como una organización político-militar que estaba en proceso de abandonar lo militar, pero que seguiría siendo política. Como planteó Rodrigo Granda, «las Farc no se van a desmovilizar, se van a movilizar como nuevo movimiento político trabajando por la paz de Colombia» (Bermúdez Liévano, 2018, p. 162).

La importancia económica en lo colectivo recaía tanto en la búsqueda de llevar progreso económico y bienestar a las zonas rurales y comunidades con las que habían convivido, pero también en la necesidad de mantener cohesionada a la base de excombatientes en torno a proyectos asociativos, denominados “economías del común”.

Para consolidar un proyecto político en la legalidad era importante mantener cohesionadas a sus bases y seguramente había un miedo natural a que, con la situación jurídica resuelta, se dispersara ese capital político. En ese orden de ideas, propusieron una única ruta de reincorporación colectiva y proyectos productivos comunitarios (que ellos llamaron «economías del común»), que supeditaban

cualquier beneficio derivado del acuerdo a mantenerse en la organización (Bermúdez Liévano, 2018, p. 162).

Que la reincorporación de las FARC se realizara de forma colectiva y en territorios donde habían tenido presencia histórica representaba una amenaza a los poderes políticos establecidos. Henry Acosta, mediador en la negociación entre las FARC y el gobierno, señaló en *Semana Rural* (2018) que así lo consideraba incluso el presidente Santos.

En esta entrevista con SEMANA RURAL quiero revelar lo que me dijo Santos cuando le dije que reincorporara colectivamente a los guerrilleros, que ellos se querían quedar apoyando el proceso y trabajar en cooperativas. Se quedaban trabajando tranquilos con sus familias. Había que hacer unas casitas, nada de lujos, una cosa simple, con servicios públicos. La respuesta de Santos fue: «Henry, yo no voy a apoyar la oposición». Le repliqué: «Pero presidente, ¿cuál oposición son un poquito más de 13.000 personas con familias? Póngale a eso 100.000, que no van a llegar 50.000. Y si fuera oposición, ¿qué pasa?» (párr. 12).

A pesar de esta posición y de que el gobierno tenía experiencia en un proceso de reintegración mayoritariamente individual, un proceso colectivo también podría ser ventajoso, aspecto que ya había desarrollado la literatura de DDR. Como lo destacan Álvarez Vanegas y Pardo Calderón (2016a, 2016b), retener las estructuras de mando y control y la cohesión social en los antiguos grupos armados dentro de unas zonas específicas, pero ya no bajo una lógica militarista sino como parte de la sociedad civil, puede ayudar a que los excombatientes modifiquen su identidad guerrillera por una civilista al promoverlos como generadores de desarrollo en sus comunidades y al evitar que surjan saboteadores o desertores del proceso. En la literatura internacional esto se denomina “patrones de retención” o “*holding patterns*”, que hacen parte de las Medidas de Estabilización Provisional (MEP) mientras se crean condiciones mínimas en el entorno que garanticen una reincorporación efectiva, a largo plazo, de los excombatientes.

Aunque esto era una ventaja, el gobierno también consideraba necesario permitir a cualquier integrante de las FARC marginarse del movimiento político y retornar a la vida civil por su cuenta, sin que esto afectara los beneficios sociales o económicos que podría recibir. Esta postura fue defendida incluso desde la fase exploratoria para llegar al Acuerdo

General, pues el gobierno prefería que el punto 3.2 de la agenda estableciera que la reincorporación fuera “de acuerdo a los intereses de cada individuo” (Bermúdez Liévano, 2019).

### **5.2.5. Participación política a cambio de dejación de armas, la ecuación fundamental de la negociación**

La discusión sobre la participación política de las FARC era de gran relevancia en las negociaciones, pero también era de los temas más espinosos en la discusión. La dejación de armas a cambio de participación política era la ecuación fundamental de la negociación, pues las FARC no abandonarían una lucha armada de más de 50 años sin tener garantizado algún nivel de participación. En este punto estaba de acuerdo el gobierno, ya que como lo señala Sergio Jaramillo, el entonces Alto Comisionado para la Paz y plenipotenciario del gobierno, “un proceso de paz es esencialmente un proceso político porque en el fondo, lo que hay detrás de esto, es un trato muy sencillo: un trato donde se acuerda que unas personas que están en armas, y que dicen luchar por unas causas políticas, van a dejar las armas para promover sus causas políticas por los canales de la democracia” (Bermúdez Liévano, 2018, p. 133).

Pero también era un tema difícil de discutir, o como se denominó en la mesa de negociaciones, un nudo gordiano. Esta fue una de las razones para que este tema se pusiera en el congelador y solo se discutiera al final del proceso. La poca favorabilidad de las FARC en la opinión pública dificultaba que integrantes de la guerrilla, y aún más sus comandantes, llegaran a ocupar cargos de elección pública. Por esta razón, en 2012, al inicio de las negociaciones, el presidente Santos afirmó que esto no sucedería, aunque eventualmente terminaría siendo falso. También fue uno de los principales puntos que impidió un nuevo Acuerdo Final en el que estuvieran incluidos los partidarios del No en el plebiscito.

La posición de las FARC, desarrollada tanto en sus 100 propuestas mínimas sobre participación política (FARC-EP, 2013) como en las propuestas presentadas en el marco de la discusión del punto 3 (FARC-EP, 2015b, 2015c), establecía que era necesario garantizar los siguientes aspectos para las FARC-EP o el movimiento político que surgiera como resultado del acuerdo: 1) conformación legal de dicho movimiento político con una personería jurídica indefinida; 2) asignación directa de curules al Senado, a la Cámara y

otras instancias de representación popular como Asambleas Departamentales y Concejos Municipales durante al menos dos periodos en lugares de comprobada presencia e influencia; 3) creación de una Circunscripción especial para la paz en el Congreso de la República<sup>59</sup>; 4) eliminación permanente de cualquier prohibición o impedimento que pueda afectar el pleno ejercicio de cualquiera de esas investiduras por parte de los integrantes de las organizaciones guerrilleras; 5) financiamiento estatal equivalente al 10% de la financiación total destinada a los partidos políticos; 6) asiento en el Consejo Nacional Electoral; 7) acceso especial a medios de comunicación; 8) garantías plenas de seguridad a sus dirigentes y militantes; 9) creación de una comisión especial permanente de seguimiento a la participación política, cuya función fuera garantizar el cumplimiento de lo acordado en materia de participación política.

De otro lado, lo que proponía el gobierno a esta guerrilla se refleja en el documento de trabajo “Aproximación al tema pendiente del Punto 2: las garantías de participación política” (OACP, 2018c): 1) reforma constitucional para otorgar personería jurídica al movimiento político que surja del tránsito de las FARC a la actividad política legal; 2) financiación de acuerdo a las reglas existentes y, además, financiación especial por una sola vez para organizar el nuevo partido; 3) asesoría y acompañamiento de organizaciones especializadas para la constitución y funcionamiento del nuevo partido, aún antes de la dejación de armas; 4) acceso a medios partiendo de las reglas existentes y con condiciones especiales para las FARC en los términos que se acuerden; 5) financiación adicional de diario impreso, revista de teoría y análisis político, una página web y una emisora o cualquier medio para la divulgación de su plataforma política, a partir de una suma aportada por una sola vez; 6) asignación directa de tres curules en el Senado por lo que restaba del periodo del Congreso (hasta 2018) después de la dejación de armas, luego de lo cual se garantizarían estas mismas tres curules por dos periodos; 7) participación con voz para hacer seguimiento a la implementación jurídica de los acuerdos en el Congreso; 8) participación en el Consejo Nacional Electoral, de manera transitoria y con voz pero sin voto.

Como se puede observar, el gobierno había cedido ante un importante número de las propuestas presentadas por las FARC, e incluso había incluido otros puntos no solicitados,

---

<sup>59</sup> Sobre esta circunscripción especial de paz ya habían llegado a un acuerdo en el marco del punto 2 sobre participación política.

como la financiación para su plataforma de divulgación política o la asesoría para la constitución del nuevo partido. Sin embargo, también persistían diferencias en torno a dos aspectos importantes: las corporaciones y el número de curules en donde se garantizaría la representación del nuevo movimiento político y la eliminación de inhabilidades o impedimentos para que cualquier excombatiente de las FARC pudiera participar en política y postularse a cargos de elección popular.

### **5.2.6. Otras medidas de reincorporación propuestas por el gobierno**

Hasta el momento se han planteado aquí las discusiones en torno a las propuestas que las FARC llevaron a la mesa. Pero es también necesario resaltar aquí otros puntos de la propuesta que la delegación del gobierno presentó en torno a reincorporación, partiendo de la larga experiencia que tenía la ACR. Se dice que es necesario porque muchos de los puntos mencionados a continuación no fueron puestos sobre la mesa por las FARC y, aun así, quedaron incorporados en el punto 3.2 del Acuerdo Final.

Esta propuesta fue presentada inicialmente en 2015 e incluía todo aquello que desde la ACR podían ofrecer a la guerrilla para su tránsito a la vida civil.

El equipo negociador del gobierno de Colombia planteaba que uno debía llegar con la mejor propuesta a la mesa. (...) En el año 2015, que es, yo creo, la primera vez que se discute algo de reincorporación, se llevó una propuesta super bonita en materia de reintegración (...). Las FARC recibieron eso y ellos tenían una animadversión hacia la Agencia. Entonces todo lo que se presentó estos manes no le pararon bolas, no escucharon la propuesta. Hablábamos de educación popular, de asociatividad, de cooperativismo. Una cosa realmente desafiante. (...) Las FARC nunca presentaron una contrapropuesta (Entrevista 6, comunicación personal, 5 de marzo de 2019).

La propuesta completa se puede encontrar en el Tomo VI de la Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP, publicado por la OACP (2018c). Como se mencionó anteriormente, el documento plantea un programa de inserción temprana en las ZVTN, que incluía la valoración de las condiciones y habilidades de los integrantes de las FARC,

atención temprana en salud, acompañamiento psicosocial, documentación, actividades educativas iniciales e iniciativas artísticas, culturales y deportivas.

Además de ello, cuando se completara el tránsito a la legalidad, se proponía iniciar un proceso de reincorporación integral a nivel nacional, basado en la complementariedad con la implementación de otras medidas del acuerdo de paz, con un enfoque territorial en las zonas rurales PDET o donde hubiera una mayor presencia de excombatientes y un enfoque comunitario que partiera de la participación e integración de las poblaciones donde se adelanta la reincorporación. Este proceso integral incluía cinco líneas de apoyo: Reincorporación con enfoque de ciudadanía, reincorporación económica, apoyo transitorio para la reincorporación, apoyo transitorio para la construcción de proyecto de vida y reincorporación para la convivencia y la reconciliación.

Con relación a reincorporación con enfoque de ciudadanía se propuso prestar acompañamiento psicosocial; afiliar a los excombatientes y su núcleo familiar en el sistema de salud; promover espacios de recreación, deporte y cultura; contribuir a la reunificación familiar; fortalecer las competencias ciudadanas y democráticas mediante la formación en derechos humanos, mecanismos de participación ciudadano, sistema electoral, resolución pacífica de conflictos, convivencia y cultura para la paz; poner en marcha medidas para el acceso a la formación académica y para el trabajo, además de certificar las competencias ya adquiridas.

