

Francy Carranza Franco

Arme y desarme en Colombia

**Creación de ciudadanía,
construcción de Estado
y procesos de DDR**

ARME Y DESARME EN COLOMBIA
Creación de ciudadanía, construcción de
Estado y procesos de DDR

ARME Y DESARME EN COLOMBIA

Creación de ciudadanía, construcción de Estado y procesos de DDR

Francy Carranza Franco



Arme y desarme en Colombia

Creación de ciudadanía, construcción de Estado y procesos de DDR

© Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz

Cra 5ª n.º 33B-02

PBX: (+57 1) 245 6181

www.cinep.org.co

© Taylor Francis Group

5 Howick Place

London, SW1P 1WG, UK

© Francy Carranza Franco

francycarranza@yahoo.com

Editor general de la colección Territorio, Poder y Conflicto: Fernán E. González G.

Coordinación editorial: Edwin Parada Rodríguez y Rocío Cely Herrera

Traducción: Francy Carranza Franco

Corrección de estilo: Fabio Leonardo Rodríguez

Diagramación y diseño de carátula: Silvia Trujillo

Impresión: DGP Editores S.A.S.

Título original: *Demobilisation and Reintegration
in Colombia: Building State and Citizenship*

Primera edición en español, agosto de 2020

Bogotá, D. C.

ISBN: 978-958-644-287-9

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Authorised translation from the English language edition published by Routledge,
a member of the Taylor & Francis Group. All rights reserved.

 CinepProgramaporlaPaz

 @Cinep_ppp

 Cinep_ppp

 Cinepppp



En un lejano país existió hace muchos años una Oveja Negra. Fue fusilada. Un siglo después, el rebaño arrepentido le levantó una estatua ecuestre que quedó muy bien en el parque. Así, en lo sucesivo, cada vez que aparecían ovejas negras eran rápidamente pasadas por las armas para que las futuras generaciones de ovejas comunes y corrientes pudieran ejercitarse también en la escultura.

La oveja negra, Augusto Monterroso

Contenido

Agradecimientos	9
Prólogo	11
Introducción	37
Construcción de Estado y construcción de ciudadanía	40
Programas de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR)	42
Metodología	49
Capítulo 1	
Acuerdos de paz en el siglo xx	57
Acuerdos de paz y construcción de Estado	76
Las guerras civiles entre liberales y conservadores	81
Las guerrillas comunistas	89
Las guerrillas comunistas y socialistas	95
Conclusión: amnistías, acuerdos y construcción de Estado	103
Capítulo 2	
Procesos de paz: Seguridad vs. Desarrollo	107
El alcance de la asistencia: enfoques minimalistas y maximalistas	108
La creación de grupos paramilitares	116
La Política de Defensa y Seguridad Democrática y el DDR	120
La Mesa de Conversaciones gobierno Santos – FARC	127
Conclusión: el dilema de seguridad y genocidio político	139
Capítulo 3	
Población objetivo: los excombatientes versus las comunidades	141
Enfoques centrados en los excombatientes	
vs. Enfoques centrados en la comunidad	142
La negociación del estatus político de los paramilitares	146
Desmovilizaciones individuales	162
Removilización colectiva de la guerrilla de las FARC	169
Conclusión: beneficios jurídicos y políticos	175

Capítulo 4

Aspectos sociales: programas del Gobierno

y organizaciones de excombatientes	177
Lo social en la literatura internacional	178
Procesos de paz con las guerrillas en la década de 1990	179
Programas de reintegración bajo el gobierno Uribe	183
Reincorporación bajo el gobierno Santos	197
Invisibilización, rechazo y discriminación	202
Conclusión: construyendo instituciones y tejido social	207

Capítulo 5

Aspectos económicos: estrategias económicas y pobreza

Lo económico en la literatura internacional	211
Estrategias de reintegración económica	212
Razones de no reincidencia	215
Conclusión: el verdadero valor de los incentivos económicos	237
	243

Capítulo 6

Aspectos políticos: partidos políticos, instituciones

y mecanismos ciudadanos	245
Lo político en la literatura internacional	246
Construyendo partidos políticos	248
Construyendo ciudadanía	262
Conclusión: construyendo Ciudadanía	270

Conclusión

Creación de ciudadanía, construcción de Estado	273
---	------------

Referencias bibliográficas	285
---	------------

Agradecimientos

Las ideas aquí desarrolladas son recogidas de entrevistas y conversaciones con los protagonistas de los diferentes procesos de reintegración y reincorporación. Me encuentro muy agradecida con todos los hombres y mujeres que participaron en este estudio por su tiempo, entusiasmo, generosidad y paciencia en contarme sus historias personales. De igual manera, los funcionarios de las diferentes instituciones nacionales y municipales jugaron un papel fundamental en esta investigación al compartir conmigo sus experiencias y opiniones, así como permitir y facilitar el trabajo de campo. Por tanto, estoy en gran deuda con el personal administrativo y técnico de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), la Agencia Colombiana de Reincorporación y Normalización (ARN), el programa Paz y Reconciliación en Medellín y el Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reinserción en Bogotá (PAPDRB), en Bogotá.

Varias de las entrevistas las hice en Bogotá, pero la mayoría fueron realizadas en mi trabajo de campo en donde recibí la mayor hospitalidad por parte de excombatientes y funcionarios en las sedes de la ACR en Cúcuta, Bucaramanga, Montería, Sincelejo, Barranquilla, Cartagena y Yopal; Paz y Reconciliación y el CEPAR en Medellín; así como en los ETCR de Icononzo, Tolima; Mesetas, Meta; La Barca, Cauca; Pondores, La Guajira; y Tierragrata, César. Agradezco también a los expertos académicos y de implementación que me concedieron entrevistas y me confiaron información valiosa: Markus Schultze-Kraft, Darío Villamizar, José Armando Cárdenas, Víctor Negrete, Luis Miranda y otras personas que prefirieron quedar como anónimas.

Además, tuve la fortuna de contar con la colaboración de Andrés Dávila Ladrón de Guevara y Germán Barragán quienes me dieron orientación inicial sobre el tema; de Illdefonso Henao, Myriam Criado y Álvaro Villarraga quienes generosamente compartieron sus historias de vida y su conocimiento de años de investigación sobre reintegración y reincorporación; y de Eline Hietbrink quien me ayudó en la realización de algunas entrevistas con excombatientes en la ETCR de Agua Bonita en Montañita, Caquetá.

En el plano personal, esta investigación no habría sido posible sin el apoyo y el amor de mis padres, quienes siempre han respaldado incondicionalmente mis estudios, viajes y proyectos. También me siento muy afortunada por tener la amistad de Helena Pérez-Niño y Pilar Jaime, con quienes tuve largas e ilustrativas conversaciones que dieron forma a muchas de las ideas que desarrollé en mi tesis. Anna Czajkowska contribuyó enormemente a plantear mi proyecto de investigación y Michael Hornbogen me dio enormes dosis de su paciencia y comprensión. Mis colegas del doctorado en SOAS siempre fueron de gran apoyo emocional y académico, sus críticas y comentarios fueron de gran utilidad para este proceso.

El grupo Rodeemos el Diálogo fue fundamental para mantener el contacto con la realidad colombiana mientras vivía en Londres y, una vez en Colombia, ha sido un constante polo a tierra y fuente de inagotable entusiasmo y acción colectiva en defensa de una paz que tanto necesitamos. Para esta investigación retomé mucho de lo hablado en diferentes tertulias y desayunos. Así mismo, mi participación en los grupos Ojo a la Paz, El Avispero y Movilizadorio me han dado la oportunidad de contribuir de forma directa a la construcción de paz desde diferentes frentes.

Varias personas contribuyeron enormemente al proceso de escritura: Juana Dávila, Juana Afanador, Simón Uribe y María Elisa Balen, así como los miembros del grupo Pen-Umbra, liderados por la profesora Marta Herrera, se tomaron el tiempo para leer y comentar varios capítulos de mi tesis de doctorado. James Hogg ayudó a dar sentido a mis ideas y mi escritura en inglés. Leyla Johana Cárdenas y Sebastián Vargas Posada hicieron lo mismo para la versión en español. Finalmente obtuve el apoyo incondicional del padre Fernán González S.J. y el equipo del Cinep/PPP, así como de Gustavo García de Ícono Editorial, para lograr esta versión en español, lo que además me permitió retomar, actualizar y repensar el análisis.

A todas estas personas mis más profundos sentimientos de gratitud.

