

Fundación Ideas para la Paz

ENTREGADO A P

**EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE REINSERCIÓN
COLECTIVOS DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA**

Borrador para discusión

Presentado por

Yaneth Giha
Lorenzo Morales
Gerson Arias

Bogotá D.C., enero de 2006

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	3
I. El Marco Institucional y Legal de los Procesos de Reinserción de los Noventa.....	5
1.1 Marco Institucional.....	5
1.2 Marco Legal.....	9
II. Evaluación de los Procesos de Reinserción.....	11
2.1 Componente Jurídico.....	11
2.2 Componente Económico.....	13
2.2.1 Proyectos Productivos.....	14
2.2.2 Crédito para Vivienda.....	16
2.2.3 Crédito para Estudios Superiores.....	17
2.2.4 Dotación de Tierras.....	17
2.2.5 Ubicación Laboral.....	18
2.3 Componente Social.....	19
2.3.1 Capacitación.....	19
2.3.2 Salud.....	21
2.3.3 Atención Psicosocial.....	22
2.4 Componente Político.....	23
2.5 Componente de Desarrollo Regional.....	25
III. Balance del Proceso de Reinserción de los Noventa.....	28
3.1 Balance General del Proceso.....	28
3.2 Lecciones Aprendidas.....	29
Bibliografía.....	31
ANEXO 1.....	33
ANEXO 2.....	35
ANEXO 3.....	37
ANEXO 4.....	40

Introducción

Durante la década de los noventa, el Estado Colombiano firmó acuerdos de paz con nueve grupos guerrilleros. Como producto de estos acuerdos, se desmovilizaron y acogieron a programas de reinserción alrededor de 4.700 combatientes pertenecientes al M-19, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento Quintín Lame (MAQL), el Comando Ernesto Rojas (CER), la Corriente de Renovación Socialista (CRS), las Milicias Populares de Medellín (MPM), el Frente Francisco Garnica y el MIR - COAR. A pesar de que durante el Gobierno de Andrés Pastrana no se lograron acuerdos con grupos armados al margen de la ley, sí se produjeron múltiples desmovilizaciones individuales. De hecho, entre 1998 y 2002, 2.505 subversivos dejaron las armas en forma individual.¹ En lo que va corrido de este Gobierno, y tomando en cuenta los desmovilizados de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en el marco del proceso de paz con ese grupo armado, lo han hecho 21.374, de los cuales 13.593 corresponden a desmovilizados colectivos y 7.781 a individuales.²

En este contexto, el Estado Colombiano enfrenta un doble reto: por un lado, reinsertar exitosamente a un gran número de excombatientes y, por el otro, dado que estos procesos se están dando en medio del conflicto, hacerlo de manera tal que la misma reinserción se convierta en una herramienta para la paz. La importancia de un proceso de reinserción adecuado radica en los costos sociales, económicos y políticos que implica no desarrollar un proceso sostenible. Consecuencias de ello podrían ser un escalamiento del conflicto, por el regreso de los excombatientes a los oficios de la guerra, la limitación de la posibilidad de nuevos acuerdos con organizaciones insurgentes y una pérdida de cuantiosos recursos.

Es por lo tanto indispensable que, en las actuales condiciones, se logren identificar y superar las limitaciones que tiene el proceso de reinserción. Desde el punto de vista del desarrollo humano, "el desafío de una política de reincorporación es transformar a miles de individuos aislados o ex delincuentes en una fuerza ciudadana de paz. Ello implica diseñar un esquema sostenible de reinserción, garantizar la vida de quienes dejan las armas, evitar su rotación entre actores armados o su ingreso a las redes del crimen organizado, brindarles una asistencia adecuada, restaurar todos sus derechos, darles espacio en la vida política, evitar los incentivos perversos, e inducir un cambio cultural con miras a la aceptación del desmovilizado por parte de la sociedad en general"³.

De la necesidad de mejorar la política de reinserción actual se desprende el objetivo central del estudio: analizar las experiencias de desmovilización de grupos armados al margen de la ley que se desarrollaron en Colombia durante la década de los noventa para evaluarlas y extraer lecciones y recomendaciones. Esto con el fin de apoyar el fortalecimiento de los programas de reinserción que se están desarrollando en la actualidad.

De acuerdo con ello, el estudio se ha organizado en tres partes. La primera parte tiene como objetivo revisar el marco institucional y legal bajo el cual se estructuraron los acuerdos de reinserción de los noventa. La segunda parte, y a partir de la revisión de las experiencias, pretende analizar los resultados obtenidos en términos de la inserción social, política y económica de los desmovilizados y, finalmente, identificar

¹ Pinto, Vergara y Lahuerta (2002), página 1.

² Oficina del Alto Comisionado para la Paz, diciembre 15 de 2005.

³ Informe Nacional de Desarrollo Humano (2003), páginas 235-238.

las estrategias exitosas en el desarrollo de los procesos y las que limitaron su alcance. La conclusión se plasmará en la última parte del estudio, la cual consignará el balance general del proceso, las lecciones aprendidas y las recomendaciones sugeridas.

