

Los derechos humanos, base de la política pública colombiana de reinserción

Jhonattan Rodrigo Hormaza G.
Martha Milena Mora Castro*

A partir de 1987, año en el cual se observó la ampliación y fortalecimiento del Cartel de Medellín y de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y hasta el día de hoy, se ha tratado de aplicar una serie de reformas y programas que eviten la expansión de los grupos armados en Colombia. Este objetivo se ha convertido en prioridad para el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006; 2006-2010), durante el cual se han presentado gran cantidad de desmovilizaciones de personas que hacían parte de grupos armados, entre los cuales se pueden identificar las AUC, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), entre otras.

En materia de normatividad, como última medida se aprobó la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), la cual otorga beneficios a reinsertados y víctimas del conflicto armado. Sin embargo, se siguen presentando hechos atroces que continúan escandalizando a la comunidad internacional, como masacres, desplazamientos, secuestros, siembra de minas antipersonales, sicariato, entre otras.

Por esto es necesario aplicar una política pública dirigida a los diferentes actores del conflicto, con la cual se llegue a una posible solución a la violencia en Colombia, y con la que se ofrezca posibilidades de reintegración a la vida civil para los individuos pertenecientes a los grupos armados, con el respeto de los derechos humanos que involucra necesariamente en la sociedad el concepto de reinserción o reintegración¹.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente documento se pretende esbozar en forma metafórica² el tema de la reinserción en Colombia, tomando como referencia el pensamiento *amartyano*³ de libertad y desarrollo, y el funcionamiento de las políticas públicas bajo el criterio globalizado de los derechos humanos. Inicialmente se hace una explicación sobre el desarrollo del conflicto armado en Colombia, para examinar con ello la importancia de la política pública dirigida a la solución del problema. Luego se plantean los actores determinantes para el desarrollo de la política pública y cómo ésta ha ido evolucionando a partir de las necesidades de la población afectada por el conflicto. Con lo anterior se podrán ver no sólo los logros, sino también

* Estudiantes de VII semestre de Economía, Universidad Central.

¹ Inicialmente este proceso fue conocido como *desmovilización*, puesto que buscaba el desarme y la disminución del personal en las filas de los grupos armados. Ahora se ha adoptado el concepto de *reintegración*, debido a que pretende el mejoramiento de la calidad de vida de estas personas y su adaptación a la vida civil.

² La forma narrativa alude a los subtítulos del documento, los cuales son una metáfora de la “Liga de la Justicia”, que va a representar a todos los actores que se tratarán, y a frases célebres de cuentos infantiles, con los cuales se pretende resaltar el contenido de cada sección en el texto.

³ Se refiere al pensamiento de Amartya Sen.

las falencias en aspectos sociales y políticos que llevarán a establecer la eficacia de la política pública.

Esta eficacia, de ser comprobada en este texto, debería generar un desarrollo social (desde la perspectiva de Amartya Sen) ya que tendría en cuenta la expansión de las libertades fundamentales de los individuos que intervienen en el proceso de reintegración a partir de las necesidades sociales, económicas y políticas que éstos presenten. Con esto se formaría una relación cíclica entre desarrollo y libertad, ya que este segundo factor no es sólo el fin principal del desarrollo, sino una herramienta para conseguirlo.

Érase una vez...

Si logramos mirar en perspectiva las últimas tres décadas de vida de nuestra nación, sin duda alguna, bien sea que se observe la situación desde fuera o desde dentro de las fronteras, es claro que el conflicto armado se convierte en la primera referencia que viene a la mente.

Sin embargo, existe en el análisis histórico de esta realidad una situación imposible de obviar por el Estado o por la sociedad en su conjunto: establecer qué tipo de personas hacen parte de la lista de “enemigos nacionales”, teniendo en cuenta que no todo combatiente se encuentra en la cúspide de la pirámide jerárquica de sus organizaciones, y que en conjunto representan un fuerte grupo de la población; que cuentan con poco o ningún poder de determinación y sí grandes falencias en las garantías para establecerse en la sociedad, con lo cual se refieren al conjunto de personas, en su mayoría campesinos, que no han tenido la oportunidad de elegir entre hacer parte de estos grupos armados o no. Es por ello que una política pública de reintegración es clave para otorgar capacidades individuales que logren una mejora conjunta de la sociedad, y con esto encontrar un camino que lleve al objetivo generalizado para la nación, la tan anhelada paz.