Prólogo

La coyuntura reciente ha estado marcada por la discusión sobre los procesos de implementación de los acuerdos de La Habana, que fueron, incluso, uno de los temas cruciales de las movilizaciones sociales que se desarrollaron en todo el país a partir del 21 de noviembre del año pasado. Por eso, se ha llevado a cabo una campaña sistemática de difusión de los logros alcanzados por el actual Gobierno en esa materia, en la que se destaca, con razón, la eficiencia administrativa del comisionado Archila en el desarrollo de esos programas. Sin embargo, no existen todavía estudios sistemáticos sobre la manera como los procesos de reintegración y reincorporación de los gobiernos han venido afrontando las dificultades, desafíos y dilemas que encuentran los excombatientes para establecer nuevas relaciones con la sociedad y construir una identidad como ciudadanos, ni tampoco sobre sus consecuencias para el proceso de la construcción del Estado.

Para intentar responder a estas carencias, el presente libro de Francy Carranza, *Arme y desarme en Colombia: Creación de Ciudadanía, Construcción de Estado y Procesos de DDR*, pretende ir más allá de considerar los aspectos de la necesaria integración de los desmovilizados en la vida económica nacional para enfocarse en los factores sociales y políticos de largo plazo, recurriendo a los testimonios y las experiencias de los excombatientes, especialmente los de bajo rango, en los procesos de la entrega de armas, la reintegración y la reincorporación, cuyas percepciones y subjetividades no son normalmente tenidas en cuenta por los analistas, que tienden a concentrarse en el desarrollo de las políticas públicas.

Este libro se origina en la tesis doctoral de la autora en la Escuela de Estudios para el Desarrollo de la School of Oriental and African Studies (SOAS) de la Universidad de Londres, publicada originalmente en inglés, con el título *Demobilisation and Reintegration in Colombia. Building State and Citizenship* (Carranza-Franco, 2019), que ha sido completada y puesta al día para esta edición en español; su educación y estadía en el Reino Unido fueron financiados por la beca Francisco José de Caldas de Colciencias, gracias al apoyo académico del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia. En el IEPRI se inició y consolidó como investigadora gracias al apoyo del profesor Francisco Gutiérrez Sanín, con quien trabajó en diferentes momentos por más de 15 años, y a quien debe en buena parte haber orientado su carrera hacia la ciencia política. Además, esta tesis recoge su amplia trayectoria académica y profesional, especialmente en el área de la psicología social y cultural, en la que obtuvo una maestría en la London School of Economics and Political Science (LSE) de la Universidad de Londres, con un pregrado previo en Psicología de la Universidad Nacional de Bogotá.

En esos estudios sus énfasis fueron las representaciones sociales y las identidades de los combatientes y víctimas del conflicto, en relación con la construcción de ciudadanía y la configuración del Estado en Colombia. Además, participó como investigadora del Observatorio de Tierras¹, donde coordinó el equipo del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia y trabajó en el Instituto para la investigación educativa y el Desarrollo pedagógico, IDEP y en el Programa para el Desarrollo de Competencias ciudadanas del Ministerio de Educación. A estas actividades se suma su experiencia como docente en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y su participación en el laboratorio de innovación social y participación ciudadana, Movilizatorio.

El énfasis de sus trabajos sobre la construcción de ciudadanía hace que Francy Carranza insista en la recuperación de las perspectivas subjetivas de los agentes involucrados en el conflicto, cuyas entrevistas le permiten confrontar el desarrollo de las políticas estatales del desarme, la desmovilización, reintegración y reincorporación desde sus bases conceptuales y procesos históricos previos, con la práctica de la implementación de esos acuerdos. Para ello recurre también a la re-

1 Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, Proyecto Financiado por Colciencias.

visión de la abundante información existente sobre el tema, lo mismo que al análisis de los discursos y comunicados de prensa de los diversos actores: funcionarios del orden nacional, regional y local, líderes y combatientes desmovilizados, tanto de grupos paramilitares como guerrilleros, lo mismo que a las diversas compilaciones disponibles sobre los diferentes procesos de paz, los reportes de diversas instituciones y organizaciones multilaterales sobre la implementación de los acuerdos, la información de la prensa general y especializada.

Y, ya en el análisis de los marcos conceptuales del DDR, Carranza muestra que la insistencia de los programas gubernamentales y de las agencias de las Naciones Unidas y el Banco Mundial en los problemas económicos y de seguridad para los excombatientes, refleja la concepción teórica dominante en estas instituciones, inspirada en teóricos como Paul Collier, Anke Hoeffler y Mary Kaldor. Ellos privilegian las motivaciones económicas —la “codicia”— de los individuos rebeldes, en desmedro de los motivos políticos e ideológicos. En cambio, los estudios sobre la historia comparada de los Estados en occidente — como los de Charles Tilly, Norbert Elias y Michael Mann— y los análisis de experiencias concretas de reintegración en países africanos, tienden a subrayar los aspectos políticos y sociales para enfatizar la relación entre guerra y construcción estatal.

De ahí que, para la autora, el problema resida en el disenso entre los tomadores de decisiones sobre el sentido de la guerra y la paz, que se refleja en la manera como conciben la desmovilización y la reintegración de los excombatientes a la vida civil, en relación con la construcción del Estado y la creación de ciudadanía. Por eso, ella compara el estado del arte sobre la relación entre guerra y construcción del Estado con el caso de las guerras internas de Colombia y de los pactos que les pusieron fin. Para esa discusión, recoge las posiciones clásicas de Max Weber, Charles Tilly, Norbert Elias y Michael Mann, pero también de autores más recientes que contradicen o matizan esa asociación, al señalar que la monopolización estatal de la fuerza y la centralización política pueden coexistir con tendencias autoritarias y la hegemonización de la población por la eliminación de las minorías en vez de conducir a la paz, que necesitaría cierta dispersión del poder. Además, la construcción de la paz puede conducir a tensiones entre el acuerdo de la negociación y la legitimidad y capacidad del Estado para implementarlo, y también entre las elites que negociaron y la población en general.

Por otra parte, algunos de estos analistas señalan la contradicción entre las expectativas de una transición a sociedades en posconflicto y la lenta, y no siempre pacífica, construcción de los Estados, mientras que algunos critican que se asuma la debilidad del Estado central como la fuente de la violencia, dejando de lado formas no weberianas de Estado, la resistencia de formas informales de gobernanza y de las economías de guerra construidas durante la guerra; otros señalan la carencia de estudios de economía política que expliquen la continuación de la violencia en la posguerra y el hecho de que las intervenciones de la comunidad internacional no siempre son positivas. Otros analistas muestran que la democratización y los procesos de paz pueden coexistir con altos niveles de represión o, encontrar resistencias entre los poderes regionales y locales previamente existentes.

Además de estas discusiones de carácter teórico, varias investigaciones de carácter empírico han demostrado que la violencia en el posconflicto se explica más por motivaciones políticas que por codicia y búsqueda de objetivos económicos, mientras otros estudios muestran a los excombatientes como fatigados de la violencia y escépticos de su efectividad y otros muestran su desinterés en emplearse en el sector de seguridad. Estos hallazgos empíricos, al lado de otros, que evidencian los bajos niveles de criminalidad que se presentan entre ellos y la poca relación de su reintegración exitosa con el factor económico llevan a la autora a concluir que los excombatientes podrían ser considerados como un recurso humano muy útil para el desarrollo y la reconstrucción en el posconflicto.

De ahí el rechazo de Francy Carranza a la presunción, implícita en los estándares de las Naciones Unidas y del Banco Mundial y compartida por la mayoría de la opinión pública, de que los excombatientes representan un problema de inseguridad para el posconflicto, dada su tendencia a la reincidencia o a su vinculación a grupos armados, que hay que neutralizar con programas que les garanticen la subsistencia económica por medios legales y la seguridad personal. Aunque este último aspecto, que es uno de los problemas que se alegan para justificar el regreso de algunos a las armas, no aparece suficientemente considerado en esos estándares.

A diferencia de esos enfoques, la autora considera que, más importante que las ruptura de los lazos de los combatientes con sus jerarquías militares previas y la subsistencia económica, es la consideración del entorno social y político donde se van a insertar los desmovilizados, que

va más allá de lo familiar y comunitario para referirse a la creación de mecanismos de participación ciudadana y de una burocracia que establezca vínculos reales entre excombatientes, comunidades y Estado y el logro del desarrollo social de sus regiones como un todo.

Por eso, ella insiste en la necesidad de analizar los aspectos sociales y políticos de los procesos de reintegración, que no son, normalmente, muy considerados por la literatura internacional sobre estos temas, cuyo énfasis prioritario reside en los factores económicos. En contraste con este énfasis, la autora destaca la interacción continua que existe entre esos factores: lo social no se limita a la ruptura con la lucha armada y la transición de excombatientes en civiles, sino que presta atención a la creación del tejido social y de vínculos directos con el Estado, mientras que lo político no se reduce a la creación de un nuevo partido político sino que considera la interacción entre el monopolio estatal de la fuerza y la consolidación de identidad ciudadana.