I El Marco Institucional y Legal de los Procesos de Reinserción de los Noventa

En el 2005, Colombia completa más de cuatro décadas de intensificación de un conflicto político y armado. Desde el referente más cercano de negociaciones entre grupos armados ilegales en 1982, el Estado colombiano ha diseñado e implementado políticas tendientes a lograr la desmovilización y reinserción individual y colectiva de combatientes de las filas de estos grupos.⁴ Estas políticas han oscilado entre los objetivos ligados a la denominada "apertura democrática" (a inicios de 1990) hasta la idea de una estrategia contrainsurgente explícita actualmente.⁵ Esas mismas políticas han dado pie a la creación de unas estructuras institucionales y legales para soportar los procesos de reinserción.

La puesta en marcha de mecanismos y la creación de una institucionalidad concreta para facilitar las condiciones sociales, económicas y de seguridad para aquellos combatientes de grupos armados ilegales que quieren iniciar un proceso de reincorporación a la vida civil, se remonta al año de 1990. Luego de la firma del primer acuerdo final de paz entre un grupo insurgente (M-19) y el Gobierno Nacional (Ver Anexo 1), se creó el Consejo Nacional de Normalización. A partir de esta fecha el Estado colombiano construyó una institucionalidad especializada para atender esta temática⁶ (Ver Anexo 2).

Por lo tanto, y teniendo en cuenta que ya hay en el país experiencia valiosa en procesos de reinserción, esta primera parte del documento preteride hacer una revisión general de la estructura institucional y legal que sustentaron los procesos de reinserción de la década de los noventa.

1.1 Marco Institucional

Con la consolidación de acuerdos finales de paz con grupos guerrilleros a partir de 1990, se hizo necesaria la puesta en marcha de mecanismos y arreglos institucionales que hicieran viable la reinserción económica y social de ex combatientes. Para ello se creó, mediante el decreto 314 del 1 de febrero de 1990, el Consejo Nacional de Normalización (CNN), vinculado al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE). Este Consejo, el cual se instaló formalmente el 3 de mayo de 1990, tenía tres funciones básicas:⁷

- a Supervisar las acciones correspondientes a la dejación de las armas e incorporación a la vida civil de los grupos desmovilizados.
- b Promover y supervisar la distribución de los recursos presupuestales apropiados para la inversión en los municipios del área de influencia de cada uno de los grupos.

⁴ Desmovilización: Proceso mediante el cual combatientes activos de grupos armados ilegales abandonan su actividad militar y todo medio de acción violenta. Reinserción: Proceso por el cual combatientes de grupos insurgentes desmovilizados se reincorporan a la vida civil a través de distintos mecanismos sociales, económicos y políticos.

⁵ Véase por ejemplo: **Peñate, Andrés**. "Programa de desmovilización: Visión del Ministerio de Defensa." En: CEPEDA ULLOA, Fernando (2004), página 313.

⁶ Desde luego, y tal como se constata en el Anexo 2, antes de 1990 existían instituciones pero no especializadas únicamente en el tema de la reinserción.

⁷ Con base en Pinto, Vergara y Lahuerta (2002).

- c Colaborar en las acciones de seguimiento y evaluación de los programas de reinserción.

Adicionalmente, el CNN promovió la creación de Consejos Regionales de Normalización. Estos Consejos tenían la responsabilidad de revisar las propuestas de inversión de recursos asignados a cada grupo para contribuir al desarrollo social y económico de los municipios afectados por el conflicto. Mediante este Consejo, se convocó a un gran número de instituciones: el SENA, el INCORA, la ESAP, la Universidad Pedagógica Nacional, las universidades regionales, las secretarías de educación municipales y departamentales y organismos no gubernamentales.

Posteriormente, y luego de evidenciarse las limitaciones del CNN para atender la cotidianidad de los acuerdos, en 1991 se creó al interior del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), la Oficina Nacional de Reinserción. Sin embargo, ese mismo año se trasladó a la Dirección del Programa Presidencial para la Reinserción (DPPR), adscrita al DAPRE, dado que se quería posicionar el tema institucionalmente y se le quería dar carácter presidencial. Pero nuevamente, diez meses después, la Oficina volvió a integrarse al PNR. Dentro del PNR, la Oficina se organizó en cuatro unidades:⁸

- a Área para la atención y el desarrollo de los compromisos económicos. Esta área estaba encargada de desarrollar las estrategias para incorporar a los excombatientes a la vida económica e incluía la asignación de créditos blandos para el montaje de proyectos, la entrega de tierras, la capacitación, acompañamiento y asesoría técnica para el desarrollo de proyectos productivos y la administración y entrega de los recursos o ayudas económicas mensuales, mientras el desmovilizado se vinculara a alguna actividad productiva.
- b Área de atención social, en donde se coordinaban las actividades de educación y capacitación técnica de los reinsertados, así como la recreación, atención en salud y atención psicosocial.
- c Área jurídica, que debía encargarse de los procedimientos necesarios para dar cumplimiento a los compromisos jurídicos, como la amnistía o indulto.
- d Área administrativa, encargada de todos los asuntos administrativos relacionados con los procesos de reinserción.