La línea de reincorporación económica incluía una estrategia de empleabilidad, en la que se buscaba promover alianzas con entidades públicas, privadas y solidarias para emplear a excombatientes, y que también hicieran parte de los programas de desminado, protección especializada al nuevo movimiento político, sustitución de cultivos ilícitos, entre otros. Otra estrategia era la de emprendimiento, asociatividad y cooperativismo, que incluía la capacitación técnica y legal y, luego de haber verificado su viabilidad, un capital semilla, líneas especiales de crédito y recursos de cooperación internacional para apoyar a las formas de emprendimiento tanto individual como asociativas.

El apoyo transitorio para la reincorporación consistía en contribuir a la estabilización inicial de los excombatientes mediante un apoyo monetario transitorio de hasta 70% del salario mínimo legal durante 24 meses, condicionado al avance y cumplimiento de los

objetivos acordados por cada individuo en su proceso de reincorporación. El apoyo para la construcción de proyecto de vida se planteaba como un apoyo económico brindado por una única vez y éste podía estar destinado al empleo, como capital semilla en un emprendimiento individual o asociativo, a la formación educativa o la adquisición de vivienda. Finalmente, la estrategia de reincorporación para la convivencia y la reconciliación planteaba diseñar y ejecutar un programa sobre estos temas, que contribuyera a crear las condiciones para la convivencia en los territorios entre comunidades, víctimas y excombatientes.

### **5.3. La breve negociación, el cambio de política y las dificultades posteriores**

A pesar de que la delegación de las FARC realizó sus propuestas de normalización desde octubre de 2015 y la discusión sobre el punto 3 de Fin del Conflicto empezó en diciembre de 2015, la reincorporación de los integrantes de la guerrilla se negoció en unos pocos días, o incluso, en unas pocas horas durante la tercera semana de agosto de 2016. La condición del gobierno de primero llegar a un acuerdo sobre la dejación de armas, junto a la presión del tiempo al haber transcurrido casi cuatro años de negociaciones, ocasionaron que fuera muy poco el tiempo que se destinó al tema de reincorporación y que se llegara a un acuerdo de mínimos, en el que se creaba un nuevo órgano, el Consejo Nacional de Reincorporación – CNR, al que se encargaba la tarea de definir la política. En otras palabras, ante la premura de tiempo, las principales discusiones y definiciones fueron postergadas y delegadas a una nueva institución, lo que ocasionaría problemas en la implementación.

Aunque fuera un acuerdo de mínimos, este incluía tres cambios de gran importancia en la política pública de reintegración que había en el país hasta el momento: 1) Una nueva institucionalidad, en la que los excombatientes en proceso de reintegración serían coparticipes del diseño de la política; 2) La posibilidad de realizar una reincorporación colectiva, partiendo del principio de reconocimiento a la libertad individual; 3) El importante rol de la reincorporación política dentro del proceso que adelantan los excombatientes.

Partiendo de las creencias de las dos coaliciones (delegación de las FARC y delegación del gobierno), esta sección busca mostrar cómo se desarrolló la negociación en torno a reincorporación, el acuerdo al que llegaron, cómo este involucra un cambio de política y las dificultades posteriores a la firma del Acuerdo Final.

### **5.3.1. Reincorporación, al final de la negociación y con poca discusión**

Uno de los mayores problemas que tuvo la discusión sobre reincorporación fue la condición impuesta por el gobierno de llegar primero a un acuerdo sobre la dejación de armas, entendiendo que el punto 3 de la agenda “Fin del Conflicto” había sido definido por las partes como un proceso integral y simultáneo. Aún más, como señala Bermúdez Liévano (2018), el gobierno insistió que todo el punto 3 se dejara al final de la negociación, debido a que la complejidad de discutirlo se reduciría si primero llegaban a acuerdos en otros temas con los cuales hubieran podido construir confianza.

Como lo defendían en varios espacios, para las FARC sus armas eran la única garantía de cumplimiento de los acuerdos, pero el gobierno, desde la fase exploratoria, insistía en la necesidad de incluir explícitamente el desarme (Bermúdez Liévano, 2019). Cuando ya había iniciado la discusión del punto 3 respecto a dejación de armas se reforzó esta condición, como lo menciona Humberto de la Calle, jefe de la delegación del gobierno.

Para el Gobierno, la dejación de armas es condición para la aplicación de los mecanismos de justicia transicional y para abrir la puerta de la reincorporación a la vida civil. De igual modo, lo que se pacte sobre participación política debe estar sujeto también a la dejación de armas (OACP, 2018c, p. 249).

En este mismo sentido reflexiona una participante en la mesa de negociaciones entrevistada.

Las FARC trataron de poner el tema de la reincorporación a lo largo de toda la negociación (...). Y nunca prosperó por una simple y sencilla razón y es que la postura de varios dentro de la delegación del gobierno era que, hasta tanto no se discutiera el tema de dejación de armas, no se podía avanzar en el tema de reincorporación. Es decir, la definición de la dejación de armas era un paso previo y

fundamental e inamovible para que se pudiera dar la formulación del tema de reincorporación (Entrevista 5, comunicación personal, 4 de febrero de 2019).

La delegación del gobierno logró persuadir en este aspecto a las FARC, gracias a que ya se habían pactado garantías de seguridad para sus integrantes, se había encontrado mecanismos para dar seguridad jurídica a lo acordado y se había construido confianza entre las partes. De esta forma se llegó primero a un acuerdo de dejación de armas, proceso que debía completarse antes de finalizar la implementación del Acuerdo Final y la reincorporación de las FARC.

Las FARC inclusive plantearon la posibilidad de que las armas, bajo el concepto de dejación de armas, fueran puestas bajo una especie de búnker y cuando la reincorporación se hiciera efectiva y se cumpliera a cabalidad, ellos entregaban las armas. El gobierno puso el grito en el cielo y dijo «No hay ninguna probabilidad de que eso pase. La reincorporación de ustedes, la reconstrucción del Estado en las zonas rurales, el proceso de transición y la construcción de la paz no van a tomar menos de 15 años». (...) Entonces, el gobierno realmente, debo decir, persuadió no solo con su postura, pero también como muchos ejemplos de salidas negociadas al conflicto en otros países del mundo, de que era impensable que se aceptara ese modelo de armas a cambio de reincorporación (Entrevista 5, comunicación personal, 4 de febrero de 2019).

Esta situación, junto a la presión de que ya habían transcurrido cerca de cuatro años de negociaciones, ocasionó que el tiempo destinado al tema de reincorporación fuera muy poco. En diciembre de 2015, luego de llegar a un acuerdo sobre el punto de Víctimas, inició en la mesa de conversaciones la discusión sobre la dejación de armas como parte del punto de Fin del Conflicto. Para adelantar este tema de forma paralela había sido instalada desde marzo de 2015 la Subcomisión Técnica para el Fin del Conflicto, que finalizó su trabajo en enero de 2016, momento en el cual la mesa pidió que entregaran sus conclusiones. A pesar del largo trabajo realizado por esta subcomisión, la mesa tardó hasta el 22 de junio de 2016, cerca de cinco meses adicionales, en llegar a un acuerdo sobre el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas. Aún después de cumplir este hito, no se abordó inmediatamente el tema de reincorporación, ya que había otros puntos pendientes por discutir: el punto 6 de implementación, verificación

y refrendación; la inclusión del enfoque de género en todo el acuerdo; los protocolos específicos de cese al fuego y dejación de armas; la definición de dónde se ubicarían las ZVTN; los criterios de selección de magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz; y aspectos pendientes de otros puntos.

Ya estaban cerca de cumplir cuatro años las negociaciones y el plazo límite fijado por el presidente Santos, el 23 de marzo, había quedado atrás hace varios meses. Aumentaba la presión sobre la mesa de llegar a un Acuerdo Final rápidamente. Para ello, el 17 de agosto inició el denominado “cónclave”, en el que se discutieron los puntos pendientes de participación política de las FARC y su reincorporación económica y social. Solo una semana después, el 24 de agosto de 2016, se anunció que las partes habían alcanzado un acuerdo final de paz integral y definitivo, en el cual “lo más recientemente consensuado fueron los acuerdos sobre Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico, lo social y lo político” (OACP, 2018c, p. 575). De esta manera, la mesa destinó unos pocos días e incluso, según un participante del cónclave, solo unas cuantas horas, para discutir el tema de reincorporación.

Aquí jugaron mucho los tiempos del plebiscito, jugaron mucho los tiempos de cambio del gobierno norteamericano, jugaron mucho los tiempos del cambio de gobierno en Colombia. Es decir, aquí hay muchas variables que llevaron a que los temas de dejación de armas, por ejemplo, de la verificación de la comunidad internacional, se tomaran la agenda. En el último minuto entraron los otros temas, que no es solo este [de reincorporación] (Entrevista 5, comunicación personal, 4 de febrero de 2019).

Este hecho tuvo un impacto importante en el contenido y la extensión de lo acordado frente a este tema. Como explica Bermúdez Liévano (2018), el cambio de metodología hacia un cónclave hizo que el tema de reincorporación fuera abordado de manera sucinta y expedita, se terminó apostando por una fórmula sintética o de mínimos que pudiera pactarse con agilidad y que le diera tranquilidad a las FARC. Contrario al gran detalle del acuerdo sobre cese al fuego y dejación de armas, que ocupa alrededor de 70 de las 310 páginas del Acuerdo Final<sup>60</sup>, los aspectos de la reincorporación solo fueron delineados de

---

<sup>60</sup> Este conteo de páginas corresponde al Acuerdo Final firmado en el Teatro Colón el 24 de noviembre de 2016, es decir, luego de la renegociación adelantada con los sectores que promovieron el No en el plebiscito.

forma general en 4 páginas de reincorporación política y 5 páginas de reincorporación socioeconómica, y se dejarían al desarrollo posterior del Consejo Nacional de Reincorporación - CNR, instancia creada en el Acuerdo Final.

La rapidez de la discusión y el acuerdo sintético al que se llegó traería problemas en la implementación de la reincorporación, los cuales se mencionan más adelante. A continuación, se describen los aspectos más importantes del Acuerdo Final con relación a reincorporación y cómo las creencias de las FARC y el gobierno se reflejan en lo allí contenido.

### **5.3.2. La reincorporación en el Acuerdo Final**

Como se puede concluir de las páginas anteriores en donde se mostraron las posiciones de ambas partes, había tres grandes diferencias entre el gobierno y las FARC. 1) Reincorporación territorial y comunitaria de las FARC: la guerrilla buscaba que se definieran unos espacios denominados TERREPAZ en donde se realizara su reincorporación a largo plazo, mientras el gobierno y otros sectores políticos veían con desconfianza ceder territorios. 2) Participación política: persistían desacuerdos en torno a las corporaciones y el número de curules en donde se garantizaría la representación al nuevo movimiento político que surgiera del tránsito a la vida civil de las FARC y la eliminación de inhabilidades o impedimentos para que cualquier excombatiente de las FARC pudiera participar en política. 3) Institucionalidad a cargo de la reincorporación: las FARC querían que toda la implementación del acuerdo fuera realizada en marco del PLANPAZ, que a su vez sería diseñado y supervisado por un consejo en el que participarían en igualdad de condiciones el gobierno y las FARC; el gobierno proponía que una ACR fortalecida fuera la encargada y contara con el apoyo de una comisión nacional y unas comisiones locales en donde tenían asiento las FARC y cuya tarea sería más consultiva y de seguimiento, pero no de diseño o ejecución.