Esta discusión le permite a la autora enmarcar los procesos de entrega de armas en el siglo xx colombiano como la forma principal de construcción del Estado. Sin embargo, las amnistías no resolvieron del todo los problemas de la seguridad de los excombatientes, algunos de los cuales fueron asesinados y otros migraron hacia el bandolerismo, mientras que la persistencia del recurso a la violencia privada como mecanismo de resolución de tensiones sociales y la existencia de grupos guerrilleros y algunas disidencias en regiones periféricas del país, muestran lo lejos que se encuentra el Estado colombiano de conseguir el total monopolio de la coerción legítima

Guerra y paz en la historia colombiana

Para desarrollar esos planteamientos, Francy se remonta a la historia política de los conflictos internos y de las amnistías que trataron de ponerles fin, partiendo de la Guerra de los Mil Días, la de Rojas Pinilla para los guerrilleros liberales en los cincuenta, que fue acompañada por algunas compensaciones económicas y unos planes de rehabilitación. Luego, se refiere a los intentos de pacificación de los inicios del Frente Nacional, que comienza con la amnistía de Lleras Camargo, pero, cuando la incapacidad del régimen bipartidista —para integrar a algunas de las regiones afectadas por el conflicto de esos años y emprender las reformas necesarias para enfrentar los cambios de la sociedad— creó un escenario para el surgimiento de grupos de izquierda y guerrillas insur-

gentes, que mostraban que los partidos tradicionales no expresaban ya el sentimiento mayoritario de la población colombiana.

Luego de describir la evolución de estos grupos armados, la autora se refiere a los intentos de salida negociada para el conflicto durante los gobiernos de Betancur y Barco, junto con la reforma constitucional de 1991, ya bajo Gaviria, que estaban acompañados por cierta preocupación por las víctimas de la violencia y por la población afectada por el conflicto. Los planes de rehabilitación de Betancur y Barco contemplaban medidas de modernización política, reformas sociales y ensayos de reconciliación: esos dos gobiernos coincidían en temas como la reducción de la pobreza y la integración de las poblaciones marginadas, pero el PNR de Barco, al tiempo que ampliaba y centralizaba las políticas de Betancur, también buscaba restarle protagonismo a la guerrilla: con ella se negociaba solo la desmovilización, pero no las reformas sociales y políticas ligadas a los acuerdos. Luego, muestra cierto desbloqueo político durante el gobierno de Gaviria, facilitado por la desmovilización de los grupos como el M-19 y otros, que se concretó en la reforma constitucional de 1991, en la que participaron el M-19, el EPL, PRT y Quintín Lame, que estuvo acompañada de medidas y agencias para la reintegración de los combatientes.

Estas desmovilizaciones iban más lejos de los temas comunes a las anteriores, centradas en el desarrollo socioeconómico, el respeto a los derechos humanos y la participación política de las comunidades, que buscaban responder a las carencias del Estado frente a las necesidades sentidas de la población. En cambio, las negociaciones más recientes eran de naturaleza colectiva, más allá del beneficio de los líderes, pues buscaban el beneficio de la sociedad y estaban encaminadas a asegurar la continuidad política del grupo. Por eso, concluye la autora, que estos acuerdos, a pesar de las continuas quejas de incumplimiento, han contribuido a dar forma al Estado colombiano y a desbloquear, así fuera parcialmente, el funcionamiento del sistema político.

Entre la paz imperfecta de Santos y la “paz con legalidad” de Duque

Pero, el punto central del libro de Francy Carranza es la comparación entre las posiciones de Santos y Uribe, prolongada, obviamente, en la presidencia de Duque, que reflejan la contraposición de los enfoques minimalista y maximalista que caracteriza la literatura internacional y

las consiguientes posiciones de las agencias de Naciones Unidas y del Banco Mundial. Así, Uribe y Duque replican la posición minimalista dominante en esas agencias, que consideran a los excombatientes como una amenaza potencial en el posconflicto, por su probabilidad de reincidir o vincularse a la criminalidad. De ahí que sus políticas se centren en evitar el rearme de los desmovilizados con medidas encaminadas a su reinserción en el sistema económico, que buscan superar sus carencias en materia educativa y laboral y garantizarles modos permanentes de vida productiva.

En cambio, la autora asume una postura maximalista, que privilegia la reconstrucción del tejido social y el desarrollo institucional, que también incluye, obviamente, actividades encaminadas a la reintegración económica de los excombatientes. Para ello, se basa en algunos estudios empíricos sobre los resultados de los programas del DDR en varios países africanos como Etiopía, Namibia, Uganda y Liberia, que contradicen los supuestos del enfoque minimalista, al que critican por su ignorancia de los contextos históricos y políticos de los excombatientes y la perpetuación de los estereotipos que se tienen sobre ellos. Estos estudios han hecho que algunas misiones internacionales fueran girando a un enfoque maximalista, basado en reformas generales en la seguridad humana, la vida política y el sistema económico.

Para esos autores, la consideración de los excombatientes como un riesgo para la seguridad por su propensión a involucrarse en la delincuencia o a reactivar el conflicto civil, responde al énfasis exclusivo de algunos analistas en la codicia o el interés económico y su consiguiente prescindencia de motivaciones políticas y sociales, que hacen casi irrelevante la integración política y social. Así, los estándares basados en ese enfoque tienden a sobrevalorar las motivaciones económicas (codicia, pobreza) como causas de la violencia, que se ven desmentidos por el bajo nivel de reincidencia que registran los casos estudiados.

En cambio, la realidad empírica de sus estudios muestra una imagen muy distinta de los excombatientes, a los que muestra como fatigados de la lucha armada, escépticos sobre su eficacia y muy poco proclives hacia la criminalidad, a pesar de su pertenencia a los estratos más pobres de la sociedad y sus bajos niveles educativos. De ahí la pregunta por las condiciones sociales, políticas y económicas de los contextos donde se insertan los excombatientes para señalar la importancia de los vínculos entre ciudadanos y sus gobiernos en las comunidades políticas realmente existentes. Por eso, señala Francy Carranza, la dejación de

armas por parte de los excombatientes implica un proceso de socialización en las normas de la sociedad en la que se insertan, junto con la adopción de ciertos comportamientos de autocontrol.

En ese sentido, la reactivación de la violencia respondería a fallas de integración de los desmovilizados en las estructuras sociales, económicas y políticas realmente existentes, ya que la ciudadanía no puede ejercerse en el vacío, sino que depende de las posibilidades concretas que encuentren los desmovilizados para establecer vínculos sólidos con el funcionamiento concreto del Estado en los diferentes niveles, nacional, regional o local. En ausencia de ellas, los excombatientes y las comunidades no tienen más opción que establecer relaciones sociales, políticas y económicas con cualquier grupo —legal o no— que tenga el control sobre el territorio donde habitan.

A partir de este marco general, la autora se dedica, en los capítulos siguientes de su libro, a comparar los procesos de la integración de los combatientes de los gobiernos de Uribe y Santos. Así, caracteriza la desmovilización bajo el gobierno Uribe como la combinación de la ofensiva contra las guerrillas con la negociación con los grupos paramilitares, acompañada por el estímulo a la desertión individual o de pequeños grupos de rebeldes en una estrategia centrada en la recuperación militar del territorio. Según ella, este esfuerzo no estuvo acompañado por servicios y seguridad para las comunidades, pero representó una reactivación y centralización de los programas anteriores con un modelo nacional de reintegración social y económica, que no contemplaba el cierre de su situación jurídica. Sin embargo, a pesar de las opiniones negativas sobre estos programas, el balance de la autora es relativamente satisfactorio por la baja tasa de reincidencia de los desmovilizados rasos, que contrasta con la bastante más alta de los mandos medios, la mitad de los cuales volvía a la ilegalidad, pero con base en el reclutamiento de nuevos combatientes, distintos de los desmovilizados.

Al lado de ese éxito relativo de la desmovilización de los paramilitares, el fracaso de los varios intentos de Uribe para negociar con las FARC es explicado por las contradicciones de los enfoques: Uribe reducía la negociación a la dejación de armas y desmovilización del grupo mientras las FARC se centraba en el cambio del modelo económico, especialmente en lo rural. De ahí que fuera significativo el reconocimiento de Santos de la existencia de un conflicto interno, ligado al problema agrario; para el comisionado de paz, Sergio Jaramillo, fue la creación de una nueva narrativa sobre el final del conflicto uno de los movimien-

tos estratégicos que permitieron direccionar las negociaciones hacia temas centrales. Pero, al tiempo, recalca la autora, las FARC insistían en que la reincorporación no se reducía a los excombatientes, sino que comprendía la inclusión de los territorios donde operaban al desarrollo de la nación en lo económico y lo político.