También en 1991, mediante el Decreto 2198, se crea la Comisión Asesora de Reinserción, la cual tendría como fin asesorar al Gobierno en lo relacionado con la inserción económica de los desmovilizados. Dicha Comisión estaría integrada por un número de miembros del sector privado, nombrados por el Presidente de la República, y tendría como funciones la de asesorar al Gobierno Nacional en la identificación de acciones y estrategias que permitieran canalizar el interés del sector privado, diseñar, proponer y desarrollar planes y programas que facilitarían a los miembros de grupos guerrilleros que se desmovilicen la puesta en marcha de proyectos productivos y colaborar en el desarrollo de los programas de reinserción a la vida civil. Esta Comisión arrancó con mucho entusiasmo pero nunca se materializó alguna acción concreta.

En 1993, y luego de varios años de haber iniciado los procesos de reinserción, se decide conformar una comisión consultiva de reinserción que asumiera parte de las

⁸ Ibid., páginas 35 y 36.

tareas que venía cumpliendo el Consejo Nacional de Normalización. En especial, esta comisión tenía la tarea de evaluar el desarrollo de los programas y presentar recomendaciones sobre su ejecución e identificar estrategias que permitieran alcanzar el objetivo de socializar la paz.⁹ Esta propuesta se formalizó en el Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz, suscrito el 11 de mayo de 1993.¹⁰ De acuerdo con éste, se le asignó al PNR la responsabilidad de coordinar y ejecutar los compromisos asumidos en ese nuevo acuerdo y la parte pendiente de los iniciales y se conformó el Comité Nacional de Consulta y Concertación con representantes de los grupos desmovilizados y el Gobierno Nacional con el fin de hacer seguimiento permanente a los acuerdos suscritos.

La estructura institucional nuevamente sufre una modificación durante el Gobierno de Ernesto Samper. En 1994 el Programa de Reinserción se incorpora a la Red de Solidaridad Social. En esta nueva fase, el Programa se organiza administrativamente en “regionales” que cubrían 2 o 3 departamentos cada una. A partir de la creación de la Red, el Programa para la Reinserción pasó a ser una de las subgerencias, que tenía la tarea de concentrar la totalidad de las acciones gubernamentales necesarias para cumplir con los acuerdos, evitando la dispersión que hasta el momento se presentaba.¹¹ Mediante la Ley 368 del 5 de mayo de 1997, el Programa para la Reinserción fue convertido en Secretaría Especial para la Reinserción de la Red de Solidaridad Social.

Hay una última modificación estructural del programa de reinserción durante los noventa. En efecto, en 1999 y mediante Decreto 2546, se creó la Dirección General para la Reinserción (DGR) en el Ministerio del Interior. Su función principal era la de coordinar y dirigir la acción del Estado para el desarrollo del Programa de Reinserción.

Así mismo, en relación con la atención a menores desmovilizados, la Ley 418 de 1997 en su artículo 17 ordenó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) atender a los menores de edad víctimas del conflicto armado. Esta responsabilidad ha sido delegada al Programa de Atención a Víctimas de la Violencia del ICBF, creado mediante resolución 0666 de abril de 2001. Este grupo coordina el programa de atención a menores desvinculados del conflicto armado.

Adicionalmente, la resolución 0722 de 2001 crea el Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado del Ministerio de Defensa. A través del Programa, el Ministerio de Defensa se encarga de ofrecer ayuda humanitaria a los desmovilizados individuales que se entreguen ante autoridades militares o de policía.¹²

Posteriormente, durante 2003, la Dirección General para la Reinserción desaparece y es creado el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de las Personas y Grupos Alzados en Armas, adscrito al despacho del Ministro del Interior y Justicia. En la actualidad, este programa es el directo ejecutor de la política de reinserción.¹³

⁹ Informe de Gestión 1990 – 1994, Programa de Reinserción, página 15.

¹⁰ El Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz recogió la mayoría de los obstáculos y resultados vividos hasta el momento. Por medio de éste se reconoció la necesidad de ampliar los períodos para la ejecución de los Acuerdos de Paz y sus compromisos y se acordó impulsar el desarrollo económico de las zonas afectadas por el conflicto para lo cual se destinarían \$4.300 millones. Adicionalmente, se inició un proceso de instrumentalización de los Acuerdos e iniciativas de reconciliación apoyado en las gobernaciones.

¹¹ Ibid, página 47.

¹² Pinto, Vergara y Lahuerta (2002), página 18.

¹³ Según el propio Programa su visión se concentra en “lograr la desmovilización de 30.000 miembros de los grupos armados ilegales y ofrecer un modelo efectivo que permita su reincorporación antes del 2006”. Así mismo su misión se fundamenta en “Incentivar la

Además de toda la estructura institucional creada por el Gobierno Nacional para apoyar los procesos de reinserción de la década pasada, se crearon, por parte de los mismos grupos desmovilizados, organizaciones no gubernamentales para acompañamiento y desarrollo de sus propios planes de reinserción. Estas organizaciones tenían, además, la función de ser el enlace entre el Gobierno y los miembros del grupo. De acuerdo con ello, se crearon las siguientes organizaciones:

M-19	Cooprapaz, Fundemos y Compaz
Quintín Lame	Fundación Sol y Tierra
PRT	Corpadec
EPL	Fundación Progresar
CRS	Fundación Arco Iris y Fundación Nuevo Arco Iris

Estas organizaciones de desmovilizados cooperaron en varias de las actividades propias de la reinserción. Por un lado, servían como ente de distribución de los recursos para los reinsertados. Por el otro, aunque no en todos los casos, servían de acompañamiento en el desarrollo de los proyectos productivos desarrollados por los reinsertados de sus respectivos grupos.