Respecto al primer aspecto, se puede observar en el Acuerdo Final<sup>61</sup> que predominó la posición defendida por el gobierno. De esta manera se acordó establecer 20 Zonas

---

<sup>61</sup> En esta sección cuando se menciona el Acuerdo Final hace referencia al firmado el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón, es decir, luego de la renegociación con los promotores del No en el plebiscito. En términos de reincorporación este acuerdo no difiere significativamente del acuerdo firmado inicialmente el 26 de septiembre en Cartagena. Los cambios fueron básicamente 4, como se describe en el Tomo VIII de la Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP publicado

Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y 7 Puntos Transitorios de Normalización (PTN). Estas zonas serían territoriales, temporales y transitorias, en el día D+180 (cuando fueran extraídas la totalidad de las armas) se daría por terminado su funcionamiento, y su objetivo era garantizar el cese al fuego y la dejación de armas e iniciar el proceso de preparación para la reincorporación a la vida civil (Gobierno Nacional & FARC-EP, 2016) (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016). Así, las zonas solo funcionarían para la dejación de armas y no para la reincorporación a largo plazo de las FARC, aunque se podrían adelantar actividades preparatorias como capacitación en labores productivas, nivelación en educación, atención en salud, jornadas de cedulaación, entre otras. Como no se pudo llegar a un acuerdo sobre unos espacios específicos en donde las FARC realizaran la reincorporación territorial, colectiva y campesina a largo plazo que buscaban, nunca se definió qué sucedería con las ZVTN y la infraestructura que allí había sido construida luego del día D+180.

De hecho, la selección de estos lugares fue el resultado de un análisis riguroso (...) pero siempre bajo el entendimiento de que se usarían durante seis meses. Cuando los integrantes de la subcomisión, liderados por el general Flórez, preguntaron en varias ocasiones qué sucedería después del Día D+180, la mesa respondió siempre que no se preocuparan por lo que vendría después. La mesa nunca resolvió esa pregunta (Bermúdez Liévano, 2018, p. 158).

Sobre el número de zonas, se acordó un punto intermedio, ya que el gobierno esperaba que no fueran más de 10, mientras que las FARC querían una por cada frente, es decir, 64 zonas (Álvarez Vanegas, 2016 ; Entrevista 5, comunicación personal, 4 de febrero de 2019). Finalmente se definieron 27 zonas, entre ZVTN y PTN, tomando en consideración distintos factores como la facilidad del monitoreo del que hacía parte la ONU, que se ubicaran en lugares de influencia histórica, como lo buscaban las FARC, y que no

---

por la OACP: 1) El partido que surgiera del tránsito a la legalidad de las FARC ya no recibiría una financiación anual del 10% de lo asignado al fondo de partidos, sino que recibiría el promedio de lo que reciben los partidos políticos con personería jurídica. 2) El centro de pensamiento ya no recibiría financiamiento anual por la suma del 10% del fondo de partidos, sino que se reduciría a 7%. 3) Se hizo la aclaración que la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil se hará a partir de la institucionalidad existente, es decir, la ACR posteriormente transformada en ARN. 4) Se estableció que el acceso a las medidas de reincorporación supone el cumplimiento de los compromisos de los miembros de las FARC-EP con el Acuerdo.

estuvieran situadas cerca de cultivos de uso ilícito, infraestructura estratégica o centros poblados, como lo pedía el gobierno.

En reincorporación política se acordó otorgar personería jurídica al partido o movimiento político que surja de la transición de las FARC a la vida política legal hasta 2026. Sobre su representación en corporaciones públicas se garantizó un mínimo de 5 curules en el Senado y 5 curules en la Cámara de Representantes durante dos periodos legislativos a partir de 2018, pero antes de esta fecha y desde la firma del Acuerdo Final podrían designar 3 voceros en cada una de estas cámaras para participar con voz pero sin voto en las sesiones que involucraran la implementación de lo acordado. Aunque no habría representación garantizada en asambleas departamentales y concejos municipales como lo buscaban las FARC, se incluyó que podrían designar voceros por cada ZVTN y PTN para adelantar labores de pedagogía de paz en estas corporaciones.

Sobre la participación en política y la postulación a cargos de elección popular de cualquier miembro de las FARC que haya dejado las armas, se acordó que quedaría suspendida cualquier inhabilidad o restricción producida por condenas derivadas de delitos competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz hasta que fueran tratadas por dicha justicia transicional.

En el Acuerdo Final también se incorporan otros aspectos de participación política en los que no hubo grandes diferencias en la negociación. Las FARC podrían conformar un centro de pensamiento y formación política que se financia hasta 2022 con una suma anual equivalente al 7% de la apropiación presupuestal para el funcionamiento de los partidos políticos<sup>62</sup>. También, el nuevo partido político recibiría para su financiación hasta 2026 una suma anual equivalente al promedio que recibieron los partidos o movimientos políticos con personería jurídica para su funcionamiento en las elecciones previas a la firma del Acuerdo Final. Finalmente, el nuevo partido político podría designar de manera transitoria un delegado con voz, pero sin voto en el Consejo Nacional Electoral.

En reincorporación socioeconómica, como resultado de la premura de tiempo, el principal acuerdo fue crear una nueva institucionalidad que definiría en detalle la

---

<sup>62</sup> Como resultado de este acuerdo se creó el Centro de Pensamiento y Diálogo Político – CEPDIPO. Los estudios y publicaciones de CEPDIPO se pueden encontrar en la página web <https://cepdipo.org>

reincorporación socioeconómica de los excombatientes de las FARC de acuerdo con sus intereses. Para ello se creó el Consejo Nacional de Reincorporación – CNR, integrado por dos miembros del gobierno y dos de las FARC, cuya función es definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación. A nivel local también se crearían Consejos Territoriales de Reincorporación, conformados paritariamente y con funciones definidas por el CNR. En el acuerdo se establece específicamente que el CNR deberá definir las medidas dirigidas a la reincorporación de menores de edad que salieron de los campamentos de las FARC; verificar la viabilidad y aprobar los proyectos productivos individuales o colectivos adelantados por excombatientes; y definir los términos y la duración de los programas sociales tales como educación formal, educación para el trabajo, homologación de conocimientos, vivienda, cultura, recreación, deporte, protección y recuperación del medio ambiente, acompañamiento psicosocial y reunificación de núcleos familiares.

Para ejecutar la política diseñada por el CNR, se fortaleció institucionalmente a la ACR y se modificó su denominación a Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN, mediante el Decreto Ley 897 del 29 de mayo de 2017. Para ello también se creó la Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización de las FARC-EP como un grupo interno de trabajo dentro de la ARN con el objetivo de adelantar el programa de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP con sujeción estricta a los términos y condiciones definidos por el CNR.

Partiendo de la propuesta de reincorporación del gobierno, se acordó realizar un censo en las ZVTN que recolectara la información necesaria para adelantar un proceso de reincorporación integral e identificar programas y proyectos productivos que fueran de interés de los excombatientes. Se garantizó una renta básica mensual a partir de la terminación de las ZVTN y durante 24 meses equivalente al 90% de un salario mínimo. Al finalizar las ZVTN cada excombatiente recibiría una asignación única de normalización correspondiente a \$2.000.000 de pesos y para emprender proyectos productivos o vivienda de forma individual o colectiva cada integrante tendría derecho a recibir un apoyo económico como capital semilla por la suma de \$8.000.000 de pesos.

En el Acuerdo Final se favoreció la reincorporación socioeconómica de forma colectiva, aunque también quedó abierta la posibilidad de que fuera realizada de forma individual.

Para impulsar la reincorporación colectiva se constituyó una organización de economía social y solidaria denominada Economías Sociales del Común – ECOMÚN. De otro lado, el gobierno logró incorporar como principio de la reincorporación “el reconocimiento de la libertad individual y del libre ejercicio de los derechos individuales de cada uno de quienes son hoy integrantes de las FARC-EP” (Gobierno Nacional & FARC-EP, 2016, p. 69), por lo que el capital semilla también podría ser empleado para proyectos individuales.

### **5.3.3. Las principales dificultades en la implementación**

El tema de reincorporación fue tratado en muy poco tiempo y de prisa en la mesa de negociación, lo que resultaría en un acuerdo de mínimos y delegando el diseño detallado de los programas al Consejo Nacional de Reincorporación, lo que a su vez traería problemáticas a futuro.

La verdad, la discusión de reincorporación yo creo que fue de doce horas, y salió lo que salió, que la verdad es malísimo. Por ejemplo, dígame, ¿usted encuentra en lo que acordó con las FARC algo de tierra para sus excombatientes?, ¿usted encuentra en algo de lo que ellos aprobaron un modelo más largo que 24 meses en apoyos económicos?, ¿usted encuentra en algo temas de asistencia técnica, de formación para el trabajo, de alfabetización?, ¿usted encuentra algo de acompañamiento psicosocial?, ¿usted encuentra algo de reunificación familiar?, ¿usted encuentra algo de reintegración en la comunidad, de reconciliación? Nada (Entrevista 6, comunicación personal, 5 de marzo de 2019).

Uno de los inconvenientes que ha tenido la reincorporación desde la firma del Acuerdo Final se relaciona con los espacios o territorios donde las FARC realicen su reincorporación a largo plazo. Como se mencionó, el acuerdo solo incluyó la creación de las ZVTN, pero estas zonas solo estaban pensadas para la dejación de armas y la reinserción temprana de la guerrilla, por lo que dejarían de existir en el día D+180.

Ante este vacío, las FARC buscaron que las ZVTN se convirtieran en pueblos para la reincorporación, pues allí ya habían iniciado sus proyectos sociales, políticos y económicos y se había construido una infraestructura que no se debía desperdiciar. El gobierno estaba dispuesto a ceder en este aspecto, siempre y cuando se cumpliera el cronograma de dejación de armas (La FM, 2017; La Silla Vacía, 2017). Aunque en principio no estaba

contemplado en el Acuerdo Final, el gobierno y las FARC pactaron en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final - CSIVI que las zonas veredales se transformarían en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) a partir del 15 de agosto de 2017 y hasta agosto de 2019, lo cual se implementó mediante los Decretos 1274 y 2026 de 2017.

Pero en 2020 aún persistía la incertidumbre sobre la continuidad de los ETCR y la dificultad para adjudicar tierras a excombatientes<sup>63</sup>. De acuerdo con un informe de la Fundación Ideas para la Paz realizado por Llorente y Méndez (2019) sobre el estado de la reincorporación de las FARC, 11 ETCR tendrían que ser reubicados por problemas de seguridad o problemas para adquirir la tierra en la que se ubican, mientras otros 14 tienen vocación de permanencia donde están actualmente. Esta incertidumbre ha favorecido que la mayoría de los 13.000 excombatientes de las FARC acreditados por la OACP ya no residan en los ETCR, sino que se hayan dispersado a lo largo del país y realicen su reincorporación de manera individual o en Nuevas Áreas de Reincorporación - NAR. De esta manera, al no quedar incluida en el Acuerdo Final, la reincorporación territorial y comunitaria de las FARC ha dependido de la buena voluntad del gobierno de turno y a los acuerdos que se alcancen en el CNR y la CSIVI.

Otra de las grandes dificultades es el retraso en la aprobación de los proyectos productivos que son financiados con los recursos de capital semilla de \$8.000.000 a los que tiene derecho cada excombatiente según el Acuerdo Final. De acuerdo con el primer reporte disponible en la página de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2018) correspondiente a diciembre de 2018, más de un año después de completar la dejación de armas, solo habían sido aprobados 36 proyectos productivos individuales o colectivos que beneficiaban a 366 excombatientes. El reporte más reciente con corte a mayo de 2020, se habían aprobado en total 1.369 proyectos que benefician a 4.120 excombatientes, lo que representa menos de un tercio de los acreditados (Agencia para la Reincorporación y la Normalización, 2020b).