Este viraje de Santos explica, obviamente, la radical oposición del expresidente Uribe y sus seguidores, que conduciría al resultado negativo del plebiscito de refrendación del acuerdo y obligaría al gobierno de Santos a renegociar con los representantes del No. Sin embargo, la refrendación del nuevo acuerdo por el Congreso y la Corte, que aclaraba y matizaba algunos puntos del acuerdo manteniendo sus puntos esenciales, —la participación política de los líderes y la justicia transicional— fue rechazada por los opositores como violación de la soberanía popular expresada en las urnas. Este rechazo hizo que se impidiera la rápida implementación de los acuerdos, ya que el Centro Democrático se mostró capaz de ralentizar, modificar o bloquear parte de los proyectos de ley, especialmente los relativos a la participación política y el tema rural.

Esa ralentización de la implementación de los acuerdos se vio profundizada con el triunfo de Duque, que sostenía, explícitamente, que los acuerdos eran solo un compromiso del gobierno anterior. Sin embargo, la presión de la opinión pública, tanto nacional como internacional, lo obligó a moderar su posición en el tema de la paz con una versión que hablaba de “paz con legalidad”. En la práctica, el nuevo enfoque reducía el alcance de la reforma agraria integral para centrarse en la mejor articulación de los diferentes programas como los planes nacionales sectoriales, los planes de desarrollo con enfoque territorial, PDETS, el plan marco de implementación, los planes integrales de reparación colectiva y los PNIS. Para la autora, el nuevo enfoque, “Paz con legalidad”, parte del supuesto de que los acuerdos solo buscaban proteger a los actores ilegales por medio de la sustitución de la justicia ordinaria por una justicia transicional y prospectiva.

En el fondo, las políticas de paz de Uribe conciben el desarme, la desmovilización y la reintegración desde una perspectiva contrainsurgente, que se hacía evidente en su primera propuesta de ley de alternatividad penal que trataba de reivindicar el estatus político de los jefes paramilitares, para poderlos beneficiar de los beneficios de la justicia para el delito político. En cambio, las desmovilizaciones individuales eran pensadas como estrategias contrainsurgentes, dejando de lado cualquier

consideración sobre la situación de los combatientes, sus familias y las comunidades víctimas o receptoras de los desmovilizados.

Esta doble política se evidenciaba en el contraste entre los procedimientos burocráticos para las desmovilizaciones colectivas, que estaban en manos de instituciones civiles como el comisionado de paz y el ministerio del Interior, y las desmovilizaciones individuales, a cargo de los militares y el Ministerio de defensa, que ofrecían recompensas a los excombatientes por información y participación en operaciones militares, que se prestaba a abusos y presiones. Este uso de la población desmovilizada para fines militares, que estaba a veces acompañado de prácticas corruptas, fue cuestionado por varias instituciones como la ONU, los alcaldes de Bogotá y Medellín, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la UNICEF.

Pero los intentos de ampliar los criterios para permitir el tratamiento del narcotráfico y los delitos de lesa humanidad conexos con él, como motivados políticamente, produjo una fuerte reacción contraria por parte de la comunidad internacional, pero también en la opinión pública nacional, especialmente entre los juristas. Estas críticas llevaron a varias demandas de institucionalidad, que fueron resueltas por la Corte Suprema con una serie de enmiendas que excluían de la justicia transicional a los crímenes de lesa humanidad y obligaban a una confesión completa. En esa ley, los culpables de crímenes políticos hubieran recibido una pena reducida a cambio de la colaboración con las autoridades y la reparación a las víctimas: la confesión era opcional, las confesiones falsas o incompletas no tendrían sanción. Con la nueva ley de Justicia y Paz quedaron subsanados estas inquietudes de la Corte y de la opinión pública. En cambio, las negociaciones entre las FARC y el gobierno de Santos apuntaban a una propuesta de desarrollo que superara la desigualdad y exclusión de las regiones donde operaban las guerrillas. El proceso de desmovilización de las FARC se inició con la decisión de esta guerrilla de dejar de reclutar menores y devolver a los que tenían, cosa que solo hicieron parcialmente, como aparece en las quejas de las Naciones Unidas, que esperaban un mayor número de devoluciones. Y se profundizó con la amnistía de diciembre del 2016, que beneficiaba tanto a los guerrilleros como a los militares acusados de crímenes cometidos en el contexto armado, con la condición de presentarse al Sistema Integral para la Verdad, Justicia, y Reparación.

Además, bajo el gobierno de Santos, los criterios para la participación en los programas de reintegración y reincorporación se definieron

en las negociaciones y no en las instituciones ya existentes en el Gobierno. En esas negociaciones el tema central eran los problemas del desarrollo social y económico y el fortalecimiento de la democracia, pero también fueron considerados los temas de la amnistía y extradición, con la exigencia de que los líderes no aceptarían penas de cárcel y menos la extradición. O sea, las negociaciones se movieron en dos dimensiones: la discusión sobre la reforma rural integral y la ampliación de la democracia iría en la línea de construcción del Estado, mientras que la discusión sobre los beneficios individuales para los excombatientes, ligados al desarrollo de las comunidades de los territorios afectados por la violencia, terminaron creando una institucionalidad resultante de los acuerdos, en los que las amnistías de ambos grupos dependen de la Justicia transicional, de su colaboración con la Verdad, la búsqueda de desaparecidos y la recuperación de las víctimas.

Del énfasis en la integración económica a la integración social

Esas diferencias de enfoque se concretan en la manera diversa como los programas de estos gobiernos enfrentan los problemas de la integración social, económica y política, a los que Francy dedica los capítulos de la segunda parte de su libro, que comienza por dilucidar el dilema sobre cuál sería el objeto de esos programas: los excombatientes o las comunidades donde operaron y van a insertarse. Y, consiguientemente, se enfrenta a la pregunta sobre los criterios para definir los beneficios para la población excombatiente: ¿hay que privilegiar los beneficios económicos, como sostiene la mayor parte de la literatura internacional? O, ¿los beneficios jurídicos, privilegiados por Uribe en su negociación con los paramilitares al lado del estímulo a las deserciones como fuente de información? O, ¿los beneficios políticos de los guerrilleros y los temas estructurales de la sociedad, con un énfasis secundario en la población beneficiada, en el caso de Santos?

Según algunos, la priorización de los excombatientes podría generar resentimientos en las comunidades, que podrían pensar en que se estaba premiando a los victimarios. En cambio, la preferencia por las comunidades podría interpretarse como motivada por los prejuicios morales de las organizaciones multilaterales, reacias a recompensar a los victimarios, y más dispuestas a beneficiar a otros grupos vulnerables y no a los excombatientes, para no recompensar a los victimarios. Por otra parte, otros

señalan que la ayuda podría ser utilizada por las elites locales e incluso por los comandantes exguerrilleros para consolidar su poder.

Sin embargo, la autora cree que se trata de un falso dilema, porque, en los contextos concretos que viven comunidades y combatientes, la guerra era mirada como algo normal y los combatientes no son considerados como ajenos a las comunidades. Por eso, las narrativas que presentan a los combatientes como amenaza contra la sociedad y rechazados por las comunidades no siempre corresponden a la realidad, dado que, en varios casos, los combatientes combinaban las actividades bélicas con las tareas civiles (El Líbano, Liberia, Etiopía)

Por eso, concluye la autora, las investigaciones más recientes han mostrado la necesidad de tener en cuenta las necesidades socioeconómicas de las comunidades donde se reintegran los combatientes, porque el éxito de la reintegración depende del grado de contacto de los excombatientes con sus comunidades de origen, pero también de la participación de las comunidades en el diseño de los planes futuros del DDR, más allá de las exigencias de resultados medibles en el corto plazo.

Esta conclusión lleva a la autora a ir más allá del énfasis habitual en la consolidación del desmantelamiento de los grupos armados y la ruptura de los vínculos de los exguerrilleros con la estructura militar de sus grupos, centradas en neutralizar sus eventuales tendencias a su rearme o la delincuencia, para insistir en la necesidad de crear o recrear el tejido social. Esto se lograría por medio tanto de las organizaciones de excombatientes como de las nuevas interacciones sociales y políticas creadas por los programas gubernamentales, para ligar excombatientes y comunidades, pero también entre los dos y la institucionalidad estatal, que reemplacen las relaciones rotas por el conflicto, pero también por el desmantelamiento organizativo de las guerrillas. Esto permitiría abordar, además, las tensiones previas entre las comunidades y el Estado, que fueron el alimento del conflicto.