Para entender de forma más clara este conflicto armado en el que existe no sólo la contienda entre el ejército y la guerrilla, sino también la de los paramilitares, narcotraficantes y otros grupos al margen de la ley, se debe remitir a sus inicios en Colombia.

En 1964 nacen las primeras dos organizaciones guerrilleras modernas: algunas autodefensas campesinas influenciadas por el Partido Comunista conforman las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo. Al mismo tiempo, surge un foco guerrillero, inspirado por la revolución cubana pero igualmente vinculado a la histórica resistencia campesina en el departamento de Santander. Se llama Ejército de Liberación Nacional, [que] proclama la estrategia del Che Guevara para derrocar al gobierno colombiano y gana mucha simpatía por la integración del cura Camilo Torres en 1965 [...] En 1967, con la división internacional de los partidos comunistas entre “pro-soviéticos” y “pro-chinos” nace una tercera organización, el Ejército Popular de Liberación, de pensamiento maoísta. En poco tiempo logra extenderse, particularmente en los departamentos de la Costa Atlántica⁴.

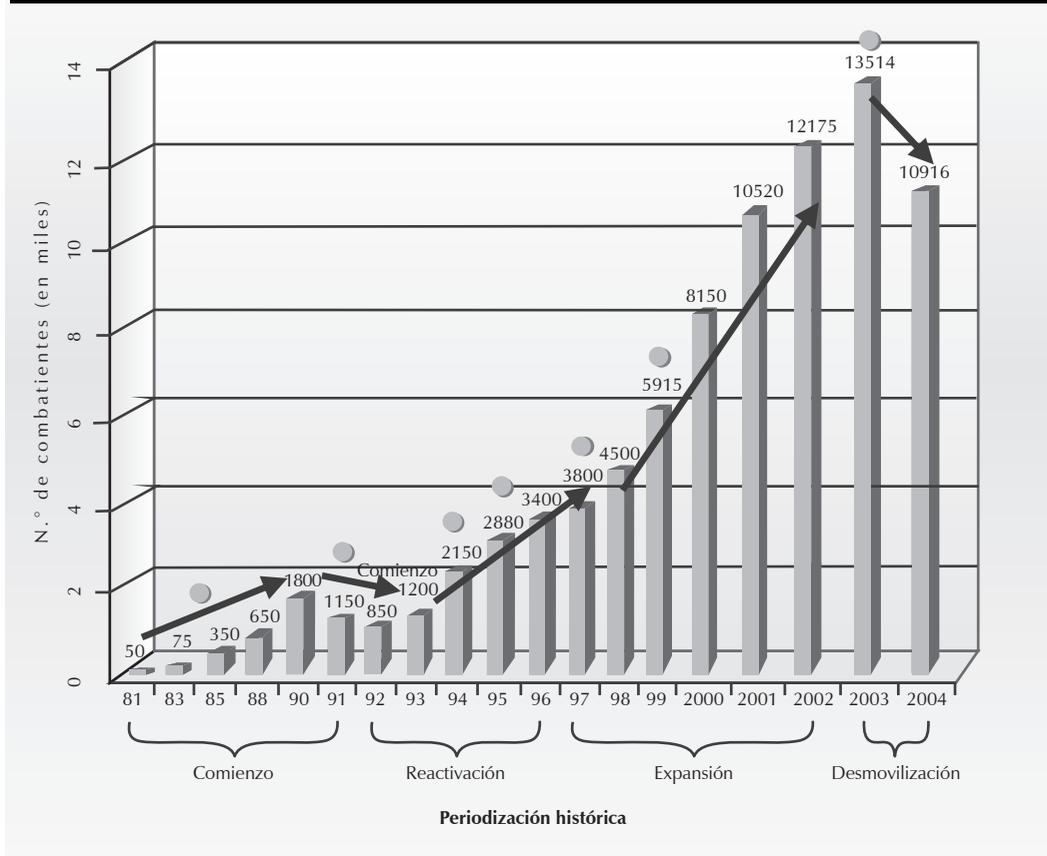
Para la década de los 1980, para combatir a estos grupos guerrilleros se formó el grupo Muerte a Los Secuestradores (MAS), gestado por narcotraficantes liderados por Pablo Escobar y Gonzalo Rodríguez Gacha y organizados en un comienzo contra los grupos guerrilleros que afectaban sus actividades por medio de secuestros y chantajes.