---

<sup>63</sup> Sobre esta dificultad para llegar a acuerdos entre FARC y gobierno para la adjudicación de tierras se puede consultar el artículo “Se embolata adjudicación de tierras para la Farc” del portal VerdadAbierta, publicado en mayo de 2018. Consultado en <https://verdadabierta.com/se-embolata-la-adjudicacion-de-tierras-para-la-farc/> el 30 de mayo de 2020.

Este problema también sería consecuencia de no haber sido más específico en el Acuerdo Final y haber delegado gran parte de la reincorporación en el CNR que, al ser un órgano compuesto paritariamente por el gobierno y las FARC, encargado no solo del seguimiento sino también del diseño de la política, tendría naturalmente dificultades para llegar a acuerdos y avanzar al ritmo que esperaban los excombatientes. Como señala un participante de las negociaciones de paz por parte del gobierno, “el CNR empezó a operar desde una lógica de desconfianza. Lo que se hizo fue trabajar en construir confianza, a eso se dedicó el primer año” (Entrevista 6, comunicación personal, 5 de marzo de 2019).

Dicha demora también ha sido evidente en el largo tiempo que ha tomado llegar a acuerdos fundamentales y de gran importancia para el proceso de reincorporación. A pesar de que el CNR realizó su primera sesión en diciembre de 2016, solo hasta la sesión 49 adelantada en diciembre de 2017 se logró acordar la ruta metodológica para aprobar proyectos productivos, hasta junio de 2018 se acordó el contenido del CONPES 3931 que establece la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP y en diciembre de 2019 se expidió la Resolución 4309 de la ARN en la que se aprueba la ruta de reincorporación a largo plazo.

## Capítulo 6. Conclusiones

Esta investigación tuvo como objetivo explicar cómo se dieron los cambios evidenciados en la política pública de reintegración de excombatientes en Colombia entre los años 2002 y 2017 y cómo estos cambios se relacionan con las creencias que tienen los distintos grupos que intervienen en la discusión de la política.

Colombia ha tenido una larga y continua historia de conflicto armado, procesos de paz, dejaciones de armas y desmovilizaciones, sin poder alcanzar una paz completa con todos los actores armados. En medio de esto, hasta 2019 más de 90.000 combatientes han dejado las armas, para lo cual el gobierno nacional ha adelantado distintos programas de reinserción, reincorporación o reintegración que comparten la finalidad de facilitar y apoyar el regreso a la vida civil de los excombatientes.

En particular, entre 2002 y 2017 a primera vista se encuentran múltiples cambios institucionales y cambios en el concepto empleado para definir a la política pública. El término “reinserción” se empleó hasta el cierre abrupto de la Dirección General para la Reinserción en 2003. En su reemplazo se creó el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil, de forma que se cambió “reinserción” por “reincorporación”. Desde 2006, luego de la publicación de los Estándares Integrados de DDR, se emplea “reintegración” a nivel internacional, lo cual se reflejó en Colombia con la creación de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración. Ante el desacuerdo de la guerrilla de las FARC-EP con el término “reintegración”, se adoptó en cambio “reincorporación” para la negociación e implementación del Acuerdo Final de paz con el gobierno nacional y se creó la Agencia para la Reincorporación y la Normalización.

Para poder estudiar a profundidad los cambios en la política pública y los actores, factores y contexto que motivaron dichos cambios, se empleó como marco teórico el Marco

de las Coaliciones Promotoras (ACF, por sus siglas en inglés). Se elige el ACF al ser considerado un enfoque ambicioso e integracionista en el campo de las políticas públicas, que aporta una rica variedad de categorías y conceptos útiles para explicar el desarrollo de una política pública y su cambio. Entre estas categorías, fue útil para esta investigación la identificación de coaliciones promotoras conformadas por distintos actores (funcionarios gubernamentales, grupos de interés, medios de comunicación, gobiernos locales, ONGs, organismos de la comunidad internacional), cada una promoviendo y defendiendo un particular sistema de creencias, buscando influir en el subsistema de política para que dichas creencias se reflejen en la política pública. Además, también fue de gran utilidad la categorización de cuatro posibles fuentes de cambio: eventos o choques externos al subsistema, aprendizaje orientado a la política, choques internos al subsistema y acuerdos negociados.

Para facilitar la identificación de las coaliciones y actores involucrados se partió de diferenciar dos grupos de creencias del núcleo profundo, que influyen no solo en la forma como se piensa la política de reintegración, sino también las políticas de paz y desmovilización. Por un lado, se encuentra el enfoque en el desarrollo o maximalista, relacionado con una definición de paz positiva, según el cual es necesario que los procesos de DDR consideren desde el principio el desarrollo a largo plazo en un contexto de posconflicto, se tengan como objetivos la reconciliación y la reconstrucción e incluya la atención a las comunidades de acogida a las que retornan los excombatientes. De otro lado está el enfoque en la seguridad o minimalista, relacionado con una definición de paz negativa, por el cual un proceso de DDR debería concentrarse en las metas de seguridad de corto plazo y proveer incentivos a los excombatientes para que no entorpezcan el proceso de paz al volver a las armas o involucrarse en actividades criminales.

Luego de establecer las coaliciones que se identifican con estas creencias profundas, se avanza en la identificación de las creencias del núcleo de la política, en las cuales se define si es parte de una estrategia contrainsurgente para reducir el pie de fuerza de los grupos armados o por el contrario busca la reconciliación en el país, si la política es focalizada solo a los excombatientes o busca favorecer también a las comunidades de acogida, la relevancia del problema, las estrategias e instrumentos para abordarlo, el diseño institucional de la política, su asignación presupuestal, el rol que tienen los excombatientes en el diseño y ejecución de la política, entre otros aspectos. Los cambios

en el tiempo que se presenten en estas variables permitieron identificar etapas históricas en la política pública de reintegración, para luego estudiar las fuentes de cambio que motivaron la transición de una etapa a otra.

En el inicio del periodo de estudio, se puede decir que los procesos de paz, desmovilización y reincorporación adelantados en el gobierno Uribe se realizaron con un enfoque de seguridad o minimalista. En primera medida, la política de paz fue supeditada a la de Seguridad Democrática, por lo cual el gobierno tomó una posición de mano dura con los grupos armados, no les reconoció estatus político para adelantar diálogos de paz y negó la existencia de un conflicto armado. Las políticas de desmovilización y reincorporación se entrelazaron en función del propósito bélico, conformando una parte importante de la Seguridad Democrática y un instrumento fundamental de la lucha contrainsurgente al incentivar las deserciones individuales de los grupos armados. Respecto a la política de reincorporación, se creó el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil – PRVC, pensado como un programa que daba beneficios en el corto plazo a los excombatientes, con una importancia menor frente a la política de desmovilización (lo que se reflejó en estrechez presupuestal y la centralización en las principales ciudades), que no involucraba en la toma de decisiones a los excombatientes ni a las comunidades en las que se reincorporaban, y que se alineó con la estrategia gubernamental contrainsurgente.

Esto fue un cambio de gran importancia respecto a la política desarrollada bajo el gobierno Pastrana, en particular, la que adelantaba la Dirección General para la Reinserción – DGR, que tenía un énfasis en la construcción de paz y la reconciliación. Este cambio de política ocurrido en 2002 se puede interpretar como un choque externo al subsistema de la política de reintegración, consecuencia de una cadena de sucesos: 1) un cambio en las condiciones sociales a nivel nacional e internacional, específicamente el recrudecimiento del conflicto armado interno, las fallidas negociaciones del Caguán y la guerra internacional contra el terrorismo; 2) un cambio en la opinión pública, caracterizado por el cambio de percepción de los colombianos sobre el conflicto armado y su visión cada vez menos favorable a una salida negociada; 3) un cambio en la coalición gobernante del sistema, de forma que en las elecciones presidenciales de 2002 fue elegido un gobierno crítico de los anteriores diálogos de paz y caracterizado por su discurso de seguridad y mano dura contra los grupos armados.

Al margen de la álgida polémica que se sostenía sobre la política de paz, no hubo amplia controversia en torno a la política de reincorporación en los primeros años del gobierno Uribe. Sin embargo, entre 2005 y 2006 aumentó la controversia cuando empezó a ser evidente una crisis interna de la política causada por el gran número de personas que se habían desmovilizado en estos años (43.000 entre 2003 y 2006) y las problemáticas de convivencia y seguridad que generó en las ciudades donde los excombatientes realizaban su proceso de reincorporación. Estas problemáticas de la política encabezada por el PRVC fueron señaladas por distintos actores como los medios de comunicación, el Alto Comisionado para la Paz, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la OEA – MAPP/OEA, la Alcaldía de Bogotá y la Procuraduría General de la Nación.

Ante esta crisis interna cada vez más evidente, nuevos actores, con una mayor cercanía al enfoque del desarrollo o maximalista del DDR, se involucraron en la discusión de la política nacional e influyeron en el cambio que tendría lugar entre 2006 y 2008. Por un lado, las ciudades de Medellín y Bogotá habían implementado sus propias políticas locales de reincorporación con un enfoque de paz y reconciliación, involucrando de forma activa a las comunidades de acogida, con una visión de más largo plazo y dando mayor importancia a los aspectos sociales y políticos. En particular, el programa de Bogotá expandió el conflicto en torno a la reincorporación señalando de forma continua las falencias del PRVC y presentándose como una alternativa real ante la política nacional, retomando el enfoque de los procesos de paz de los noventa. Por su parte, el programa de Medellín aportaría posteriormente a la política nacional muchos de sus elementos principales, como el modelo de atención psicosocial llamado “Regreso a la Legalidad”. La comunidad internacional también tuvo una influencia directa (mediante el aporte de recursos de cooperación, asistencia técnica y en condicionamientos para apoyar el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares) e indirecta (mediante la adopción de las mejores prácticas a nivel internacional detalladas en la literatura reciente de DDR, principalmente los Estándares Integrados de DDR elaborado por el sistema de las Naciones Unidas y la Iniciativa de Estocolmo sobre DDR).

Aunque en este caso es posible distinguir actores con creencias de política diferentes a las del gobierno y que logran influir en el subsistema de política, no se podría decir que formaron una coalición promotora opositora, pues no se observa que hayan actuado de

forma coordinada, elaborado estrategias o destinado recursos para poder implementar sus creencias de política.

Sin embargo, la crisis interna que tenía la política nacional permitió que las propuestas fueran escuchadas y recopiladas como información técnica por el Departamento Nacional de Planeación – DNP. Estas propuestas de cambio en la política reincorporación permitieron que se diera dentro del mismo gobierno un aprendizaje orientado a la política, categoría señalada por el ACF como una fuente de cambio cuando se presentan situaciones de conflicto intermedio. A partir de ello se creó la Alta Consejería para la Reintegración – ACR en el 2006 y se expidió la Política Nacional de Reintegración Social y Económica - PRSE mediante el CONPES 3554 de 2008. Al materializarse este cambio aumentó la importancia de la política de reintegración, se incrementó su presupuesto, dejó de pensarse como una política de corto plazo, se creó la estrategia de reintegración basada en comunidades, aumentó su descentralización y coordinación con los gobiernos locales y se prestó una atención más personalizada al proceso que adelantaban los excombatientes. A pesar de estos cambios que acercaron la política a un enfoque maximalista, persistieron en el gobierno las creencias profundas sobre la paz y el conflicto armado que no permitieron que la política de reintegración se desligara de la estrategia contrainsurgente y de seguridad, quedando establecido en el CONPES 3554 que uno de sus objetivos de largo plazo era estimular las desmovilizaciones e impedir el retorno del desmovilizado a la vida armada.