Para estas conclusiones, Francy confronta los supuestos más comúnmente aceptados, como la necesidad de fragmentar las estructuras de los grupos para transferir las lealtades de los desmovilizados hacia el Estado de derecho, con estudios de caso como los realizados en Sierra Leona, Afganistán e Irlanda del Norte, que mostrarían que las redes sociales construidas dentro de los grupos armados pueden favorecer la reintegración de los excombatientes y que el mantenimiento temporal de algunas estructuras militares puede facilitar la transición a la vida

civil. Para esa transición, es importante la apropiación nacional y local de la reintegración, junto con el necesario fortalecimiento de la institucionalidad estatal en ambos ámbitos. Esto iría en contra de la tendencia dominante en las agencias de las Naciones Unidas y del Banco Mundial de imponer modelos estandarizados de intervención, que reducirían a los excombatientes, las comunidades y las agencias estatales nacionales y regionales a ser simples receptoras de la ayuda y utilizarían a las ONG locales y a las organizaciones de base como meros subcontratistas.

Esta discusión general sobre las políticas le sirve a la autora para introducir el análisis contrastado de las políticas de los gobiernos de la década de los noventa, cuando los programas de reincorporación hacían parte de políticas más amplias de desarrollo en las que participaban activamente las organizaciones de excombatientes, el gobierno de Uribe, durante el cual algunas organizaciones de los exparamilitares eran utilizadas para mantener el poder de sus líderes vinculados al narcotráfico y los programas de Santos, encaminados a lograr la integración social por medio de estrategias que favorecían la aceptación de los desmovilizados dentro de las comunidades y la creación o restauración de los vínculos familiares y sociales.

En ese sentido, analiza los programas de los noventa, desde el PNR de Betancur y Barco hasta su reorganización bajo Gaviria, para señalar luego la influencia de las experiencias de las alcaldías de Medellín y Bogotá para el diseño de la Agencia Nacional para la Reintegración, en la presidencia de Uribe. Sin embargo, esta agencia, la ACR, que buscaba una mayor inclusión de las comunidades en el proceso y una mejor articulación entre las autoridades nacionales, departamentales y municipales, fue rechazada por las FARC, por considerarla un instrumento contrainsurgente y favorable a los paramilitares. A diferencia del carácter más individual de la desmovilización de los paramilitares, las FARC insistían en el carácter colectivo de su integración y en que, dados sus fuertes lazos con las comunidades, era el Estado el que debería reincorporarse llevando la institucionalidad a las regiones marginadas.

Esto obligó al gobierno de Santos a reestructurar la agencia para diseñar una política de reincorporación conjuntamente con la guerrilla, que se oponía a los incentivos individuales para buscar la articulación entre los actores involucrados y el fortalecimiento del tejido de las comunidades, la convivencia y la reconciliación. Por eso, los proyectos productivos buscarían beneficiar tanto a los antiguos miembros de las FARC como a las comunidades y la búsqueda de soluciones para neutra-

lizar la discriminación contra los excombatientes estaría acompañada por el fortalecimiento de las iniciativas de base para la construcción de la paz y la reconciliación.

Sin embargo, la labor de reincorporación no fue fácil: en la fase del desarme, los excombatientes no permitieron el acceso de los funcionarios de las agencias estatales a las zonas transitorias. Pero, luego, la nueva agencia, la Agencia para la Reconciliación y Normalización (ARN) que había reemplazado la estigmatizada ACR, logró construir confianza paulatinamente con los excombatientes. Sin embargo, persistían inquietudes sobre la eventual fragmentación del proyecto colectivo por los beneficios individuales, ya que muchos excombatientes preferían no vincularse al proyecto colectivo. Esto reflejaba cierta pérdida de la cohesión interna, el debilitamiento de la jerarquía interna, las fracturas entre los líderes nacionales y regionales, y entre ellos y sus bases.

Obviamente, la llegada de Duque al poder produjo muchas incertidumbres sobre la continuidad del proceso, pero, aparentemente, la movilización social de finales del año obligó al presidente Duque a asegurar que no serían tocados los acuerdos. Sin embargo, seguía estando presente cierta inquietud sobre la permanencia de la jerarquía del grupo, que fue clave para superar los problemas de las demoras y falencias del gobierno de Santos en las etapas para la creación de las zonas veredales transitoria en las fases del desarme y acantonamiento. Pero, en las fases siguientes se evidenciaban las diferentes expectativas: los comandantes esperaban cierta continuidad de su poder y proyecto político, mientras que algunos excombatientes podrían ver la desmovilización como la oportunidad para separarse de ella.

Por otra parte, muchas de ellas se volvieron permanentes bajo la figura de los ETCR, los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, ya que muchos excombatientes no querían o no podían regresar a sus lugares de origen. Pero su población ha venido disminuyendo rápidamente, pues muchos volvieron con sus familias y otros organizaron sus vidas en otros lugares o migraron a las ciudades, como Bogotá o Medellín. Pero tanto los migrantes como lo no migrantes encontraron los mismos desafíos: la inseguridad y el rechazo, incluso de algunos funcionarios públicos. Sin embargo, el rechazo no era tan uniforme: algunos eran discriminados al buscar trabajo, pero eran aceptados en sus comunidades inmediatas; otros son rechazados en las ciudades, pero aceptados en sus territorios. Además, es común encontrar parientes o amigos cercanos que habían luchado en bandos opuestos y que vícti-

mas y victimarios pertenecieran a la misma comunidad. Por otra parte, las víctimas y asociaciones de víctimas no actúan de manera uniforme: algunas pueden rechazar y aislar a los desmovilizados, mientras que otras apoyan la reintegración o reincorporación.

En el fondo, la aceptación local dependía del impacto de los ETCR: algunas comunidades se vieron afectadas por la llegada de los excombatientes por el cambio del uso de la tierra o del agua, mientras otras se vieron favorecidas por la construcción de carreteras y otra infraestructura, que llevó a algunos a alcaldes a apoyar su ubicación. Por otra parte, esos lugares, donde habitan comunidades pobres y marginales, fueron puestos en el mapa gracias a que la ubicación de los PDETS de esas zonas veredales en sus municipios atrajo proyectos de la cooperación internacional, al tiempo que transformó su poblamiento, su ordenamiento territorial y sus tendencias políticas. Pero, señala la autora, era muy diferente la situación de los migrantes, especialmente los que llegaban a las ciudades, donde muchos preferían ocultar su pasado, incluso frente a amigos y familiares, por motivos de seguridad en las zonas donde seguían operando grupos armados, o, para evitar la discriminación laboral.

Destaca la autora el modelo de atención psicosocial para la paz como una de las características particulares de la experiencia colombiana de reintegración, iniciada desde 2008, bajo el gobierno de Uribe, con la creación de MAPAZ. Modelo de Atención Psicosocial para la Paz, que se inspiró en la experiencia de los programas de la alcaldía de Medellín. Esta priorización del aspecto psicosocial sobre el económico se vio luego impulsada desde la Oficina del Alto Comisionado de Paz, bajo la dirección del comisionado de entonces, Luis Carlos Restrepo, que era psiquiatra. Se pensaba que la asesoría psicológica proporcionaría estabilidad en la transición y cambios de comportamiento y actitudes para la resolución de conflictos y creación de vínculos sociales. Al tiempo la intervención psicosocial desarrollaba un modelo pionero de reintegración a la legalidad, más centrado en el entorno social que en el tratamiento individual de los combatientes, que buscaba prevenir la reincidencia, evitar la violencia doméstica y fortalecer la convivencia social con nuevas formas de socialización para controlar el comportamiento agresivo y el abuso de drogas y alcohol.

Se colocaban así los servicios psicosociales como el eje articulador de los otros servicios de reintegración, a diferencia de las experiencias y la literatura del nivel internacional. En sentido similar, la alcaldía de Bogotá creó un modelo pedagógico polifónico, con una concepción di-

ferenciada del sujeto, basada en la noción de “nuevo ciudadano” dentro de la legalidad, que convertía a los excombatientes en gestores locales de paz y mediadores con las comunidades e instituciones.

De ahí la importancia de la burocracia creada para esos procesos de construcción estatal, que se constituye en el principal contacto de los desmovilizados con las autoridades civiles del nivel local, regional y central pero también entre los niveles locales, regionales y locales del mismo Estado. Sus funcionarios ayudaban a los desmovilizados a abordar los problemas de su entorno al tiempo que monitoreaban su participación en el proceso. hacían un seguimiento de la situación personal, familiar y laboral de los excombatientes y mitigaban mitigar las ambigüedades de las políticas nacionales y las implicaciones de los frecuentes cambios de la legislación.