En los años 1990 aparecieron las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que en 1997, bajo el mando de Carlos Castaño, lograron organizarse con un mando único nacional y no como simples grupos regionales dispersos. Las AUC querían entonces lograr reconocimiento político, debilitar el proceso expansionista de las guerrillas ya existentes y apoderarse de zonas claves para el tráfico de drogas, que se convertirían en su principal fuente de financiamiento.

Desde entonces, y en una continua lucha, que se expandió desde el Magdalena Medio, pasando por los departamentos de Córdoba, Urabá, Putumayo y Meta, estos

⁴ Tomado de: <http://www.nuevaalejandro.com/01/sanluisg/Conflictos/Colombia/Guerrilla.htm>. Consultado el 23 de septiembre de 2009.

Gráfico N.º 1. Evolución del número de integrantes de los grupos paramilitares: 1981-2004



Fuente: VerdadAbierta

grupos paramilitares crecieron de manera continua hasta 2003, como se observa en la siguiente gráfica.

A partir del año 2004, las AUC, que representaron el grupo armado que aceptó mayormente la política de desmovilización, muestran una fuerte disminución en sus filas, hasta llegar a su aparente disolución a mediados del año 2006 tras el desarme de aproximadamente 31.000 miembros de esa organización. Decimos aparente teniendo en cuenta el actual surgimiento de diversos grupos sectoriales, tales como las “Águilas Negras” y otras bandas de delincuencia común, con integrantes de los antiguos grupos paramilitares, que optaron por acogerse inicialmente al proceso de desarme, pero que no continuaron hasta la meta de reintegración; el fenómeno se puede ejemplificar con cifras específicas de capturas por parte de la Dirección de Investigación Criminal, DIJIN.

BANDA CRIMINAL	CAPTURADOS	ERAN DESMOVILIZADOS
Sur del Cesar (Cesar)	22	6
Águilas Negras N. de Santander (Norte de Santander)	18	1
Águilas Negras sur de Bolívar (Magdalena Medio)	5	3
Los Rastrojos (Putumayo)	1	

Fuente: Dirección de Investigación Criminal, DIJIN.

¿Es realidad o puro cuento?

Hay que tener en claro que *teóricamente*, si nos atenemos a lo expuesto por Ives Meny y Jean-Claude Thoenig (1993), la reinserción en Colombia debe ser considerada una política pública enfocada al desarrollo social, ya que posee financiación, promulga el respeto a los derechos humanos y es legítima por ser objetivo de los sectores público y privado, características sin las

cuales una propuesta social no puede ser considerada como de carácter público. Pierre Muller, a su turno, acepta la definición de política pública de Meny y Thoenig (Muller, 2000) y agrega que el principal objetivo de una política pública es la solución de problemáticas sociales existentes en las relaciones entre diversos sectores de la población. Esto sería aplicable a la implementación de la política enfocada a la reintegración, que tiende como política pública a convertirse en doctrina y justifica la acción gubernamental.

Aparte de los fundamentos sobre política pública que nos dan a conocer los anteriores autores, no podemos olvidar que “el aumento de la libertad mejora la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismos, así como para influir en el mundo” (Sen, 1992, 35). Con ello, este autor muestra la importancia de generar una política de reintegración que reconozca la libertad como principio fundamental en una sociedad (en especial la colombiana por su conflicto interno), y motiva la realización de una evaluación que permita ver cuáles son los puntos concretos de la mencionada política, cuáles sus alcances y qué capacidad de acción tiene ésta, según las expectativas que se generaron en el momento de ser aprobada en busca del desarrollo social.

Es preciso por ello desglosar el proyecto de reinserción en tres grandes fases que cubren, en primer lugar, el desarme de combatientes; en segundo término, el objetivo relacionado con la desmovilización; y una última fase dedicada específicamente a la reintegración de los afectados por la política, para que logren, al final del proceso, retomar sus vidas inmersos en el contexto social de paz en la sociedad.

Las primeras desmovilizaciones en Colombia se dieron durante los años 1990 cuando nueve grupos guerrilleros se desmovilizaron, dejando a 4.817 individuos acogidos al programa que el gobierno de ese entonces diseñó a través de la Oficina Nacional de Reinserción (VerdadAbierta, 2008).