Como es evidente, entonces, la estructura institucional que sustentó los procesos de reaserción de la década de los noventa se fue construyendo sobre la marcha. Antes de la desmovilización del M-19, el Gobierno se encontraba desprovisto de una institucionalidad capaz de atender este tipo de procesos. Por ello, hay que reconocer que el esfuerzo realizado en términos institucionales para suplir las necesidades de la reinserción fue importante. De hecho, hay que reconocer que la institucionalidad de la reinserción de los noventa estructuró espacios de concertación de la política con los propios beneficiarios y reconoció y estimuló la representación e interlocución de los desmovilizados. Además de las vocerías nacionales y regionales de cada grupo y de las organizaciones creadas en el marco del cumplimiento de los acuerdos, se creó el Comité Nacional de Consulta y Concertación que reunió de manera permanente y por espacio de mas de seis años a voceros de las organizaciones y delegados gubernamentales y que se constituyó en un organismo útil en el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos y en la concertación de las políticas y programas.¹⁴

A pesar de esto, el Programa también mostró grandes debilidades, a saber:

1. El Programa sufrió muchos cambios durante la década de los noventa. Aunque la mayoría de los cambios efectuados correspondían a la necesidad de ajustarlo a las demandas propias de los procesos que se estaban desarrollando, la inestabilidad organizacional del programa llegó a generar confusiones en gran parte de la población desmovilizada.
2. Dentro de la estructura gubernamental, el Programa de Reinserción no contaba con una posición jerárquica privilegiada. Esto dificultaba el desarrollo de varios de los procesos, como el de la consecución de recursos lo cual, en últimas, afectaba a los mismos desmovilizados.
3. A pesar de que el esquema diseñado permitió la participación regional en los procesos de reinserción a través de los Consejos Regionales de

desmovilización y apoyar a quienes se acojan a ella en la construcción de su nuevo proyecto de vida, ofreciéndoles herramientas que faciliten su integración responsable y autónoma a la sociedad”.

¹⁴ Entrevista a Antonio Sanguino, noviembre de 2005.

Normalización, nunca hubo autonomía de los entes territoriales en esta materia.

4. En el proceso se impuso el aislamiento. El Gobierno y las organizaciones de los desmovilizados trabajaron conjuntamente, sin incorporar en el proceso a actores fundamentales como la comunidad internacional, el sector privado y la sociedad civil.

1.2 Marco Legal

Cuando se produce la desmovilización del M-19, el Estado se encontraba desprovisto de una normatividad que sustentara el proceso de reinserción que estaba por desarrollarse. Firmados los acuerdos con ese grupo, el gobierno emitió dos directivas, la Directiva 30 y la Directiva 34 de 1990. La primera ordenaba a los destinatarios gubernamentales facilitar el cumplimiento de los acuerdos y responsabilizaba a determinadas entidades de la coordinación y seguimiento de ciertos aspectos. La segunda recordaba las tareas que en esta materia deberían cumplir los directos responsables en materia de negociación y firma de los acuerdos y hacía un llamado a los gobernadores para que el tema de reinserción fuera asumido en sus regiones con el liderazgo que les corresponde. Al mismo tiempo, el Gobierno Nacional debió promover diferentes instrumentos jurídicos, leyes y decretos, directivas presidenciales y resoluciones especiales que le permitieran vencer los obstáculos legislativos existentes en la época y adecuar la normatividad a las exigencias de los compromisos y acuerdos que se habían suscrito con los diferentes grupos armados al margen de la ley (Ver Anexo 3).

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, se formalizaron algunos aspectos de la reinserción. Así, el artículo 12 transitorio facultaba al gobierno para establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que tendrían lugar el 27 de octubre de 1991, o nombrar directamente, por una sola vez, un número plural de congresistas en cada Cámara en representación de los grupos en proceso de paz y desmovilizados. Así mismo, preveía que el Gobierno podría no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos necesarios para ser congresista.¹⁵

Por su parte, el artículo 13 afirmaba que dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigencia de la Constitución, el Gobierno podría dictar las disposiciones que fueren necesarias para facilitar la reinserción de grupos guerrilleros desmovilizados que se encontraran vinculados a un proceso de paz bajo su dirección y para mejorar las condiciones económicas y sociales de las zonas donde ellos estuvieran presentes.

Por último, el artículo 30 autorizaba al Gobierno Nacional para conceder indultos o amnistías por delitos políticos y conexos, cometidos con anterioridad a la promulgación del Acto Constituyente, a miembros de grupos guerrilleros que se reincorporen a la vida civil en los términos de la política de reconciliación. Para tal efecto, el Gobierno Nacional tendría que expedir las reglamentaciones correspondientes.¹⁶ Ratificaba,

¹⁵ Para la época, el artículo 179 de la CP-1991 afirma que: "No podrán ser congresista quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, o pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

¹⁶ El artículo 201 de la CP-1991 afirma: "Corresponde al gobierno, en relación con la Rama Judicial: (...) 2. Conceder indultos por delitos políticos, con arreglo a la ley, e informar al Congreso sobre el ejercicio de esta facultad. En ningún caso estos indultos podrán comprender la responsabilidad que tengan los favorecidos respecto de los particulares."

igualmente, que este beneficio no podría extenderse a delitos atroces ni a homicidios cometidos fuera de combate o aprovechándose del estado de indefensión de la víctima.