Por otro lado, las organizaciones de excombatientes de las FARC cumplían con la función de organizarlos en torno a un proyecto común, pero con el riesgo de ser instrumentalizados por sus excomandantes y los poderes locales preexistentes. Esto obedecía al hecho de que este grupo, a diferencia de los grupos paramilitares y de otras guerrillas como el ELN, había logrado crear una estructura centralizada pero altamente compleja y jerarquizada de organización, que contaba con mecanismos de regulación y control. Esto permitía, según la autora, cierto balance entre la estructura política y la militar y alguna fluidez en la toma de decisiones con posibilidades de retroalimentación y de control, que no hubiera sido posible bajo una dirección colegiada. La permanencia parcial de la estructura organizativa ha facilitado las primeras fases de la implementación de la incorporación.

Después, en un segundo aparte, la autora analiza las estrategias de reintegración económica a corto y largo plazo que han sido implementadas por las diferentes instituciones de reintegración en Colombia, como el fortalecimiento de la educación básica y los incentivos económicos de corto plazo. En primer lugar, señala la autora, que sería necesario conocer cuáles son las necesidades reales de los excombatientes en materia educativa y cuál sería su impacto real en la integración económica: en Sudáfrica, los excombatientes no estaban menos calificados que los no combatientes, pero eran rechazados por su estado psicológico, su falta de habilidades interpersonales o su estigmatización por los empleadores; en Bosnia-Herzegovina pesaban más los comportamientos autoritarios adquiridos en la guerra y las divisiones étnicas que la falta de calificación.

Obviamente, en el caso de Colombia son claras las deficiencias educativas de paramilitares y guerrilleros: los miembros de las FARC provenían mayoritariamente de una población campesina menos educada, con educación primaria incompleta y entre los paras, educación secundaria incompleta. Sin embargo, cuando se vincularon los incentivos económicos a la participación de los excombatientes en programas de educación básica y profesional, los tutores encargados de acompañar su ruta de futuro, sostenían que el verdadero problema no era la poca o nula educación, sino “el nivel educativo disperso” de los excombatientes, que podían recibir muchos certificados sin adquirir habilidades necesarias para encontrar empleo o generar ingresos en el largo plazo. Antes, el otorgamiento de los subsidios no estaba ligado a ningún control y dependían del criterio del funcionario. Los ajustes posteriores lograron cambios de actitud de los excombatientes respecto a la reintegración: según los funcionarios, desarrollaron mayor responsabilidad y disciplina, al lado de un sentido de desarrollo personal, más allá del simple beneficio económico.

Sin embargo, después de analizar los programas educativos de los gobiernos de Uribe y Santos, junto con los proyectos de las alcaldías de Medellín y Bogotá y otros de universidades locales y regionales, la autora concluye que la mejoría en educación básica no se traduce necesariamente en la consecución de empleo en el largo plazo ni en el desarrollo de proyectos económicos que los vinculen a la economía formal. Esto debido a que los bajos niveles de capital social de los excombatientes, su estatus legal no resuelto, los problemas para el acceso y formalización de la propiedad, sus formas previas de socialización y su falta de habilidades interpersonales, se sumaban a su falta de experiencia laboral para competir en un proceso formal de selección laboral: por ejemplo, tenían dificultades para presentar referencias o certificar su experiencia. Por eso, sostiene la autora, que la efectividad de los incentivos económicos depende de su vinculación a las estrategias de reintegración y reincorporación y de políticas que generen un sentido de desarrollo personal, para lo cual puede contribuir la ayuda inicial.

Se refiere luego a los incentivos económicos de largo plazo, centrados en la capacitación y preparación para la experiencia laboral, con cursos y diplomados del SENA y proyectos como los de las alcaldías de Bogotá y Medellín para introducir a los excombatientes en las rutinas de la vida laboral. Sin embargo, más allá de estas medidas transitorias, habría que desarrollar estrategias encaminadas al empleo en el

largo plazo y a formas más estables de ingreso, con el apoyo a proyectos productivos con un apoyo monetario de capitales semilla para la compra de maquinaria y materia prima.

En el caso colombiano, muchas investigaciones han mostrado la manera tan variada como operan los incentivos económicos individuales según la composición social y organización interna de los grupos: los paramilitares pagaban salarios y otros beneficios, mientras que las guerrillas controlaban severamente los incentivos individuales, aunque podrían ofrecer inicialmente salarios para atraer nuevos reclutas, para centrarse en un objetivo colectivo. Y otras resaltaban que, en ambos casos, el reclutamiento era predominantemente voluntario porque era percibido como una oportunidad de movilidad social y de escape a relaciones sociales y familiares opresivas. Obviamente, en el caso de las guerrillas la motivación ideológica era más fuerte que las ventajas económicas, que tendían a predominar entre los paramilitares. Sin embargo, muchas de esas motivaciones desaparecieron al enfrentarse con la realidad de la guerra, cuya experiencia llevaba a la fatiga, la desilusión y el desengaño. De ahí que los mandos de los grupos se vieran obligados a tomar medidas drásticas para evitar la desertión como el fusilamiento y la oferta de incentivos de prestigio, poder y movilidad.

Además de estos proyectos centrados en los excombatientes, se impulsaron estrategias para vincular al sector privado, que seguía mostrándose reacio, a pesar de los estímulos fiscales, por la natural desconfianza frente los excombatientes, por las sospechas de una eventual vinculación al secuestro y la extorsión. Sin embargo, había algunos matices: el rechazo era mayor cuando el sector privado era más pequeño y también más afectado por el conflicto; las empresas se veían sobrepasadas por las numerosas y poco coordinadas propuestas de las agencias del Gobierno, cuyas funciones se superponían unas a otras; los desmovilizados tenían que competir con otros sectores vulnerables como las víctimas, que eran preferidas frente a los victimarios. A esto se añadía el poco conocimiento del proceso de reintegración para reforzar la apatía del sector privado y empujar a los excombatientes al sector informal y el desempleo.

De ahí la tendencia mayoritaria de los excombatientes de bajo rango a trabajar en sectores informales y de bajos ingresos como la agricultura y construcción, la conducción de taxis, mototaxis, la mecánica o su ocupación como ayudantes de bus o vendedores ambulantes y a ubicarse en los barrios más pobres y marginados. En el caso actual de las FARC, la mayoría de los proyectos colectivos se ubica en actividades del sector rural, de

donde proviene, como proyectos agrícolas, tiendas en zonas rurales, confecciones, cervecerías o turismo ecológico, que también tienden a ser informales y de bajos ingresos. Esta preferencia normal de la mayoría de los desmovilizados por las labores del campo se encuentra con los problemas estructurales de la agricultura, como la falta de infraestructura y de políticas adecuadas para la población campesina. Así, como señalan algunos autores, la comunidad internacional tiende a ignorar que los programas de DDR solo han logrado una “reintegración en la pobreza”.

Además de estas dificultades, persiste el problema de fondo: el acceso a la propiedad de la tierra, que no parece solucionable solo con la distribución de la tierra expropiada a criminales, que tampoco ha tenido un camino fácil. Esto ha obligado a los excombatientes a competir con todos los demás reclamantes, lo que los ha llevado a comprar terrenos, colectiva o individualmente, con los propios recursos o negociar contratos de aparcería con las comunidades o propietarios individuales.

Además, el problema se agrava por el hecho de que esos espacios habían sido escogidos por las FARC por motivos de seguridad y no por sus posibilidades económicas: el difícil acceso y lejanía tanto de las grandes ciudades como de las carreteras principales ha sido parcialmente mitigado por la construcción de vías e infraestructura de servicios públicos. En este contexto, se explican las dificultades que experimentan los proyectos productivos de los excombatientes, que conducen a su fracaso en la mayoría de los casos: el desarrollo de habilidades comerciales toma tiempo, no todos tienen capacidades empresariales, la jerarquía vertical de la guerrilla no es adecuada para liderar proyectos productivos. Esto conduce a una gestión inexperta y a veces malintencionada de procesos difíciles de coordinar, en los que todos están aprendiendo.,

Pero, a pesar de eso, las motivaciones económicas no explican la escasa tendencia a la reincidencia de los excombatientes, aunque es un poco mayor entre los paramilitares. Esto parecía depender de otros factores, como el mayor o menor tiempo que habían estado en los grupos, la cercanía geográfica a sitios donde operaban bandas criminales, el haber participado en delitos de extorsión o narcotráfico, o vivir cerca de cultivos de coca. En cambio, las mujeres, las personas con más fuertes lazos familiares, sea por la recuperación de la original o la creación de otra nueva, y las que habían tenido mayor contacto con los funcionarios estatales, mostraban menor tendencia a la reincidencia. Así, la

existencia de estas bases de apoyo tenía un impacto positivo en el éxito de la reintegración económica.