El siguiente cambio en la política pública se dio luego del Acuerdo Final entre el gobierno nacional, en cabeza de Juan Manuel Santos, y la guerrilla de las FARC-EP. En principio, el nuevo gobierno tenía creencias profundas vinculadas a una visión de paz positiva y un proceso de DDR más cercano al desarrollo, lo que permitió el reconocimiento del conflicto armado y el estatus político a los grupos armados para adelantar negociaciones de paz. Contrario al proceso adelantado con los paramilitares, esto significó un proceso de paz en el cual no solo se incluían las consideraciones de seguridad, sino también el desarrollo a largo plazo de los territorios afectados por el conflicto. Uno de los resultados fue el cambio en la política pública de reintegración, contenido en la sección 3.2. del Acuerdo Final, producto de un acuerdo negociado entre dos coaliciones claramente definidas, cada una defendiendo sus creencias respecto al tema.

La posición que defendió la delegación del gobierno se puede resumir como una continuación del *statu quo*, en el que se debería seguir implementando las disposiciones tradicionales sobre DDR y la ya consolidada política de reintegración, diseñada y ejecutada durante muchos años por la ACR y el PRVC. También, tomando en consideración la naturaleza de las FARC, incluía consideraciones sobre un énfasis rural y asociativo, pero en el que primaba la libertad individual de cada excombatiente para decidir cómo realizar su regreso a la vida civil. Por su parte, las FARC rechazaban de manera enfática cualquier disposición de DDR o mención a la ACR, pues consideraban que ésta había sido aplicada a movimientos vencidos militarmente y que en el pasado había sido utilizada como estrategia insurgente para incentivar las deserciones de sus filas. Estas diferencias iniciales que había entre las dos coaliciones determinaron que en la negociación e implementación del Acuerdo Final se utilizarían las palabras “reincorporación” o “normalización” en vez de reintegración.

Más allá de este rechazo, la guerrilla también presentó a la opinión pública sus propuestas de normalización, las cuales representaban importantes cambios a lo que era la política de reintegración hasta el momento. Estas propuestas giraban principalmente en tres ejes: lo comunitario y campesino, lo colectivo y lo político.

En primer lugar, en el eje comunitario y campesino fue central su planteamiento de los Territorios Especiales para la Construcción de la Paz - TERREPAZ”. Estos serían espacios en los cuales, además de su reincorporación, realizarían un regreso integral a las comunidades con las que históricamente habían convivido, aportarían al progreso económico, favorecerían la reconciliación con la sociedad y las víctimas del conflicto y servirían como base social y política en el posacuerdo. Tanto la delegación del gobierno como otros sectores que se oponían al proceso de paz rechazaron tal idea, pensando que no era posible dividir el país como se había hecho en el Caguán en la anterior negociación ni reconocer la legitimidad social de la guerrilla al otorgarle territorios especiales.

En cuanto al eje colectivo, para la guerrilla era importante mantenerse cohesionados como grupo. Por un lado, tenía una importancia económica, de forma que mediante proyectos productivos comunitarios denominados “economías del común” pudieran llevar progreso económico y bienestar a las zonas rurales y comunidades con las que habían convivido. De otro lado, la importancia política de la reincorporación colectiva surge del

objetivo que tenían las FARC de proseguir su actividad política desde la legalidad, y aún más, de conformarse como un movimiento fuerte, relevante a nivel nacional y con vocación de poder. Aunque esto representaba una amenaza a los poderes políticos locales, en la literatura sobre el DDR ya se habían delineado las ventajas de los *holding patterns*, al convertir en civilistas las antiguas estructuras de comando y control, con el fin de reducir el número de saboteadores o desertores del proceso.

Otro eje delineado por la guerrilla fue el político, pues mientras para el gobierno era fundamental la dejación de armas antes de que iniciara el proceso de reintegración, para las FARC lo era obtener participación política a cambio de abandonar la lucha armada. Para ello propuso que se permitiera la conformación legal de su partido o movimiento político, se les asignaran de forma directa curules en el Congreso y en Asambleas Departamentales y Concejos Municipales donde existiera comprobada presencia guerrillera, la creación de una Circunscripción especial para la paz en el Congreso, la eliminación permanente de cualquier impedimento a sus miembros para ejercer cargos públicos, entre otras medidas.

A pesar de la gran distancia en las creencias del gobierno y la guerrilla, la discusión sobre reincorporación tomó muy poco tiempo en la mesa de negociación y de hecho fue el último tema que se trató. Todo el punto 3 sobre el Fin del Conflicto fue abordado solo al final, debido a la insistencia del gobierno de llegar primero a otros acuerdos que permitieran construir confianza. En particular, el subpunto 3.2 sobre reincorporación fue dejado de último porque el gobierno consideraba que primero se debía definir la dejación de armas de las FARC. Aunque las propuestas de reincorporación por parte de la guerrilla se presentaron desde octubre de 2015, solo fueron discutidas entre el 17 y el 24 de agosto de 2016, cuando ya existía en la mesa la presión del tiempo al haber transcurrido casi cuatro años de negociación. Por la poca discusión que tuvo y el afán con la que se dio, el acuerdo sobre reincorporación sería en realidad un acuerdo de mínimos, en el que el diseño detallado de la política y su desarrollo serían encargados al Consejo Nacional de Reincorporación – CNR, conformado de forma bipartita por el gobierno y excombatientes de la guerrilla.

Como resultado de este acuerdo negociado, el cambio de una política pública de reintegración a una de reincorporación trajo cuatro cambios importantes a partir de la firma

del Acuerdo Final en 2016: 1) Una nueva institucionalidad, encabezada por el CNR y la nueva Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN (en reemplazo de la ACR), en las que los excombatientes en proceso de reintegración serían coparticipes del diseño y desarrollo de la política; 2) La posibilidad de realizar una reincorporación colectiva en el marco de organizaciones de economía social y solidaria denominadas Economías Sociales del Común – ECOMÚN, aunque reconociendo el principio por el cual cada persona podía elegir libremente cómo adelantar su proceso; 3) El importante rol de la reincorporación política dentro del proceso que adelantan los excombatientes, al crearse un nuevo partido político con representación en el Senado y la Cámara de Representantes, con financiación especial también para su centro de pensamiento y formación política; 4) Aunque en el Acuerdo Final se estableció que las Zonas Veredales Transitorias de Normalización – ZVTN se acabarían luego de finalizar la dejación de armas, estas se transformaron, aunque con muchas dificultades, en los territorios donde algunos excombatientes realizan su proceso de reincorporación colectiva, comunitaria y campesina a largo plazo.

Cerrando el análisis sobre la política de reintegración de excombatientes entre 2002 y 2017, esta tesis busca mencionar algunas consideraciones sobre la aplicación del ACF a este estudio de caso. En efecto, emplear este enfoque teórico permitió contar con un gran conjunto de conceptos y categorías útiles para comprender y describir la política pública de reintegración en Colombia y sus cambios. La perspectiva de estudiar la política como una confrontación de ideas y creencias que buscan ser plasmadas en políticas públicas, y no solo como una lucha de poderes e intereses, permite entender con mayor profundidad la discusión y la forma como se materializan los cambios de política.

Pero también hubo algunas dificultades al emplearlo, debido a que originalmente fue desarrollado pensando en el contexto de una democracia pluralista como la de Estados Unidos. En un régimen político presidencialista como el colombiano, la autoridad legal para tomar decisiones de política pública resulta siendo un recurso fundamental para que una coalición pueda consolidarse. Sin esta, es difícil que los actores que se oponen a la coalición mayoritaria puedan influir en el subsistema o si quiera coordinarse para desarrollar una estrategia unificada como coalición. Esto sucede en el presente estudio de caso, donde no es posible identificar claramente coaliciones opositoras a la política que está adelantando el gobierno de turno. Aún más, solo cuando algunos actores están en

una posición de poder, pueden tener alguna influencia en la política, como sucedió con las alcaldías de Bogotá y Medellín en el cambio de política observado entre 2006 y 2008. Sobre esta problemática no ha profundizado el ACF, pero ha desarrollado categorías como el nivel de maduración del subsistema (en el que se diferencia un subsistema maduro de uno emergente) y las coaliciones dominantes y minoritarias.

Este caso también resalta la necesidad de desarrollar con mayor profundidad cómo diferentes subsistemas de política están relacionados entre sí y pueden determinar lo que sucede en otros. Citando el ejemplo aquí desarrollado, el subsistema de la política de reintegración, que involucra a un conjunto de actores e instituciones particular, no puede entenderse sin considerar la gran dependencia que tiene con el subsistema de la política de paz o la cercana relación que tiene con los subsistemas de desmovilización o de reintegración en niveles administrativos locales.

## Bibliografía

Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. (2005). *Estrategia de Cooperación Internacional 2003-2006*.

Agencia Colombiana para la Reintegración. (2012). *Informe de Gestión Institucional—Vigencia 2011*.  
<http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20Informes%20de%20Gestion/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%20Institucional%20Vigencia%202011.pdf>

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (2017). *VI Gira de Cooperación Técnica Sur-Sur*. <http://www.reincorporacion.gov.co:80/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/Gira-Sur-Sur/gira-sur-inicio.aspx>

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (2018). *Hoja de datos Reincorporación corte diciembre de 2018*.  
<http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/La%20Reincorporacion%20en%20cifras/Reincorporaci%C3%B3n%20en%20cifras%20corte%2031122018.pdf>

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (2019). *Gira Sur Sur 2019—Antecedentes. VII Gira de Cooperación Técnica Sur-Sur*.  
[http://www.reincorporacion.gov.co:80/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/Gira-Sur-Sur\\_2019/Gira-Sur-Sur\\_2019.aspx](http://www.reincorporacion.gov.co:80/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/Gira-Sur-Sur_2019/Gira-Sur-Sur_2019.aspx)

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (2020a). *Así avanza la reincorporación, corte diciembre de 2019*.  
<http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/La%20Reincorporacion%20en%20cifras/Reincorporaci%C3%B3n%20en%20cifras%20-%20corte%2030112019.pdf>

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (2020b). *Así avanza la reincorporación, corte mayo de 2020*. <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20cifras%20corte%20mayo%202020.pdf>

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (2020c). *Cuadro 1 Histórico de Personas Desmovilizadas. ARN en cifras*. [http://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/\\_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/es/la-reintegracion/Cifras/Cuadro%201%20%20Hist%C3%B3rico%20de%20Personas%20Desmovilizadas.xlsx](http://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/es/la-reintegracion/Cifras/Cuadro%201%20%20Hist%C3%B3rico%20de%20Personas%20Desmovilizadas.xlsx)

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2007). *Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010* (p. 124).

Alcaldía de Medellín. (2007). *Sistematización del Programa Paz y Reconciliación: Modelo de Intervención Regreso a la Legalidad*.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB): Modelo diferenciado, polifónico y pedagógico*.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Corporación Unificada Nacional de Educación Superior CUN, & Hogares de paso La Maloka. (2005). *Desmovilización, un camino hacia la paz*.