Bajo este marco de acción, la mayoría de organismos gubernamentales involucrados con el proceso pusieron en marcha disposiciones e instrumentos que facilitarían las tareas de desmovilización, desarme y reinserción. Para ese momento, julio de 1991, la Oficina de Reinserción debía atender a ex combatientes de 4 grupos guerrilleros (M-19, PRT, EPL y MAQL).

Finalmente, hoy en día la normatividad relacionada con desmovilización voluntaria colectiva e individual se resume en la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999 y recientemente por la Ley 782 de 2002. Para el caso de la desmovilización voluntaria individual rige el Decreto 128 de 2003 y el Decreto 2767 de 2004, en el cual se expiden normas sobre concesión de beneficios a quienes abandonen voluntariamente las organizaciones subversivas. En el caso de las desmovilizaciones colectivas el marco normativo está establecido por el Decreto 3360 de 2003.

En general, se puede establecer que en el campo jurídico y legal se produjo toda una normatividad que de manera reactiva atendía las necesidades y problemas que surgían en el proceso y facilitaban la ejecución de los acuerdos. Esta "legislación de paz" abarcó distintos campos: beneficios jurídicos para los desmovilizados, excepciones a la ley 80 para facilitar la contratación pública con las organizaciones de desmovilizados creadas en el marco de los acuerdos de paz, proyectos de acuerdos municipales y ordenanzas departamentales para la creación de los fondos de paz y reinserción o para conceder beneficios adicionales a los desmovilizados, creación de la circunscripción electoral de paz, etc. Esta normatividad se fue creando en el curso de los procesos y fue respondiendo progresiva y adecuadamente a las necesidades y requerimientos de la reinserción. Hubo, en todo caso, restricciones insalvables, sobre todo en el campo de los beneficios jurídicos, ya que estos no cobijaron algunos delitos considerados no conexos con el delito político.¹⁷

¹⁷ Sanguino, Antonio, Respuestas al Cuestionario entregado por Fundación Ideas para la Paz, enero de 2006.

II. Evaluación de los Procesos de Reinserción

Los modelos de negociación con los movimientos guerrilleros desmovilizados en la década pasada se enmarcaron en la Iniciativa para la Paz propuesta por el Presidente Virgilio Barco (1986–1990) durante el mes de septiembre de 1988. Con esta propuesta, se abrió una posibilidad real para que muchos grupos armados ilegales decidieran incorporarse a la vida civil. De hecho, pocos meses más tarde se instalaron las primeras mesas de negociación con el M-19.¹⁸ Adicionalmente, esta Iniciativa adquirió carácter de política de Estado, siendo acogida por el Gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994), sin sufrir grandes variaciones.

Como estrategia de paz, la Iniciativa para la Paz reconocía la importancia de las negociaciones para la búsqueda de la paz y admitía a los grupos armados como interlocutores válidos, sujetos de negociación política, con los cuales se debía y se tenía que negociar sin demora.¹⁹ Esta Iniciativa esbozaba las fases que comprendía un proceso de paz y de reinserción. Estas se dividían en tres, a saber:

- 1 Fase de Distensión. Esta fase buscaba crear un ambiente de credibilidad y confianza entre las partes. Requería de una manifestación de voluntad de paz por parte de los grupos armados y, una vez demostrada esa voluntad, se iniciaría un diálogo directo. Así mismo, mediante esta Iniciativa el Gobierno se comprometía a llevar al Congreso de la República un proyecto de ley de indulto, aplicable una vez culminaran los procedimientos contemplados en la Iniciativa.
- 2 Fase de Transición. Tenía como propósito iniciar el tránsito hacia la normalidad institucional y el regreso a la democracia de los grupos desmovilizados con los cuales se había iniciado diálogos. Incluía garantías reales y específicas, cese de operaciones subversivas, la creación de los consejos regionales de normalización y las condiciones económicas y sociales que hicieran posible la reincorporación de guerrilleros a la vida civil.
- 3 Fase de Incorporación. En esta fase los excombatientes se reintegrarían plenamente a la sociedad y se proveerían los estímulos y garantías necesarias para el pleno ejercicio de la actividad política.

En términos generales, los acuerdos firmados por los grupos desmovilizados en la década de los noventa eran muy similares. Aunque en el caso del M-19 estos beneficios no fueron explícitos en el acuerdo, en la práctica la mayoría sí se otorgaron. De hecho, los beneficios para la reinserción presentan ligeras diferencias de una negociación a otra y solo se dan algunos intentos por mejorarlos cuantitativamente, más no cualitativamente.²⁰ En resumen, los acuerdos de reinserción de la década pasada se caracterizaban por contener componentes jurídicos, económicos, sociales, políticos y de desarrollo regional.

2.1 Componente Jurídico

Uno de los componentes más importantes de cualquier acuerdo de paz es aquel relacionado con el tipo y extensión de los beneficios jurídicos a los que tendrán derecho los excombatientes. Para el caso específico de los reinsertados de los

¹⁸ Villamizar, Darío (1997), página 15.