De ahí que sea probable que los excombatientes dependan de sus redes familiares y comunitarias, pero sin idealizarlas, porque podrían convertirse en factores de reincidencia, tanto porque algunas hacen parte ya de grupos armados como porque condiciones familiares opresivas pueden conducir a que jóvenes decidan reclutarse.

Otra razón para no reincidir en la lucha armada, señalada por muchos estudios empíricos, son los recuerdos negativos sobre la guerra y la vida cotidiana tan opresiva y dura en los grupos armados, que pueden llevar a romper con el grupo y distanciarse de su ideología, como aparece en entrevistas focales realizadas por la autora. En esa línea, mencionan el cansancio de la guerra, el desencanto con el grupo armado, los problemas con sus comandantes y compañeros, las difíciles condiciones geográficas que tuvieron que afrontar en las zonas más aisladas del país. Específicamente, la obligación de abortar, el uso obligatorio de anticonceptivos, la necesidad de autorización para establecer relaciones permanentes y las sanciones por embarazos no deseados tanto a mujeres como a hombres. Otro factor es el temor por su propia seguridad y la de su familia y las consecuencias legales de un nuevo encarcelamiento, que los llevaría a quedar nuevamente sujetos a la justicia ordinaria. También reconocieron algunos que los programas de reintegración, especialmente la atención psicosocial recibida, habían ayudado a no reincidir,

Como razones de algunos para reincidir, mencionan el desempleo, las ofertas de grupos ilegales, que algunos habían rechazado, pero también a que algunos gustaban del estilo de la guerra y el crimen, los incumplimientos del Gobierno, el temor a problemas con las amnistías y la búsqueda de protección contra el ajuste por "asuntos pendientes", como venganzas o retaliaciones de los desertores que colaboraban con el ejército. Según ellos, los que reinciden son los que no quieren estudiar ni trabajar porque su vida allá no trae nada bueno; prefieren la libertad aún sin dinero.

Como conclusión de este capítulo, la autora reitera sus críticas al énfasis excesivo en la dimensión económica, que, aunque juega un papel importante en la dinámica del conflicto, no es suficiente para explicar el éxito o fracaso de la reintegración, ya que es obvio que los incentivos del Gobierno y de la economía ilegal no pueden competir con los que ofrecen las actividades ilegales. En cambio, las experiencias negativas de

la lucha armada y de la vida dentro del grupo armado, el cansancio de la guerra, el desencanto con el grupo armado y, los temores por la seguridad, pueden, junto con la recuperación de la vida familiar y el apoyo de los funcionarios estatales, pueden compensar esa desigualdad.

Hacia la creación de ciudadanía

Finalmente, la autora termina su libro con el tema de la construcción de la ciudadanía, materia ausente en los programas de DDR, a pesar de que las misiones internacionales justifican sus acciones con la necesidad de construir instituciones democráticas. Para mostrar este punto, la autora comienza por explicar las discusiones teóricas sobre la reincorporación política desde una perspectiva más amplia: la creación de vínculos de los excombatientes con el Estado, que respondería a la concepción de la reintegración como la celebración de un contrato social de los desmovilizados con el Estado y el Gobierno. Ese enfoque, inspirado en Rousseau, combina la delegación del derecho al uso de la fuerza en el Estado con el surgimiento de una subjetividad que acepta esa autoridad como legítima, que trae como consecuencia el necesario autocontrol individual y la sujeción a las instituciones que detentan esa autoridad. De ahí se desprenden las políticas de los programas de DDR, centrados en la transformación de los grupos en partidos políticos, que implica, en el nivel individual, un compromiso político de los excombatientes con el proceso democrático.

Sin embargo, algunos autores han señalado la necesidad de ir más allá de este enfoque para insistir en la importancia de la participación en los grupos de la sociedad civil y en la interacción con las instituciones políticas. Y otros destacan la importancia de la participación política de los excombatientes en la legitimación del orden político del posconflicto y en la creación de habilidades para la participación de excombatientes y civiles. Para la transformación de los grupos armados en organizaciones políticas, parece clave el aprendizaje de responsabilidades cívicas, el funcionamiento de la justicia transicional y los mecanismos de toma de decisiones. Por eso, aunque muchos de estos aspectos no son priorizados en los programas del DDR, la autora considera que el éxito de la reintegración depende también de una mayor democratización del sistema político, ligada a cuestiones más amplias de seguridad y fortalecimiento de las instituciones, que tienen que ver con el proceso de formación del Estado.

A partir de estas premisas generales, la autora compara, en primer lugar, las dificultades que experimentaron los desmovilizados en los años noventa, el M-19 y el EPL, para crear y mantener sus partidos, la ADM-19 y Esperanza, Paz y Libertad. Las dificultades externas eran evidentes: al asesinato de muchos de sus miembros y simpatizantes o su cooptación por los partidos establecidos, se sumaban los problemas de tener que insertarse en un sistema político adverso, controlado por sus adversarios. Sin embargo, los factores más determinantes para su desaparición fueron de carácter interno: sus pugnas internas dificultaban la creación de una organización sólida y llevaban a unas decisiones electoralmente poco estratégicas.

En el caso del M-19, la convocatoria de la asamblea constituyente abrió la posibilidad de romper el monopolio bipartidista de la política, con una amplia votación en favor del M-19 y la participación minoritaria del EPL, Quintín Lame y el PRT. En ese nuevo escenario se movió el partido Esperanza, Paz y Libertad, que recogía los antiguos miembros del EPL y logró algunos éxitos en las elecciones locales en Urabá, pero que tuvo que afrontar una disidencia y muchos asesinatos por parte de las FARC, el ELN y su propia disidencia. Lo mismo que la Alianza Democrática M-19 (ADM-19) que recogía guerrilleros del M-19 y de otros grupos, simpatizantes de izquierda e incluso políticos de los partidos tradicionales, que condujo a un notable resultado en las elecciones para la Constituyente de 1991.

Sin embargo, este éxito fue efímero, pues en las elecciones regionales de 1994 ya había desaparecido como fuerza significativa: además del asesinato de algunos de sus líderes más importantes, como Carlos Pizarro y otros, y la cooptación de algunos de sus miembros, los factores internos fueron más importantes para su disolución. Entre ellos, algunos mencionan el liderazgo pragmático de Navarro Wolff, que privilegió las alianzas de tipo electoral sobre la organización interna y otros se refieren a decisiones erradas como la proliferación de listas, debido a cálculos individualistas de sus líderes, que no lograron el umbral requerido. Para otros, como Gutiérrez-Sanín y Jaramillo, y Boudon, el problema residía en que la dinámica de la organización militar se oponía a las habilidades requeridas para moverse en la vida política y dificultaba la consolidación de una estructura interna diferente a la militar que lograra un equilibrio entre los líderes ideólogos y los pragmáticos.

En cambio, los problemas del proyecto político de los líderes paramilitares eran de otra índole: eran obvias tanto su influencia política en el

nivel regional y local como también su incapacidad para consolidar una propuesta política que expresara su estructura militar. A esto se sumaban las luchas internas de poder, que condujeron al asesinato de algunos de sus jefes políticos. Por otra parte, la indiscutible influencia política de los líderes paramilitares, evidenciada en las altas votaciones alcanzadas por sus aliados y sus propias organizaciones políticas, no se tradujo nunca en la consolidación de un voto en bloque de los miembros elegidos bajo su influencia. A veces actuaban a favor de los paramilitares, pues actuaban en función de sus propios intereses, aunque, normalmente, funcionaban articulados en torno a la agenda de Uribe, como muestra el libro de Claudia López en los capítulos de Ungar y Cardona.

De ahí el fracaso del intento de los jefes paramilitares de transformarse en líderes políticos: el movimiento nacional de autodefensas, impulsado por Castaño y Mancuso, que quería articular a los diversos grupos en torno a una identidad política más allá de la no extradición, nunca pudo concretarse, por varias razones como el retiro del respaldo del presidente Uribe y su orden de confinamiento de los líderes en La Ceja y posterior traslado a una prisión de alta seguridad, por haber continuado sus actividades delictivas. Y el intento de Severo Antonio López, líder paramilitar y ex director de Corporación Democracia, y la entonces congresista. Rocío Arias, terminó con el asesinato de López y la prisión de Arias por su vinculación a la parapolítica. Estos asesinatos, que llegaron a adquirir un carácter sistemático, evidenciaban y profundizaban la fragmentación de estos grupos. Por otra parte, las alianzas de los jefes paramilitares con los políticos, algunos de los cuales terminaron involucrados en las investigaciones criminales sobre la parapolítica, no les daban mucha seguridad.