De acuerdo con la cita anterior, podemos apreciar que a pesar de que la actual administración, en cabeza del presidente Álvaro Uribe, ha logrado un mayor

avance en la política, ésta no es nueva en Colombia y ha dejado resultados positivos (la desmovilización de grandes grupos armados tales como el Ejército Popular de Liberación, el Partido Revolucionario de los Trabajadores o la Corriente de Renovación Socialista, entre otros).

Hoy en día, el reto es muchas veces mayor que el que se presentaba hace 10 años, puesto que se pretende reintegrar a la vida civil a más de 46 mil ex combatientes de los grupos armados que se han acogido a la norma y es por ello que las preguntas de fondo ya no están dirigidas en torno a cómo mostrar de forma positiva la funcionalidad de la política pública de reinserción, sino a cuántas facilidades se presentan para el adecuado funcionamiento de la misma; qué tan adecuadas son las estrategias para el progreso individual de cada desmovilizado, y qué hacer para que no se dé la más temida de las problemáticas: que los afectados reincidan en actividades ilícitas y sólo se haya logrado cambiar de nombre a las organizaciones que hacen daño a la población, mas no su eliminación. Este hecho también preocupa a la comunidad internacional, según se deduce del análisis de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre el tema:

En el plano internacional y especialmente en los países de la Unión Europea, se percibe que el gobierno colombiano ha logrado mitigar algunos de los cuestionamientos y suspicacias más fuertes frente a una política considerada demasiado inclinada hacia la mano dura y la lucha contra el terrorismo, demasiado permisiva en su tratamiento de los paramilitares y en detrimento de la aplicación plena de los derechos humanos (Schultze-Kraft, 2005).

De este tipo de preocupaciones se derivan estudios que dan como resultado cifras poco alentadoras con relación a la calidad de vida de los desmovilizados, si miramos como evidencia que, para el año 2007, “más de la mitad de los 33 mil ex guerrilleros y ex paramilitares estaban sin servicio de salud ni apoyo psicológico, y un número mayor sin acceso a educación o capacitación” (Fundación Ideas para la Paz, 2008).

La política pública de reinserción que plantea el actual gobierno está entonces encaminada en dos direcciones: en primer lugar, la atención de las necesidades sociales, centrada a su vez en cuatro puntos: 1) ayuda humanitaria, 2) afiliación al régimen subsidiado de salud, 3) posibilidad de formación académica u ocupacional, y 4) un servicio social de reparación. En segundo lugar, esa política busca la solución de preocupaciones económicas, con vinculación a empresas que les permitan a los ex combatientes una solución duradera para el sostenimiento personal, o la realización de proyectos productivos individuales con los que se logre la misma finalidad. Se transforma así el modo de solucionar los problemas que presenta la eliminación de grupos armados, la cual se había basado, para los gobiernos de las décadas anteriores, en la negociación directa, como ocurrió con los diálogos de Caracas (1991), Tlaxcala (1992) y los sostenidos en la zona de distensión del gobierno Pastrana (1998-2002).

Y... ¿cómo vamos?

Luis Carlos Restrepo Ramírez, Alto Comisionado para la Paz en el periodo 2002-2009, opinaba que en cuestiones de política de justicia y paz, los procesos de negociación con grupos armados se vieron empañados en el pasado por una justicia establecida con un orden de “paz e impunidad”, es decir, los individuos al margen de la ley eran principalmente buscados para impartirles un castigo sin opción de rehabilitación; o en casos como los establecidos en acuerdos con las FARC en 1984, y otros grupos al margen de la ley como el M-19 (1990), se trató de incentivar el desarme por medio del perdón y olvido de crímenes y víctimas.

Pero esta estrategia no dio resultado, ya que los grupos armados acrecentaron sus filas, y por ello, a partir de cambios en la Constitución de 1991, específicamente en el artículo 189, y de la implementación de la Ley 418 de 1997 en el gobierno de Ernesto Samper Pizano y sus reformas, se ha pasado a la ofensiva contra estos grupos.

A partir de este punto se empiezan a desarrollar decretos y leyes que han venido transformando la intervención del Estado como actor; también se ha desarrollado en mayor medida el interés por el bienestar de los reinsertados, y la participación del sector privado como fuente de empleo y de capacitación para que éstos se vuelvan parte de una sociedad productiva.