¹⁹ Ibid., página 119

²⁰ Franco, Carlos (2000), página 111

noventas, los mecanismos utilizados fueron la amnistía y el indulto. De hecho, estas figuras se aplican en Colombia de manera exclusiva para los delitos que atentan contra el régimen institucional, como son la rebelión, la sedición y la asonada, cuyo origen sea eminentemente de carácter político y los conexos a estos.²¹

En el Acuerdo de Paz suscrito con el M-19 quedó consignado el compromiso de aplicar el indulto a los miembros de este movimiento, aunque sin mayores precisiones. Antes de la desmovilización, el 22 de diciembre de 1989, la Ley 77 de 1989, en el marco de la política de reconciliación impulsada por el Gobierno Nacional, había facultado al Presidente de la República a conceder indultos y había regulado los casos de cesación de procedimiento penal y de expedición de autos inhibitorios. La Ley fue reglamentada en enero del año siguiente y estableció que el beneficio de indulto debía ser solicitado por el interesado.²²

El compromiso de aplicar el indulto a los miembros del M-19 empezó a tener desarrollo después de la instalación del Consejo Nacional de Normalización, el 3 de mayo de 1990. En dicha reunión se creó un Comité de Seguimiento a los procesos de otorgamiento de indulto y amnistía, el cual estaría integrado por representantes del Ministerio de Gobierno, la Consejería de Paz y el M-19. En los meses después de la desmovilización, el M-19 solicitó los respectivos indultos, amnistías y cesaciones de procedimiento. De acuerdo con las resoluciones proferidas hasta finales de 1993, 39 miembros de este grupo habían sido indultados y a 44 se les había negado ese beneficio; 83 habían recibido el beneficio de amnistía, mientras éste se le había negado a 21 personas.²³ Sin embargo, los problemas se empezaron a evidenciar y quedó claro que era difícil conocer con exactitud el número total de procesos abiertos contra todos los miembros de las organizaciones desmovilizadas.

Es por esto que, cuando en 1991 se inicia el proceso de negociaciones con el EPL, el PRT y el Quintín Lame, el Gobierno Nacional expide el decreto 213 del 22 de enero de 1991, mediante el cual se definen los beneficios de indulto y amnistía para las organizaciones guerrilleras que se desmovilizaran después de esa fecha. Dicho decreto hacía más explícito el procedimiento para otorgar la amnistía y el indulto, facilitando el proceso. De hecho, los nuevos Acuerdos recogían la experiencia del proceso con el M-19. De esta forma, el EPL comprometió al Gobierno Nacional en la contratación de abogados que debían asumir la representación legal de los miembros de esa organización y el Quintín Lame agregó que el Gobierno debía entregar a cada uno de los miembros del movimiento un salvoconducto válido hasta que no se definieran los beneficios jurídicos.²⁴

Cuando se suscriben los Acuerdos de Paz de 1994 con la Corriente de Renovación Socialista, las Milicias Populares de Medellín y el Frente Francisco Garrica, ya se ha promulgado la Ley 104 del 30 de diciembre de 1993, o "Ley de Orden Público". Esta Ley dicta las disposiciones para facilitar el diálogo, desmovilización y reinserción de los

²¹ En el Informe de Gestión 1990 – 1994 del Programa de Reinserción (pagina 78) se define la amnistía y el indulto. La **amnistía** se define como la institución procesal-penal originada en la constitución y la ley, cuyo otorgamiento es privativo de la rama legislativa del poder público, por medio de la cual se hace desaparecer el carácter ilícito de ciertos hechos políticos, con lo cual la acción penal, la condena y las consecuencias que se derivan de ellos dejan de tener vigencia punitiva. El **indulto**, por su parte, se define como una institución procesal-penal que proviene del poder político y opera sobre la remisión de la pena que se haya impuesto por medio de sentencia condenatoria que tenga la categoría de "cosa juzgada". Es individual y cobija solamente delitos políticos.

²² Informe de Gestión 1990 – 1994, Programa de Reinserción, página 81.

²³ Ibid., página 82.

²⁴ Ibid., página 83.

grupos guerrilleros y hace alusión directa a los beneficios de extinción de la acción penal y de la pena en los casos de delitos políticos. Sin embargo, también se había promulgado la Ley 40, o Ley Antisecuestro, razón por la cual los miembros de esos grupos procesados por delitos de secuestro no gozaron de los beneficios jurídicos de indulto y amnistía.

En general, el esquema adoptado para la concesión de los beneficios jurídicos de la amnistía y el indulto tuvo algunas dificultades en su aplicación. Los trámites y procedimientos resultaron lentos y no llenaron las expectativas de los grupos desmovilizados²⁵, por las siguientes razones:

- Se presentó una gran confusión entre los listados de los beneficiarios del indulto y la amnistía y los listados de los beneficiarios del Programa de Reinserción.
- No se dispuso de una infraestructura adecuada para atender la cantidad de solicitudes, lo cual conllevó grandes demoras y deficiencias en el proceso.
- Las listas eran elaboradas por las organizaciones que se desmovilizaban, con la idea de que los beneficios recaerían de manera automática sobre quienes se incluían en ellas. No obstante, esto nunca fue propuesto por el Gobierno como algo automático. Además, el caso de la amnistía correspondía a las autoridades judiciales.
- En la legislación expedida, no se estableció con precisión el tema relativo a la conexidad con delitos políticos, por lo que las investigaciones quedaron a merced de la interpretación de los jueces.
- La concesión de amnistías funcionó con relativa lentitud. El indulto fue un poco más expedito porque los procedimientos eran de índole administrativo y de responsabilidad de instancias del gobierno.