Alta Consejería para la Reintegración. (2009). *Informe de Gestión Institucional Vigencia 2008*. <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20Informes%20de%20gestin/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%20Institucional%20Vigencia%202008.pdf>

Alta Consejería para la Reintegración, & Universidad Externado de Colombia. (2009). *Los excombatientes proponen: Aportes y percepciones sobre la reintegración en Colombia*. <https://www.urosario.edu.co/Mesas-de-liberacion/Documentos/7-Los-excombatientes-proponen-aportes-y-percepcion/>

Álvarez Vanegas, E. (2016, abril 4). *Zonas de ubicación y dejación de armas: Los puntos pendientes*. Fundación Ideas Para La Paz. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1310>

Álvarez Vanegas, E., & Pardo Calderón, D. (2016a). *Primeros pasos para la transición de las FARC: apuntes para la estabilización provisional de las FARC* (Serie Fin del Conflicto No. 2). Fundación Ideas para la Paz. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/56e00dfdce7d5.pdf>

Álvarez Vanegas, E., & Pardo Calderón, D. (2016b). *Mitos y realidades de las zonas de ubicación para las FARC* (Nota de coyuntura). Fundación Ideas para la Paz. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/56e8d18852ded.pdf>

Bejarano González, B. (2002, agosto 25). *Cien reinsertados por mes*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1312534>

Bermúdez Liévano, A. (Ed.). (2018). *Los debates de La Habana: Una mirada desde adentro*.

Bermúdez Liévano, A. (Ed.). (2019). *La fase exploratoria del proceso de paz: Una mirada desde adentro*.

Borda Guzmán, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional*, 65, 66-89. <https://doi.org/10.7440/colombiaint65.2007.03>

Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. Palgrave Macmillan.

Cairney, P. (2016). Paul A. Sabatier, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein". En M. Lodge, E. C. Page, & S. J. Balla (Eds.), *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.24>

Calderón Romanov, V. A. (2010). La perspectiva de H.D. Lasswell (1902-1978) para en análisis de las políticas públicas. En A.-N. Roth (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 67-96). Universidad Nacional de Colombia.

Calvin, C., & Velasco, J. (1997). Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: Una revisión de la literatura. *Política y Gobierno*, IV(1), 169-188.

Capano, G. (2009). Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 7-31. <https://doi.org/10.1080/13876980802648284>

Caracol Radio. (2001, junio 28). *Las FARC inician liberación de 242 soldados y policías*. Caracol Radio. [https://caracol.com.co/radio/2001/06/28/nacional/0993708000\\_101300.html](https://caracol.com.co/radio/2001/06/28/nacional/0993708000_101300.html)

Cárdenas Sarrias, J. A. (2011). *Los agujeros negros del desarme: La desmovilización individual en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez 2002-2010* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. <http://bdigital.unal.edu.co/6247/1/Jos%C3%A9armandoc%C3%A1rdenassarrias.2011.pdf>

Carranza-Franco, F. (2014). A sub-national approach to state-building and security: The role of municipal institutions in Colombia's DDR process. *Conflict, Security & Development*, 14(3), 245-274. <https://doi.org/10.1080/14678802.2014.923149>

Carranza-Franco, F. (2016). *Building citizens: Demobilisation, disarmament and reintegration (DDR) process in Colombia, 2002-2010* [Tesis de doctorado, SOAS, University of London]. [https://eprints.soas.ac.uk/23801/1/Carranza-Franco\\_4306.pdf](https://eprints.soas.ac.uk/23801/1/Carranza-Franco_4306.pdf)

Carranza-Franco, F. (2019). *Demobilization and Reintegration in Colombia: Building State and Citizenship*. Routledge.

Center for Latin American Studies. (2005). *Colombia: Elecciones Presidenciales de 2002*. Base de Datos Políticos de las Américas. <https://pdba.georgetown.edu/Elecddata/Col/pres02.html>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Desmovilización y reintegración paramilitar: Panorama posacuerdos con las AUC* (Á. Villarraga S., Ed.; Primera edición). Centro Nacional de Memoria Histórica.

Cerón Rincón, L. A. (2019). *La política colombiana de ciencia y tecnología: Análisis contemporáneo* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/75567>

Charles, R. (2007). *La construcción de la investigación social: Introducción a los métodos y su diversidad* (C. Morales de Setién Ravina, Trad.; 21 ed.). Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2008). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008. Capítulo IV*. <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/cap4.Colombia.sp.htm>

CONPES 3554. Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales, (2008). <https://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/Documento%20Conpes%203554%20Pol%C3%ADtica%20nacional%20de%20reintegraci%C3%B3n%20social%20y%20econ%C3%B3mica%20para%20personas%20y%20grupos%20armados%20ilegales.pdf>

CONPES 3607. Importancia estratégica Programa Apoyo a comunidades receptoras de población desmovilizada en Colombia desarrollado con la cooperación financiera no reembolsable de la Comunidad Europea, (2009). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3607.pdf>

Delle, P., Boniolo, P., & Sautu, R. (2005). *Manual de metodología: Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D1532.dir/sautu2.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (1999). *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002: Cambio para Construir la Paz*.

Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2006). *Diagnóstico de la política de Desmovilización y Reincorporación de exmiembros de los grupos armados al margen de la ley 2002-2006: Oportunidades y retos para el futuro*. 257.

Dudley, G., Parsons, W., Radaelli, C. M., & Sabatier, P. (2000). Symposium: Theories of the Policy Process. *Journal of European Public Policy*, 7(1), 122-140. <https://doi.org/10.1080/135017600343304>

El Tiempo. (2001, octubre 1). *Serpa encabeza primera encuesta*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-675209>

El Tiempo. (2002, enero 30). *Uribe le saca 9 puntos a Serpa*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1338905>

El Tiempo. (2004, septiembre 30). *Sesionó ayer Consejo Nacional de Paz*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1591076>

El Tiempo. (2005a, marzo 6). *Los reinsertados son una bomba de tiempo*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1635069>

El Tiempo. (2005b, marzo 15). *Uribe-Garzón, a desactivar bomba de tiempo*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1686536>

El Tiempo. (2005c, marzo 16). *Uribe y Garzón acuerdan consejo comunal sobre reinsertados*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1684352>

El Tiempo. (2005d, noviembre 30). *Se acaban los albergues de los desmovilizados en Teusaquillo*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1845936>

El Tiempo. (2005e, diciembre 8). *Restrepo: Reinserción, monstruo de 4 cabezas*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1854349>

El Tiempo. (2011, mayo 4). «No habrá reconocimiento político para terroristas»: *Mindefensa*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9275121>

Embajada de Suecia en Bogotá. (2006). *Sida Country Report 2006: Colombia*. Swedish International Development Cooperation Agency. <https://www.sida.se/English/publications/116179/colombia/>

Embajada de Suecia en Bogotá. (2007). *Sida Country Report 2007: Colombia*. Swedish International Development Cooperation Agency. <https://www.sida.se/English/publications/114586/colombia/>

Estrada Álvarez, J. (Ed.). (2019). *De FARC-EP a FARC* (CEPDIPO-Gentes del Común Centro de Pensamiento y Diálogo Político). <https://cepdipo.org/portfolio/de-farc-ep-a-farc/>

FARC-EP. (2012, abril 19). *Timoleón Jimenez ratifica la voluntad de discutir sobre la paz de las FARC*. Agencia Prensa Rural. <https://prensarural.org/spip/spip.php?article7980>

FARC-EP. (2013). *Participación política para la democratización real, la paz con justicia social y la reconciliación nacional: 100 propuestas mínimas*. <https://pazfarc-ep.org/pages/participacion-politica.html>

FARC-EP. (2014). *Desarrollo rural y agrario para la democratización y la paz con justicia social de Colombia: 100 propuestas mínimas*. <https://www.pazfarc-ep.org/pdf/100-PROPUESTAS-MINIMAS-1-PUNTO-AGRARIO.pdf>

FARC-EP. (2015a, octubre 8). *Diez propuestas mínimas para garantizar el fin del conflicto*. lahaine.org. [https://www.lahaine.org/mm\\_ss\\_mundo.php/diez-propuestas-minimas-para-garantizar-1](https://www.lahaine.org/mm_ss_mundo.php/diez-propuestas-minimas-para-garantizar-1)

FARC-EP. (2015b, noviembre 8). *Diez propuestas mínimas para garantizar el fin del conflicto, la reconciliación nacional y la construcción de la paz estable y duradera*. ETCR Amaury Rodríguez - FARC - Conejo, La Guajira. <https://www.resistencia-colombia.org/dialogos-de-paz/informes-y-propuestas/239-diez-propuestas-minimas-para-garantizar-el-fin-del-conflicto-la-reconciliacion-nacional-yla-construccion-de-la-paz-estable-y-duradera>

FARC-EP. (2015c, noviembre 13). *Propuesta cuatro sobre fin del conflicto, referida a «Normalización de la vida nacional y transformación de las FARC-EP en movimiento político»*. rebelion.org. <https://rebelion.org/propuesta-cuatro-sobre-fin-del-conflicto-referida-a-normalizacion-de-la-vida-nacional-y-transformacion-de-las-farc-ep-en-movimiento-politico/>

FARC-EP. (2015d, noviembre 24). *Propuesta quinta sobre el “Fin del Conflicto”, referida a la definición de Territorios Especiales para la Construcción de la Paz*

(TERREPAZ). Diálogos de Paz FARC-EP. <http://pazfarc-ep.org/comunicadosfarccuba/item/3191-propuesta-quinta-sobre-el-%E2%80%9Cfin-del-conflicto%E2%80%9D-referida-a-la-definicion-de-territoriosespeciales-para-la-construccion-de-la-paz-terrepaz.html>

FARC-EP. (2015e, noviembre 26). *Segundo bloque de iniciativas—Propuesta quinta sobre el “Fin del Conflicto”, referida a la definición de Territorios Especiales Para la Construcción de la Paz (TERREPAZ)*. Diálogos de Paz FARC-EP. <http://pazfarc-ep.org/comunicadosfarccuba/item/3196-propuesta-quinta-sobre-el-fin-del-conflicto-referida-a-la-definici%C3%B3n-de-territorios-especiales-para-la-construccion-de-la-paz-terrepaz-segundo-bloque-de-iniciativas.html>

FARC-EP. (2015f, diciembre 16). *Diez propuestas mínimas para garantizar el fin del conflicto (II)*. lahaine.org. [https://www.lahaine.org/mm\\_ss\\_mundo.php/diez-propuestas-minimas-para-garantizar-2](https://www.lahaine.org/mm_ss_mundo.php/diez-propuestas-minimas-para-garantizar-2)

Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press.

Fundacion Cultura Democrática - FUCUDE, & Asociación de Constructores de Paz - ASOPROPAZ. (2006). *La reinserción en Colombia: Experiencias, crisis humanitaria y política pública* (Á. Villarraga S., Ed.).

Fundación Ideas para la Paz. (2005a). *El ultimátum que no era* (Siguiendo el conflicto No. 3).

Fundación Ideas para la Paz. (2005b). *Reconstrucción, Reinserción y Región* (Cuadernos del Conflicto, p. 43). <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/108>

Fundación Ideas para la Paz. (2005c). *Reinserción sin reconciliación* (Siguiendo el Conflicto No. 22).

Fundación Ideas para la Paz. (2005d). *Juego de Espejos* (Siguiendo el conflicto No. 34).

Fundación Ideas para la Paz. (2005e). *Las reglas del juego* (Siguiendo el conflicto No. 37).

Fundación Ideas para la Paz. (2005f). *Reinserción: Primeras conclusiones* (Siguiendo el Conflicto No. 38).

Gobierno Nacional, & FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Colombia%20Nuevo%20Acuerdo%20Final%2024%20Nov%202016\\_0.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Colombia%20Nuevo%20Acuerdo%20Final%2024%20Nov%202016_0.pdf)

Gómez, M., & Navia, J. (2004, septiembre 17). *Desmovilización superó expectativas*. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1511622>

Grupo de Investigación en Periodismo Universidad de la Sabana. (2010). La mirada prejuiciosa de la prensa a los reinsertados. *Signo y Pensamiento*, 29(56), 376-387.

Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>

Guáqueta, A. (2007). The way back in: Reintegrating illegal armed groups in Colombia then and now: Analysis. *Conflict, Security & Development*, 7(3), 417-456. <https://doi.org/10.1080/14678800701556545>

Guba, E. G. (1990). *The paradigm dialog*. Sage.

Hajer, M., & Laws, D. (2006). Ordering through discourse. En M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.

Harto de Vera, F. (2016). La construcción del concepto de paz: Paz negativa, paz positiva y paz imperfecta. *Cuadernos de estrategia*, 183, 119-146.

Herrera, D., & González, P. (2013). Estado del arte del DDR en Colombia frente a los estándares internacionales en DDR (IDDRS). *Colombia Internacional*, 77, 272-302. <https://doi.org/10.7440/colombiaint77.2013.10>

Hsieh, H.-F., & Shannon, S. E. (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288. <https://doi.org/10.1177/1049732305276687>

Indepaz, Pax Christi, & Revista Semana. (2007). *Foro El proceso de reinserción en Colombia*.

Instituto de Estudios Geoestratégicos. (2005). *La Mesa de Coordinación y Cooperación, una opción alternativa* (UMNG-IEG No. 8; Análisis). Universidad Militar Nueva Granada.

International Crisis Group. (2003). *Colombia: Negotiating with the paramilitaries* (ICG Latin America Report No. 5).

International Crisis Group. (2004). *Desmovilizar a los paramilitares en Colombia: ¿una meta viable?* (Informe sobre América Latina No. 8).

International Crisis Group. (2005). *Colombia: Política presidencial y perspectivas de paz* (Informe sobre América Latina No. 14).

International Crisis Group. (2006). *Colombia: ¿Hacia la paz y la justicia?* (Informe sobre América Latina No. 16).

International Disarmament, Demobilization and Reintegration Congress. (2009). *The Cartagena Contribution to Disarmament, Demobilization and Reintegration*. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/276761468028451619/pdf/695120ESW0P0940artagenacontribution.pdf>

Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Ingold, K. (2018). The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. En C. M. Weible & P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (Fourth edition, pp. 135-172). Westview Press.

John, P. (2003). Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change? *Policy Studies Journal*, 31(4), 481-498. <https://doi.org/10.1111/1541-0072.00039>

Joshi, M., Quinn, J. M., & Regan, P. M. (2015). Annualized implementation data on comprehensive intrastate peace accords, 1989–2012. *Journal of Peace Research*, 52(4), 551-562. <https://doi.org/10.1177/0022343314567486>

Konrad-Adenauer-Stiftung, Revista Semana, Fundación Ideas para la Paz, Alcaldía Mayor de Bogotá, & Alcaldía de Medellín (Eds.). (2006). *Reinserción, reconciliación y ciudades*. Fundación Konrad Adenauer.

Kreutz, J. (2010). How and when armed conflicts end: Introducing the UCDP Conflict Termination dataset. *Journal of Peace Research*, 47(2), 243-250. <https://doi.org/10.1177/0022343309353108>

La FM. (2017, abril 11). *Pueblos para la reincorporación: La propuesta de Farc para zonas veredales luego del D+180*. <https://www.lafm.com.co/colombia/pueblos-la-reincorporacion-la-propuesta-farc-zonas-veredales-luego-del-d180>

La Silla Vacía. (2017, abril 25). *Las Farc se van a quedar en las zonas veredales*. La Silla Vacía. <https://lasillavacia.com/historia/las-farc-se-van-quedar-en-las-zonas-veredales-60675>

Leyva, H. (2013). *La vida económica de personas desmovilizadas en Ciudad Bolívar, Bogotá*. <https://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/La%20vida%20econ%C3%B3mica%20de%20personas%20desmovilizadas%20en%20Ciudad%20Bolivar,%20Bogot%C3%A1.pdf>

Llorente, M. V., & Méndez, M. L. (2019). *La reincorporación de las FARC tres años después: Desafíos y propuestas* (Análisis de Coyuntura; p. 22). Fundación Ideas para la Paz. [http://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_ReincorporacionFARC\\_web\\_FINAL.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/FIP_ReincorporacionFARC_web_FINAL.pdf)

MAPP/OEA. (2006a). *Sexto Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia* (CP/doc.4075/06). Organización de los Estados Americanos. <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2018/02/VI-Informe-Trimestral-MAPPOEA.pdf>

MAPP/OEA. (2006b). *Séptimo Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia* (CP/doc.4148/06). Organización de los Estados Americanos. <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2018/02/VII-Informe-Trimestral-MAPPOEA.pdf>

Méndez, M. L., & Rivas Gamboa, Á. (2008). *Alternativas de generación de ingresos para desmovilizados: El programa de reinserción a la vida civil y la Alta Consejería para la Reintegración* (N.º 5; Informes FIP).

Millard, A. (2010). *Memoria Institucional: Aprendiendo del proceso de DDR en Colombia* (p. 60). Resultados de búsqueda Resultado web con enlaces de partes del sitio BICC Bonn International Center for Conversion.

Ministerio de Defensa Nacional. (2005). *Guía de Planeamiento Estratégico 2005-2006*.

Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Respuesta al derecho de petición radicado por Jose David Niño Muriel No. OFI19-99518 MDN-DVPAIDPCS-GAHD*.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia. (2006). *Stockholm Initiative on Disarmament Demobilisation Reintegration*.  
[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ED1EF744FE93A788C1257428003110CB-gvtSweden\\_feb2006.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ED1EF744FE93A788C1257428003110CB-gvtSweden_feb2006.pdf)

Ministerio del Interior. (2002a, abril 26). *Dirección General para la Reinserción. Información por dependencias - Reinserción*.  
<https://web.archive.org/web/20020426133519/http://www.mininterior.gov.co/html/infodependencias/reinsercion.htm#arriba>

Ministerio del Interior. (2002b, junio 25). *Oficinas de Reinserción. Información por dependencias - Reinserción*.  
<https://web.archive.org/web/20020625063947/http://www.mininterior.gov.co/html/reinsercion.htm>

Ministerio del Interior, & Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia. (2000). *De las armas a la democracia: Evaluación de los programas de reinserción de los grupos insurgentes desmovilizados desde la administración Betancur hasta el presente*.

Ministerio del Interior y de Justicia. (2004a, agosto 9). *Servicios del PRVC. 3. Información de la dependencia*.  
[https://web.archive.org/web/20040809225826/http://www.mininteriorjusticia.gov.co/pagina5\\_subdetalle.asp?doc=115&cat=22](https://web.archive.org/web/20040809225826/http://www.mininteriorjusticia.gov.co/pagina5_subdetalle.asp?doc=115&cat=22)

Ministerio del Interior y de Justicia. (2004b, agosto 15). *Educación en el PRVC. 3. Información de la dependencia*.  
[https://web.archive.org/web/20040815093800/http://www.mininteriorjusticia.gov.co/pagina5\\_subdetalle.asp?doc=115&pag=459&cat=22](https://web.archive.org/web/20040815093800/http://www.mininteriorjusticia.gov.co/pagina5_subdetalle.asp?doc=115&pag=459&cat=22)

Ministerio del Interior y de Justicia. (2004c, agosto 15). *Plan estratégico del PRVC: Misión, Visión y Objetivos. 2. Plan de acción*.

[https://web.archive.org/web/20040815094047/http://www.mininteriorjusticia.gov.co/pagina5\\_subdetalle.asp?doc=114&pag=86&cat=22](https://web.archive.org/web/20040815094047/http://www.mininteriorjusticia.gov.co/pagina5_subdetalle.asp?doc=114&pag=86&cat=22)

Ministerio del Interior y de Justicia. (2006a). *Informe Técnico Trimestral Programa para la Reincorporación a la Vida Civil*.

Ministerio del Interior y de Justicia. (2006b). *La política de reincorporación a la vida civil 2003-2006*.

Ministerio del Interior y de Justicia. (2006c, mayo 18). *Servicios del PRVC*. [https://web.archive.org/web/20060518195719/http://www.mininteriorjusticia.gov.co/pagina5\\_subdetalle.asp?doc=115&cat=22](https://web.archive.org/web/20060518195719/http://www.mininteriorjusticia.gov.co/pagina5_subdetalle.asp?doc=115&cat=22)

Molinski, D. (2005, junio 5). *Colombia lidia con aumento de combatientes desmovilizados*. Laredo Morning Times. <https://www.lmtonline.com/lmtenespanol/article/Colombia-lidia-con-aumento-de-combatientes-10308045.php>

Montoya Beltrán, C. (2009). *Análisis del modelo de cooperación internacional para la reintegración de grupos armados al margen de la ley en el periodo 2002-2006 del gobierno de Álvaro Uribe Vélez* [Tesis de pregrado, Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario]. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/984>

Morantes, S. (2016, julio 2). *El «fantasma» del Caguán o los «nudos gordianos» del punto 3 del Acuerdo General*. Diálogos de Paz FARC-EP. <http://pazfarc-ep.org/fidel-rondon/item/3483-el-fantasma-del-caguan-o-los-nudos-gordianos-del-punto-3-del-acuerdo-general.html>

Muggah, R. (2010). *Innovations in Disarmament, Demobilization and Reintegration Policy and Research* (NUPI Working Paper 774; p. 23). Norwegian Institute of International Affairs. <https://www.files.ethz.ch/isn/119784/WP-774-Muggah.pdf>

Munive, J., & Stepputat, F. (2015). Rethinking Disarmament, Demobilization and Reintegration Programs. *Stability: International Journal of Security & Development*, 4(1). <https://doi.org/10.5334/sta.go>

Naciones Unidas. (2005). *Aspectos administrativos y presupuestarios de la financiación de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz* (A/C.5/59/31). <https://undocs.org/es/A/C.5/59/31>

Naciones Unidas. (2006). *4.30 Social and Economic Reintegration*. Level 4: Operations, Programmes and Support. <https://web.archive.org/web/20070222223656/http://www.unddr.org/iddrs/04/30.php>

Naciones Unidas. (2014). *4.30 Reintegration*. Inter-Agency Working Group (IAWG) on Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR). <https://unddr.com/modules/IDDRS-4.30-Reintegration.pdf>

OACP. (2006). *Proceso de paz con las Autodefensas. Informe Ejecutivo*.

OACP (Ed.). (2018a). *Inicio del proceso de paz: La fase exploratoria y el camino hacia el Acuerdo General: Vol. I*.

OACP (Ed.). (2018b). *La discusión del punto 2 Participación Política: Apertura Democrática para Construir la Paz: Vol. III*.

OACP (Ed.). (2018c). *La discusión del punto 3 Fin del Conflicto y la discusión del punto 6 Implementación, Verificación y Refrendación: Vol. VI*.

OACP. (2019). *Respuesta al derecho de petición radicado por Jose David Niño Muriel No. OFI19-00121949 IDM 1206000*.

OACP, ACR, & CMSC. (2010). *Desarme, Desmovilización y Reintegración—DDR en Colombia. Lecciones Aprendidas y Resultados del Proceso 2002-2010* (p. 358).

Observatorio de Paz y Conflicto - OPC. (2015). *Salidas de integrantes de organizaciones guerrilleras 2002-2015* (M. C. Castro, Ed.). Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas.

ODDR. (2009a). *Síntesis de los programas de DDR de la alcaldía de Bogotá 2002-2008* (p. 44). Universidad Nacional de Colombia.

ODDR. (2009b). *Las Formas Organizativas y Asociativas de Desmovilizados (FOAD) en Colombia* (p. 25). Universidad Nacional de Colombia.