Específicamente se obtiene del Estado un compromiso de velar por la seguridad de los reinsertados, para otorgarles, más que una compensación monetaria que termine por inducirlos a la dependencia, la oportunidad de ser partícipes activos y la posibilidad de obtener una reintegración efectiva en la sociedad; a partir de la facilitación del diálogo y la firma de acuerdos con grupos armados ilegales, a los cuales se les otorgaría reconciliación con la sociedad y una tranquila convivencia.

Las negociaciones entre los grupos (reconocido su carácter político) y el Estado buscan, según la Ley 418 de 1997:

... soluciones al conflicto armado, la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto a los derechos humanos, el cese o disminución de la intensidad de las hostilidades, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Lo anterior reafirma el objetivo de esta ley en el contexto del pensamiento amartyano, según el cual:

... la falta de libertad económica puede alimentar la falta de libertad social, de la misma forma que la falta de libertad social o política también puede fomentar la falta de libertad económica (Sen, 1992: 25).

Damos ahora un salto en el tiempo, de 1997 a 2002, cuando se aprueba la Ley 782 del 23 de diciembre, en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, por la cual se prorroga y modifica la Ley 418 de 1997 a la que nos acabamos de referir, y se les otorga mayor poder a los representantes autorizados por el Gobierno para proseguir con las negociaciones,

velar por el acercamiento a la paz, cumplir los derechos humanos y la normatividad internacional, encargarse de la reincorporación a la vida civil de los desmovilizados, entre otras funciones.

Adicionalmente, en la legislación colombiana se ha venido aprobando otra serie de normas, entre las cuales se encuentran los decretos 128 de 2003, 3043 de 2006 y 1059 de 2008, con los cuales se busca profundizar en la política de reincorporación a la vida civil, generando garantías a los interesados sobre sus derechos básicos, como la educación, el empleo y el desarrollo de actividades productivas independientes.

Sin embargo, es necesario aclarar quiénes pueden ser considerados como *desmovilizados* y quiénes como *reincorporados*, a partir de las definiciones explícitas en cada decreto, por lo cual las citaremos textualmente:

El desmovilizado es aquel que por decisión individual abandone voluntariamente sus actividades como miembro de las organizaciones armadas al margen de la ley, esto es, grupos guerrilleros y grupos de autodefensa, y se entregue a las autoridades de la República [...] Reincorporado es el desmovilizado certificado por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas –CODA– que se encuentre en el proceso de reincorporación a la vida civil. (Congreso de la República, 2003).

Es así como, a partir de las anteriores definiciones, cualquier persona, para hacer parte de proceso de reincorporación, primero debe presentarse ante una autoridad (juez, fuerza pública) como desmovilizado, reconociendo el grupo al cual pertenecía. A partir de este punto el Ministerio de Hacienda tiene la obligación de suplir las necesidades básicas del individuo o el grupo, y las de sus familias. Luego, en un plazo no mayor de 15 días, se notifica y entrega al Ministerio del Interior, donde se abrirá un acta con los datos personales del desmovilizado, sus huellas y los motivos de deserción del grupo en el que se encontraba. Finalmente, éste debe recibir una constancia del Comité Operativo para la Dejación de Armas (CODA), la cual garantiza su compromiso de continuar el proceso de reintegración, ya sea en la cárcel o en un hogar temporal proporcionado por el Estado.

Esta constancia le puede generar beneficios al desmovilizado, como entrega de documentos personales (cédula de ciudadanía, libreta militar, certificado de antecedentes), servicio de salud (para el desmovilizado y parte de su familia). Los ministerios de Defensa y del Interior, por medio de entidades como el DAS y la Policía Nacional, ofrecerán en caso necesario seguridad a los desmovilizados y a su familia, y bonificaciones económicas si proporciona información valiosa sobre atentados, armamento, secuestrados, ataques, caletas, transporte de droga, entre otros.

Es necesario reconocer entonces que este proceso de reincorporación está inmerso en un marco más general que aboga por los derechos humanos, y que por tanto debe respetar y garantizar los derechos de las personas que abandonen voluntariamente las armas, y se acojan a los planes de desmovilización y reincorporación a la vida civil, así como obtener mayor información sobre el conflicto y la organización interna de los grupos armados ilegales. Este marco también debe tener en cuenta el reclutamiento de menores de edad, los cuales no deben ser usados como herramientas del conflicto; para ellos existen instituciones como el ICBF, que atienden a su recuperación física y mental para reintegrarlos a la sociedad.