2.2 Componente Económico

La reinserción económica se refiere al proceso mediante el cual los excombatientes alcanzan una subsistencia autosuficiente en la comunidad a la que ingresan. Los procesos de reinserción de los noventa, sin lugar a dudas, ponían énfasis en este componente. Para el Programa de Reinserción, el interés primordial residía en convertirse en instrumento para la satisfacción de las necesidades materiales básicas de los excombatientes.

Con este fin, el Gobierno otorgaba a todos los desmovilizados un auxilio de sostenimiento mensual por 6 meses. El monto de la ayuda oscilaba entre 50.000 y 75.000 (dependiendo del grupo) y era principalmente para su manutención mientras lograban emplearse o arrancar con el proyecto productivo que escogieran. Para el caso de la Corriente de Renovación Socialista, este auxilio era de \$170.000 por 18 meses.

Adicionalmente, el Gobierno ofrecía a los desmovilizados un crédito para facilitar su tránsito a la vida civil. Este crédito, el cual ascendía a \$1.500.000 para el caso del M-19, \$2.000.000 para el caso del EPL, el PRT y Quintín Lame y \$4.000.000 para el caso

²⁵ Britto Ruiz, Fernando (2000), página 196.

de la CRS, podía emplearse en lo siguiente: crédito para proyectos productivos, crédito para vivienda (sólo a partir de 1992) o crédito para estudios.

Había, además, otras dos posibilidades de inserción económica: dotación de tierras y ubicación laboral. A continuación se evalúa en detalle cada una de las opciones ofrecidas.

2.2.1 Proyectos Productivos

En cada Acuerdo se precisó la destinación de unos recursos para financiar la puesta en marcha y desarrollo de proyectos productivos que garantizaran a los desmovilizados condiciones favorables en su tránsito a la vida civil. Los créditos se entregaban con un plazo total de 4 años y con 2 años de período muerto. En el caso del Quintín Lame, este período aumentó a 4 años. La tasa de interés se acordó en el 12% anual. Para tener derecho a este crédito, se debía cumplir con unos requisitos mínimos: (1) recibir capacitación y asesoría en la elaboración de un proyecto productivo, (2) presentar un proyecto rentable y con perspectivas de desarrollo, (3) recibir el aval técnico del proyecto por parte de la entidad contratada para prestar asesoría y asistencia técnica y (4) recibir el concepto favorable del Comité Operativo Regional.

Para el diseño y desarrollo de estos proyectos, se planteó un esquema de asistencia técnica que buscaba que entidades del sector privado asesoraran al desmovilizado en el diseño y puesta en marcha de su proyecto productivo. Sin embargo, estas entidades fracasaron en su intento, porque partieron de la premisa de que podían utilizar con los desmovilizados las mismas metodologías que empleaban con otros grupos.²⁶ A raíz de estos problemas, en 1993 se discuten dos opciones para continuar con la asistencia técnica a los proyectos económicos. La primera opción era comprometer a las fundaciones de las organizaciones desmovilizadas en esta actividad y la segunda era la de dar mayor participación a las regiones en este proceso. Ambas opciones se materializaron, aunque sin grandes éxitos.

Durante la primera etapa de los acuerdos de paz, en la que participaron el M-19, el EPL, el MAQL y los Comandos Ernesto Rojas, de un total de 3.846, alrededor de 3.100 desmovilizados optaron por el crédito para el proyecto productivo.²⁷ En la segunda etapa con la Corriente de Renovación Socialista, las Milicias de Medellín y el Frente Francisco Garnica, se entregaron 1.183 nuevos créditos que oscilaban entre tres y cuatro millones de pesos.²⁸ Con estos 4.283 créditos, se iniciaron proyectos en más de veinte ciudades del país, concentrándose sobretodo en los departamentos de Córdoba, Cauca, Valle, Bolívar, Atlántico, Norte de Santander, Antioquia y Bogotá.²⁹ En total, alrededor del 90% de los desmovilizados optaban por esta opción económica.

De la totalidad de créditos otorgados para proyectos productivos, se lograron clasificar 3.619, de acuerdo con las siguientes categorías:³⁰

Transporte	749
Empresas de Asesoría, Computación	
Centros de Recreación y Cultura y Pedagogía	443

²⁶ Informe de Gestión 1990 – 1994, Programa de Reinserción, página 27.

²⁷ Franco, Carlos (2000), página 135.

²⁸ El número total de créditos no corresponde al total de proyectos desarrollados. Muchos de los reinsertados se asociaron en cooperativas para el desarrollo de proyectos productivos conjuntos.

²⁹ Franco, Carlos (2000), página 136.

³⁰ Fuente: Programa para la Reinserción. Citado por Franco, Carlos (2000), páginas 136 – 137.