Pero más determinante fue la reacción del sistema legal colombiano: en 2006, la Corte constitucional excluyó de la posibilidad de amnistía e indulto a los crímenes de lesa humanidad y los no relacionados con la naturaleza del conflicto armado. Y dictaminó que los desmovilizados no podían participar en política hasta que completaran su proceso de reintegración, además estaban obligados a una confesión completa de sus crímenes e informar sobre sus redes de la parapolítica. Así mismo, otras instituciones, como la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría, abrieron formalmente investigaciones legales contra aquellos excombatientes que estaban todavía participando. Y en 2008, el presidente Uribe decidió extraditar a Estados Unidos a varios de los líderes detenidos en Itagüí por haber continuado en las actividades de narcotráfico.

Tampoco ha sido fácil la transición de la guerrilla de las FARC hacia un partido político, que conservó la misma sigla con nuevo significado, la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, debido a varias razones: un bajo nivel de popularidad entre los votantes, amenazas de seguridad y ataques personales a sus miembros, situaciones legales no resueltas de los comandantes que participaron en los acuerdos y que enfrentan juicios en la justicia transicional de la JEP. Y para algunos líderes, la solicitud de extradición por parte de Estados Unidos, que también puede ser utilizada por la oposición política para atacar el acuerdo de paz en su conjunto.

Pero, el problema más profundo que encontró la transición hacia la vida política de los excombatientes farianos era el rechazo de la mayoría de la población a las garantías legales concedidas por los acuerdos y el estatuto de la oposición, que se evidenciaba en una percepción negativa en las encuestas de opinión, que se reflejó, a su vez, en la baja votación conseguida por sus listas y en la resistencia de otros grupos de izquierda a aliarse con la FARC, para no verse perjudicados por su impopularidad. Tampoco debe descartarse la violencia desatada en algunas localidades y regiones contra los candidatos del grupo, que, en ocasiones, se vieron obligados a limitar o abandonar sus apariciones públicas. A estos problemas se sumaban las divisiones internas, como el desconocimiento de la autoridad de Rodrigo Londoño por parte de un grupo liderado por Andrés París y el surgimiento de la disidencia liderada por Iván Márquez y Jesús Santrich.

Por último, la autora señala que hay que considerar las diferencias de las dinámicas de la guerrilla, donde era obligatoria la participación política, y de la de un partido político, donde el apoyo es voluntario. De ahí los múltiples desafíos que afronta la FARC para consolidarse políticamente: a su impopularidad, la indefinición de su situación legal y sus riesgos de seguridad, se añade la tendencia a la relajación de los vínculos entre los excombatientes y sus líderes por la ruptura de su estructura militar, económica y social. Sin embargo, algunos de esos obstáculos pueden ser neutralizados por la fuerte estructura jerárquica de las FARC, con líderes tanto *ideólogos* como *pragmáticos*.

Por otra parte, las posibilidades de integración política de los desmovilizados pueden incrementarse por medio de la construcción de instituciones democráticas que remedien “el déficit de ciudadanía” que afecta todavía a grupos marginados del campo como la pobreza generalizada, la falta de garantías de sus derechos laborales, el poco acceso a la propiedad de la tierra y las posibilidades limitadas de participación política.

A la solución de ese déficit apunta el segundo punto del acuerdo de paz, que se concretaría en las garantías para la oposición y la protesta social, junto con la ampliación de la participación ciudadana en los planes de desarrollo y medidas para la igualdad en la competencia política. Pero, como han destacado algunos analistas, es necesario complementar estos mecanismos institucionales con otros mecanismos de tipo interpretativo, que apuntarían a modificar las estructuras de significado, normas y valores que son internalizados por los individuos para ir construyendo un sujeto político por medio del desarrollo de mecanismos de interpretación para la construcción de ciudadanía.

En ese sentido, la autora afirma que los programas de reintegración en Colombia tienen una amplia experiencia en este campo, como los cursos de capacitación en ciudadanía, que buscaban ayudar a los desmovilizados a comprender y cumplir tanto los procedimientos burocráticos generales como las reglas básicas para la convivencia, la participación democrática, la vida cotidiana en la ciudad y la resolución pacífica de conflictos. Además, el programa de los talleres psicosociales incluía la capacitación sobre derechos y deberes de ciudadanía, en donde nadie está por encima de la ley.

Al parecer, según algunos de los funcionarios, estos programas han sido relativamente exitosos, como se nota en el cambio de comportamiento de los desmovilizados, cuya socialización previa los llevaba a ser agresivos en los inicios del proceso, pero cuya conducta se fue transformando cuando fueron socializando el recurso a los mecanismos legales para presentar sus quejas, como la amenaza a ir a la Defensoría del Pueblo. Por eso, la autora destaca el papel primordial de los docentes para la creación de entornos que resignificaron el proceso de reintegración y posteriormente llevaron a la aceptación de reglas básicas de convivencia y nuevas figuras de autoridad, pero esto no quiere decir que los excombatientes carecieran de normas ni de jerarquías, sino que el trabajo de reintegración había introducido el respeto a la palabra y una regulación colectiva que descartaba el recurso a la fuerza.

En ese sentido, se considera crucial mantener la estructura organizativa militar en el territorio para evitar deserciones masivas y una desmovilización desorganizada. Según los funcionarios, la clave reside en el tratamiento igualitario a todos los excombatientes, sin distinción del grupo al que pertenecían, el tipo de movilización o la jerarquía previa, para ir unificando los comportamientos y crear vínculos de solidaridad por encima de las anteriores diferencias. Para eso, es necesario fomentar

mecanismos interpretativos, dentro de la dimensión subjetiva de la política, que significa la interiorización de los derechos de ciudadanía a los que los han perdido o nunca los tuvieron y los códigos de conducta y autocontrol, basados en una identidad común como ciudadanos, para crear una relación positiva frente al Estado.

Durante la guerra, el poder diferenciar entre amigos y enemigos era cuestión de vida o muerte y el sometimiento a una jerarquía militar era esencial para la supervivencia del grupo y de sus miembros. Pero, una vez que la guerra termina, esta polarización pierde su función y se tornan borrosas las fronteras entre los diversos grupos armados, sus jefes y subordinados, y entre civiles y combatientes. Y se hace necesario transformar el esfuerzo institucional para minimizar esas diferencias en el trabajo por la creación de vínculos sociales con el Estado como proveedor de servicios y oportunidades, antes inaccesibles para campesinos y combatientes, pero también con los otros ciudadanos por medio de la creación de un tejido social que los une como ciudadanos en igualdad de derechos.

De ahí la importancia de la educación ciudadana en los programas de reintegración, que capacite a los desmovilizados en el uso de servicios públicos y mecanismos participativos, desconocidos o inaccesibles para ellos mientras servían dentro de la estructura militar, al tiempo que los introduzca en nuevos roles sociales y políticos que deriven en nuevos comportamientos en los que el uso de la violencia ya no sea aceptado o tolerado.

Por eso, el recorrido por las ideas centrales del libro de Francy Carranza-Franco nos lleva a insistir en la necesidad de considerar los factores subjetivos de la creación de ciudadanía y del establecimiento o restablecimiento de vínculos sociales entre combatientes y comunidades, para crear interacciones permanentes y positivas con los funcionarios del Estado, sin descuidar los aspectos de la necesaria inserción o reinserción en el aparato productivo ni la necesaria mayor democratización de nuestra vida política.

Fernán E. González G.
Marzo de 2020

ARME Y DESARME EN COLOMBIA

En la actualidad, no existen suficientes estudios sistemáticos sobre cómo los excombatientes han afrontado las dificultades, desafíos y dilemas que encuentran en los procesos de reintegración y reincorporación de los gobiernos para establecer nuevas relaciones con la sociedad y construir una identidad como ciudadanos, ni tampoco sobre sus consecuencias en el proceso de construcción de Estado. Este libro intenta suplir estas carencias al ir más allá y enfocarse en los factores sociales y políticos a largo plazo de los procesos de entrega de armas, reintegración y reincorporación a través de los testimonios y las experiencias de los excombatientes mismos, en especial los de bajo rango, cuyas percepciones y subjetividades no son tenidas en cuenta de forma general por los analistas, quienes tienden a concentrarse únicamente en el desarrollo de políticas públicas.