Finalmente, el gobierno Uribe Vélez aprobó la Ley 975 de 2005, también conocida como Ley de Justicia y Paz, en la cual se respalda la desmovilización individual y colectiva, siempre y cuando se siga el debido proceso; adicionalmente, esta ley ofrece una pena alternativa a la determinada por sentencia, la cual se otorga según su contribución con la justicia, la reparación de víctimas y la resocialización.

En el caso de la desmovilización colectiva, los requisitos para acceder al programa de reinserción, además de los anteriores, son: comprobar el desmantelamiento y desmovilización del grupo insurgente; poner a disposición del ICBF a todos los niños y jóvenes no mayores de edad reclutados en sus filas; liberar a las personas secuestradas en su poder; finalmente, si los miembros del grupo están en la cárcel,

pueden acogerse al programa según su historial y la comprobación de pertenencia a cualquiera de los grupos al margen de la ley.

Es así como el proceso normativo ha ido evolucionando con el paso de los años, revelando el interés de los diferentes actores respecto al desarrollo social de aquellas personas que han decidido desarmarse y reintegrarse, por medio del avance de la política pública de reinserción que se ha implantado desde el presente gobierno. Este proceso no sólo ha de tener en cuenta un cambio cultural, es decir, una reforma del pensamiento individual de bienestar, sino, en conjunto con el sector público, una participación más activa de cada reincorporado en la sociedad, para que efectivamente se otorguen los bienes y servicios necesarios para mejorar su calidad de vida, cumpliendo con el objetivo de la política pública en el marco de los derechos humanos.

La Liga de la Justicia: héroes y villanos

Según el texto de Humberto Falção acerca de los *stakeholders*⁵, se pueden establecer algunos actores que se clasifiquen dentro de esta categoría como *primarios* y otros como *secundarios* en el contexto de reintegración. Entre los *stakeholders* primarios se encuentran cuatro actores representativos, seleccionados por su trascendencia en el tema que nos ocupa:

- *Estado*. Comprende el Presidente de la República, los ministerios, el Congreso (aprobación de leyes), el Poder Judicial (jueces y magistrados), la Alta Consejería para la Reintegración (ACR), entre otros, que tienen incidencia en la formulación de la normatividad y el debido proceso, para lograr la reinserción y reintegración de los actores del conflicto.

- *Reinsertados (reintegrados)*. Son la base principal del análisis de la política pública aquí expuesta, ya que sin la intención y colaboración de estos individuos, el objetivo del Estado de buscar la paz por medios distintos a la guerra se encontraría sin piso y no se hubiesen logrado resultados eficientes para la sociedad.
- *Grupos armados*. Se debe tener en cuenta a este actor como el principio del problema de estudio, que posee poder y está en la capacidad de otorgar otras opciones de vida a las personas que están en contraposición de las propuestas o de las formas de acción del Estado y a los posibles candidatos a la reinserción.
- *Fundaciones*. Son actores sin ánimo de lucro y se clasifican como entidades de nivel intermedio en cuanto a la posición que tienen para el tratamiento del conflicto. Son organismos que pretenden ayudar, dentro del marco legal, a los ex combatientes que se adhieren al proceso. Entre ellos vale la pena resaltar, por su contribución, a la Fundación Ideas para la Paz y a la Fundación Colombiana de Tiempo Libre y Recreación, entre otras.

También se encuentran cuatro *stakeholders secundarios*, que tienen incidencia en la realidad circundante de la nación, pero su factor de *urgencia* está aún limitado a la opinión y a la crítica de los planteamientos propuestos por los actores primarios. Su poder económico y político, a pesar de ser significativo, no genera los cambios que se pueden obtener con las condiciones de los actores primarios. Los *stakeholders* secundarios son:

- *Comunidad nacional*. Se considera un actor debido a que es el conjunto de personas inmersas en la sociedad, que aceptarán y tratarán de convivir con los ex combatientes, conozcan o no su condición.

⁵ Según Mitchell, Agle y Wood, son actores que afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una organización dada, en diferentes grados, en la medida en que poseen entre uno y tres atributos básicos: poder, legitimidad y urgencia. Véase Falção Martins y Fontes Filho (1999).