ODDR. (2011). *Salidas individuales de integrantes de la autodefensas 2003-2007*. Universidad Nacional de Colombia. [http://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/2414/3594/1732/Salidas\\_individuales\\_autodefensas2003-2007.pdf](http://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/2414/3594/1732/Salidas_individuales_autodefensas2003-2007.pdf)

ODDR. (2012). *El Programa Paz y Reconciliación (PPR) de la Alcaldía de Medellín 2004-2011. Desarrollos, buenas prácticas y retos*. Universidad Nacional de Colombia.

Özerdem, A. (2012). A re-conceptualisation of ex-combatant reintegration: 'Social reintegration' approach. *Conflict, Security & Development*, 12(1), 51-73. <https://doi.org/10.1080/14678802.2012.667661>

Palou, J. C., & Llorente, M. V. (2009). *Reintegración y Seguridad Ciudadana en Medellín: Un balance del Programa de Paz y Reconciliación (2004-2008)* (Serie Informes No. 8; p. 36). Fundación Ideas para la Paz.

Palou, J. C., & Méndez, M. L. (2012). Balance de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) en Colombia: 1990-2011. En A. Rettberg, *Construcción de paz en Colombia* (p. 542). Ediciones Uniandes.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO, Sede Académica de México.

Pastrana, A. (1998). *Una Colombia en paz*. Biblioteca Presidencial Andres Pastrana Arango. <https://andrespastrana.org/una-colombia-en-paz-discurso-de-posesion-de-andres-pastrana-como-presidente-de-la-republica/>

Patiño, O. (2003, diciembre 21). Desmovilización sin horizonte. *Semana*. <https://www.semana.com/especiales/articulo/desmovilizacion-horizonte/62633-3>

Peñate Giraldo, A. (2003). Programa de desmovilización: Visión del Ministerio de Defensa. En F. Cepedea Ulloa (Ed.), *Instituciones civiles y militares en la política de seguridad democrática*.

Pierce, J. J., Peterson, H. L., Jones, M. D., Garrard, S. P., & Vu, T. (2017). There and Back Again: A Tale of the Advocacy Coalition Framework: Review of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, 45(S1), S13-S46. <https://doi.org/10.1111/psj.12197>

Pinto, M. E., Vergara, A., & Lahuerta, Y. (2002). *Diagnóstico del programa de reinserción en Colombia: Mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual* (Archivos de Economía 211; p. 80). Departamento Nacional de Planeación.

Pizarro Leongómez, E. (2003). Colombia. El proyecto de seguridad democrática de Álvaro Uribe. *Nueva Sociedad*, 186, 14.

Presidencia de la República. (2006). *Decreto 3043 del 7 de septiembre de 2006 por el cual se crea una Alta Consejería en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*. Bogotá D.C.

Presidencia de la República. (2017). *Decreto 897 del 29 de mayo de 2017 por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C.

Presidencia de la República. (2019). *Respuesta al derecho de petición radicado por Jose David Niño Muriel MEM19-00016696 / IDM 1219100*.

Procuraduría General de la Nación. (2006). *Proyecto «Control Preventivo y Seguimiento a las Políticas Públicas en materia de Desmovilización y Reinserción» Tomo II*.

Procuraduría General de la Nación. (2015, diciembre 3). «Plebiscito y acto legislativo que otorga facultades extraordinarias al presidente de la República: Un oscuro momento para la institucionalidad» Procurador Alejandro Ordóñez Maldonado. Procuraduría General de Colombia. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/Plebiscito-y\\_acto\\_legislativo\\_que\\_otorga\\_facultades\\_extraordinarias\\_al\\_presidente\\_de\\_la\\_Republica\\_\\_un\\_oscuro\\_momento\\_para\\_la\\_institucionalidad\\_\\_Procurador\\_Alejandro\\_Ordenez\\_Maldonado.news](https://www.procuraduria.gov.co/portal/Plebiscito-y_acto_legislativo_que_otorga_facultades_extraordinarias_al_presidente_de_la_Republica__un_oscuro_momento_para_la_institucionalidad__Procurador_Alejandro_Ordenez_Maldonado.news)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2003). *El conflicto, callejón con salida: Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia—2003*. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/colombia\\_2003\\_sp.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/colombia_2003_sp.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2007, mayo). La reinserción en las regiones: Todo un desafío. *Hechos del Callejón*, 25, 2-5.

Real-Dato, J. (2009). Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 117-143. <https://doi.org/10.1080/13876980802648268>

Rettberg, A. (2003). Diseñar el futuro: Una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el postconflicto. *Revista de Estudios Sociales*, 15, 15-28. <https://doi.org/10.7440/res15.2003.01>

Revista Cambio. (2002, agosto 26). *Desertar y ganar*. 479.

Rivas Gamboa, Á., & Méndez, M. L. (2008). *Agendas Locales Para la Reintegración: Retos, experiencias y oportunidades* (Serie Informes No. 7; p. 22). Fundación Ideas para la Paz.

Roth, A.-N. (2002). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación (Primera). Colombia: Ediciones Aurora.

Roth, A.-N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En A.-N. Roth (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 17-66). Universidad Nacional de Colombia.

Roth, A.-N. (2017). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación* (Duodécima). Ediciones Aurora.

Rubio, R., & Vargas, A. (2004). Desmovilización y reinserción de excombatientes: ¿transición hacia...? En *Conflicto y seguridad democrática en Colombia: Temas críticos y propuestas*. Fundación Social.

Rubio Serrano, R., & Rosero Vera, A. (2010). El Advocacy Coalition Framework, de Paul A. Sabatier: Un marco de análisis de política pública basado en coaliciones promotoras. En A.-N. Roth (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 183-212). Universidad Nacional de Colombia.

Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2-3), 129-168. <https://doi.org/10.1007/BF00136406>

Sabatier, P. A. (1991). Toward Better Theories of the Policy Process. *PS: Political Science and Politics*, 24(2), 147. <https://doi.org/10.2307/419923>

Sabatier, P. A. (1993). Policy Change over a Decade or More. En P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press.

Sabatier, P. A. (2007). The Need for Better Policies. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (Second edition). Westview Press.

Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (Second edition). Westview Press.

Saldarriaga Romero, J. (2013). *Análisis de la política pública distrital para la reintegración de excombatientes de grupos armados ilegales en Bogotá en el marco de las administraciones de Luis Eduardo Garzón (2004-2007) y Samuel Moreno (2008-2011)* [Tesis de pregrado, Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario].  
<https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4723/SaldarriagaRomero-Juana-2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sanabria, L. P. (2018). *Análisis de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y grupos armados ilegales (PRSE) 2008-2016* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia].  
<http://bdigital.unal.edu.co/70521/2/Leidysanabriap.2018.pdf>

Schlager, E. (2007). A comparison of frameworks, theories and models of the policy process. En P.A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd ed., pp. 293–319). Boulder, CO: Westview Press

Schönrock, P. (2005). Reinserción de ex-combatientes y cooperación internacional en Colombia. *Perspectivas Internacionales*, 2.  
<https://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/perspectivasinternacionales/article/view/755>

Semana. (2002a, febrero 26). *¿Super Alvaro? ¿Super Alvaro?*  
<https://www.semana.com/nacion/articulo/super-alvaro/49235-3>

Semana. (2002b, mayo 12). *Uribe sería el presidente de Colombia*. Especial - Elecciones 2002.

[https://www.colombia.com/especiales/elecciones\\_2002/encuestas/otras/semana1\\_020514.asp](https://www.colombia.com/especiales/elecciones_2002/encuestas/otras/semana1_020514.asp)

Semana. (2005, julio 17). *Paños de agua tibia*. Semana. <https://www.semana.com/nacion/articulo/panos-agua-tibia/73785-3>

Semana. (2015, enero 12). "No vamos a entregar el país": General (r) Mora Rangel. Jorge Enrique Mora Rangel No vamos a entregar el país. <https://www.semana.com/nacion/articulo/jorge-enrique-mora-rangel-no-vamos-entregar-el-pais/451787-3>

Semana Rural. (2018, diciembre 5). *Henry Acosta, el hombre que sentó al gobierno y a las Farc en la misma mesa*. Semana rural. <https://semanarural.com/web/articulo/henry-acosta-facilitador-del-proceso-de-paz-con-las-farc/726>

Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2011). Policy Narratives and Policy Processes. *Policy Studies Journal*, 39(3), 535-561. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00420.x>

Sierra, Á. (2003, mayo 18). *Política de paz o arma de guerra*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-994212>

Söderström, J. (2015). *Peacebuilding and ex-combatants: Political reintegration in Liberia*. Routledge.

Subedi, D. B. (2014). Conflict, Combatants, and Cash: Economic Reintegration and Livelihoods of Ex-combatants in Nepal. *World Development*, 59, 238-250. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.01.025>

Thorsell, S. (2013). Towards People-Centred Economic Reintegration? An analysis of the Economic Reintegration Strategy of Demobilised Combatants in Colombia. *Colombia Internacional*, 77, 177-215. <https://doi.org/10.7440/colombiaint77.2013.07>

Tickner, A. B., & Pardo, R. (2003). En busca de aliados para la "seguridad democrática": La política exterior del primer año de la Administración Uribe. *Colombia Internacional*, 56-57, 64-81.

True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (Second edition). Westview Press.

Turriago Piñeros, G., & Bustamante Mora, J. M. (Eds.). (2003). *Estudio de los procesos de reinserción en Colombia 1991-1998* (1. ed). Alfaomega Colombiana S.A.

Ugarriza, J. E. (2013). La dimensión política del postconflicto: Discusiones conceptuales y avances empíricos. *Colombia Internacional*, 77, 141-176. <https://doi.org/10.7440/colombiaint77.2013.06>

Uribe Vélez, Á. (2002). *Manifiesto Democrático—100 Puntos Álvaro Uribe Vélez*. Álvaro Uribe Vélez. <https://alvarouribevelez.com.co/primeracampana-2-2/>

Vila, C. M., Torres, N., Ramos, M. V., Botero, H., & Lapacó, M. (2008). Periodismo, desmovilización y reinserción Journalism, demobilization and reinsertion. *Revista Diversitas - Perspectivas en Psicología*, 4(2), 375-399.

Villamizar, D. (2010). *Reintegración de excombatientes y construcción de paz Barrio Santa Rosa en Bogotá, un estudio de caso* [Trabajo de grado especialización]. Universidad Nacional de Colombia.

Villarraga S., Á. (2013). Experiencias históricas recientes de reintegración de excombatientes en Colombia. *Colombia Internacional*, 77, 107-140. <https://doi.org/10.7440/colombiaint77.2013.05>

Villarraga S., Á. (2015). *Biblioteca de la Paz 1980-2013. Los procesos de paz en Colombia, 1982-2014: Documento resumen*. Fundacion Cultura Democrática - FUCUDE.

Villarraga S., Á. (2018). Los acuerdos de paz Estado-guerrillas en Colombia, 1982-2016. *Derecho y Realidad*, 14(28). <https://doi.org/10.19053/16923936.v14.n28.2016.7815>

Willems, R., & van Leeuwen, M. (2015). Reconciling reintegration: The complexity of economic and social reintegration of ex-combatants in Burundi. *Disasters*, 39(2), 316-338. <https://doi.org/10.1111/disa.12102>

Zamora, R. (2016, marzo 3). *Hablemos de Territorios Especiales para la Paz*. Diálogos de Paz FARC-EP. <http://www.pazfarc-ep.org/boletinesprensafarc/item/3354-hablemos-de-territorios-especiales-para-la-paz.html>

Zamora Zamora, V. M. (2015). *Discurso y política sobre procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración en Bogotá: La representación de los desmovilizados en el diario El Tiempo (2005—2010)* [Tesis de pregrado]. Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.