Este actor afecta la realidad social y psicológica que estas personas normalmente puedan tener en su diario vivir.

- *Comunidad internacional.* Está conformada por las ONG y todas las entidades que defienden los derechos humanos, las cuales algunas veces cumplen el papel de veedores entre el Gobierno y los grupos armados, o simplemente se limitan a ofrecer su opinión para establecer los avances o retrocesos que se presenten en el país en materia de cumplimiento de las metas de la comunidad internacional. Una de las principales entidades de esta clasificación es la OEA.
- *Medios de comunicación.* Poseen un alto grado de influencia sobre la comunidad nacional e internacional, y pueden generar con ello su apoyo o no hacia una política pública como ésta, en la que son evidentes los beneficios que de una u otra manera se les otorgan a las personas consideradas como victimarios.
- *Otros grupos.* Entre éstos se encuentra, en el contexto social, a las víctimas del conflicto, las cuales consideran injusto el desarrollo de esta política; y en el plano económico a los empresarios, los cuales exigen seguridad para su inversión debido a que se les encomienda la tarea de aceptar en sus nóminas a ex combatientes.

Según el trabajo de Lowi (1992), se debe hacer énfasis en que cada uno de estos actores forma parte del desarrollo de una política pública, que a su vez se encuentra inmersa en los campos donde se define el poder, pues merced a esa política se toman decisiones gubernamentales sobre la utilización de recursos.

Una vez definidos los actores que intervienen en el desarrollo de la política de reinserción, se preten-

de hacer una descripción más objetiva de la misma, contando con el apoyo de la Fundación Ideas para la Paz. Este proceso es observado como una política regulatoria por parte del Estado, la cual depende de instituciones trascendentales como el Congreso o la Corte Constitucional, que han venido capacitándose y tecnificándose para utilizar la Ley de Justicia y Paz.

De acuerdo con Mariana Díaz, quien hace parte del Área de Posconflicto y Construcción de Paz, de la Fundación Ideas para la Paz, el proceso colombiano para la reintegración es complejo ya que Colombia es un país con un conflicto vivo, en el cual se optó por poner en marcha el proceso de desarme, desmovilización y reintegración⁶, lo cual ha hecho que grupos conformados por víctimas y la oposición lancen fuertes críticas al Estado, teniendo en cuenta que la esencia del proceso ha sido otorgar beneficios a los victimarios, aunque no se puede olvidar que la Ley de Justicia y Paz se considera un catalizador en la búsqueda del desarme y la reincorporación. Dice en este sentido la doctora Díaz:

Esta ley es una buena iniciativa. Sin embargo, desbordó la capacidad del Estado, tomando como ejemplo la situación de la defensoría pública, teniendo en cuenta que en algunas regiones se cuenta con apenas 5 defensores públicos para cubrir a 500 víctimas; por tanto, se trata de una iniciativa que no está completa, pero ha tenido grandes avances. Es un proceso injusto pero necesario para dar paso a un gran proyecto que debe armar un Estado. Adicionalmente, en Colombia es más complicado el hecho de *reintegrar* a alguien, porque esta política puede tener resultados nefastos en el futuro, ya que [...] implica violencia, y se necesita, primero que todo, empezar a incluir más a los desmovilizados y a las víctimas en la planeación de estas políticas, abriéndoles espacios reales de participación. Hay que empezar a hacer un cambio cultural en el país, pues hasta la niña más “gomela”⁷ es víctima del conflicto. Toda Colombia es víctima de su propio invento y es necesario reconocer que nuestros victimarios también son muchas veces víctimas, pues no se puede catalogar a un niño de 11 años como victimario cuando no tuvo ninguna otra opción.

6 La representante de esa fundación habla de reintegración y no de desmovilización debido a que el concepto ha ido evolucionando, pues ha pasado de ser visto como entrega de dinero por información o desmovilización a equiparlo con un trabajo conjunto con las comunidades receptoras, para que realmente ellas acojan a estas personas.

7 La funcionaria utiliza este término para referirse a aquellas personas jóvenes con buena posición económica.

Se debe dejar de ver como enfermos tanto a las víctimas como a los victimarios. Las dos partes deben estar involucradas en la solución, así como la sociedad en su conjunto, teniendo en cuenta que no se trata de un problema apartado, de una región alejada, sino de algo que está afectando a todos los rincones del país.

...Y vivieron felices... Falta comer perdices...

A partir del análisis de las políticas públicas de Ives Meny y Jean-Claude Thoenig (1993), el programa estatal de *reintegración* en Colombia en teoría cumple, como se había mencionado anteriormente, las características establecidas por estos autores. En el estudio realizado en este texto se puede concluir que la política pública de reinserción se cumple. Lo anterior se afirma con base en:

- *Contenido*. El Estado ha proporcionado financiación para el desarrollo de la reincorporación y ha llevado al Gobierno a tratar de suplir la demanda de paz de la sociedad.
- *Programa*. El producto final, entendido como la reintegración de los individuos que hacen parte del conflicto, tiene un marco general de acción bajo la política internacional de derechos humanos.
- *Orientación normativa*. La política pública de reintegración espera lograr la paz y el desarrollo de las libertades individuales que, según Amartya Sen, generan funcionamientos u oportunidades reales para lograr el bienestar. Esto implica, adicionalmente, ofrecer a las personas las condiciones para desarrollar capacidades que les permitan cumplir sus metas personales de forma equitativa. Por tanto, se podría afirmar que esta política está encaminada a conseguir el desarrollo social general.
- *Factor de coerción*. En este caso, el encargado de hacer realizable la política de reintegración es el Estado. Es él quien cuenta con el poder y la legitimidad para imponerla por la fuerza y por ende hacer cumplir las leyes.

- *Competencia social*. Se puede analizar la reintegración como política pública, ya que afecta directamente el comportamiento y entorno de los beneficiados por ella, y a la sociedad que los acoge con la disminución de la violencia.

Aunque el proceso de reintegración se encuentra en una fase intermedia que requiere de mayor participación de los reintegrados mismos, y de un mayor presupuesto que permita agilizar los procesos de entrega de beneficios, se ha podido evaluar por medio de este trabajo que la solución al problema de reintegración se ha ido desarrollando efectivamente como una política pública; es decir, que a partir del pensamiento *amartyano* sobre el desarrollo social y la libertad, el Estado ha creado un medio que *intenta* permitir el crecimiento de las capacidades de los ciudadanos, a partir de instituciones como la ACR, que tratan de velar por el cumplimiento de los derechos humanos.

Según la página oficial de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración (ACR), su objetivo general se determina a partir del Decreto 3043 del 7 de septiembre de 2006. La ACR es la encargada de 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, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia, y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Para finalizar este texto se puede concluir que la “historia animada” de nuestra realidad deja ver cómo efectivamente en el entorno podemos apreciar algunos “héroes” y “villanos” que han contribuido a la implementación de la política pública de reinserción, poniendo en marcha esta iniciativa; es necesario profundizar en las necesidades que realmente cambiarán a fondo el entorno en el diario vivir de los ex combatientes, y de la ideología de la sociedad receptora. Por tanto, en esta historia, el final tradicional de los cuentos de hadas, en el cual todos viven felices y comen perdices, sólo podrá ser resuelto por el tiempo.

Bibliografía

- Congreso de la República de Colombia (2003). Decreto N.º 128 de 24 de enero de 2003. *Diario Oficial*, 45.073.
- Congreso de la República de Colombia (2005). Ley N.º 975 de 25 de julio de 2005. *Diario Oficial*, 45.980.
- Falção Martins, Humberto, y Fontes Filho, Joaquim Rubens (1999). “¿En quién se pone el foco? Identificando *stakeholders* para la formulación de la misión organizacional”. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 15, 1-18.
- Fundación Ideas para la Paz (2008). “Alternativas de generación de ingresos para desmovilizados: programa de reinserción a la vida civil”. Alta Consejería para la Reintegración. *Serie Informes N.º 5*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Lowi, T. (1992). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En: Aguilar Villanueva (comp). *La hechura de las políticas*, Colección Antologías de Política Pública, Segunda Antología. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Meny, I. y Thoenig, J. (1993). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel, Ciencia Política.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sen, Amartya (1992). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.
- VerdadAbierta (2008). *Desmovilización y desarme*. Disponible en: www.verdadabierta.com.
- Schultze-Kraft, Markus (2005). *El año de las definiciones políticas*. Quito: Crisis Group. Disponible en: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3351&l=1>.