Tiendas y Supermercados	94
Almacenes de Ropa y Calzado	94
Establecimientos de Bebidas y Alimentos	246
Droguerías, Fotocopiadoras, Papelerías, etc.	528
Industria de Confección	91
Ebanistería	39
Fabricación de Alimentos	64
Fábricas de Ladrillo, Calzado, Colchones, etc.	65
Ganadería	692
Avicultura y Piscicultura	38
Tareas Agrícolas	478

Del total de los proyectos, se resalta la gran participación de los créditos otorgados a los proyectos de transporte y ganadería, tareas agrícolas y los negocios comerciales de diversa índole.

Una evaluación realizada por Carlos Franco y publicada en el 2000 muestra unos primeros resultados acerca del estado actual de los proyectos productivos iniciados como producto de los procesos de reinserción de la década pasada.³¹ Para el desarrollo de tal evaluación, el autor escogió una muestra y realizó encuestas en nueve departamentos: Córdoba, Guajira, Huila, Putumayo, Quindío, Risaralda, Norte de Santander, Cauca y Tolima. Con ello, se reunió información de 1.094 desmovilizados de todos los grupos y sus respectivos proyectos, lo cual representaba aproximadamente el 25% de los créditos otorgados. En esos departamentos se presentaron un total de 368 proyectos, de los cuales 303 fueron de carácter individual y 65 agruparon a 635 reinsertados. De acuerdo con las iniciativas individuales, para el momento de la evaluación, se evidenciaba lo siguiente: el 21.7% funcionaba, el 15.5% funcionaba con dificultades, el 48.5% fracasaron y el 14.1% de los proyectos nunca arrancaron. Para el caso de las iniciativas colectivas, las encuestas revelaban lo siguiente: 7.6% funcionaban, el 15.6% afrontaban dificultades para su sostenimiento, el 47.6 fracasaron y el restante 24.6% disolvieron la sociedad.

La misma encuesta pedía una explicación de las causas que pudieron llevar al fracaso de los proyectos, revelando los siguientes aspectos:

Fallas en la administración	27.9%
Diferencias internas del grupo	17.3%
Escasos recursos financieros	15.8%
Capacitación insuficiente	11.4%
Formulación equivocada del proyecto	4.9%
Otros (se destaca la inseguridad)	6.2%

En general, los factores que afectaron el resultado de estos proyectos fueron los siguientes:

1. Por el afán de cumplir con el compromiso de entregar un crédito, por la deficiente asesoría de las entidades encargadas de la asistencia técnica o por la incapacidad de la instancia que evaluaba los proyectos, la gran mayoría de los créditos se aprobaron y se entregaron sin un verdadero estudio de viabilidad técnica y financiera.³² Por esto mismo, muchos de los reinsertados utilizaron estos recursos para comprar electrodomésticos y muebles para el inicio de su nueva vida y esto explica que muchos proyectos ni siquiera hayan arrancado.

³¹ Franco, Carlos (2000), páginas 98 - 156.

³² Ibid, página 121

2. Para los excombatientes, la transición a la vida civil tal como la estaba proponiendo el Gobierno implicaba una transformación de fuerzas parasitarias a fuerzas productivas. Se esperaba que se convirtieran automáticamente en seres políticos, sociales y económicos, dejando a un lado su forma de vida anterior. Y se demostró con la experiencia que este paso no podía ser tan automático como se esperaba.³³
3. Los recursos otorgados por el Gobierno se dieron bajo el entendido de que el sistema financiero conseguiría dos veces más para iniciar la actividad productiva. Sin embargo, esto fue imposible porque la mayoría de los desmovilizados no podían ser sujeto de crédito por carecer de garantías suficientes.³⁴ Y este aspecto afectó un número importante de proyectos.
4. No se logró una adecuada articulación entre el diseño y desarrollo de proyectos productivos y un esquema de capacitación que sustentara dicho proceso.
5. Aunque hubo intentos por incluir al sector privado en este proceso, esta iniciativa no se materializó.
6. El proceso de reinserción económica de los desmovilizados de los noventa no escapó la situación económica que atravesó el país durante la década pasada. Intentar procesos empresariales débiles en capital y tecnología, en medio de la apertura económica y el aumento de la intensidad del conflicto armado, afectó de manera sustancial el desarrollo de muchos de los proyectos productivos.³⁵

Sin embargo, más allá de las causas particulares y generales que afectaron el desarrollo y resultado final de los proyectos productivos, el panorama actual no es tan desalentador como ha sido presentado en múltiples oportunidades. Más aún, en el año 2000, un 45.8% de la población desmovilizada en los noventa se encontraba empleada, ya sea en su proyecto o en otro sector, y solo se tenía evidencia de que el 17.8% se encontraba desempleada.³⁶

En general, el esquema de proyecto productivo, más allá de los resultados que hoy muestra, ha servido como punto de partida para la construcción de nuevos proyectos de vida.³⁷

2.2.2 Crédito para Vivienda

Los acuerdos firmados con los primeros grupos desmovilizados durante los noventa no incluían el tema de vivienda. Pero el trabajo adelantado por el PRT en los departamentos de la Costa Atlántica vinculando y promoviéndose las organizaciones y grupos asociativos de vivienda, "fue generando en los desmovilizados de todo el país la expectativa de vincular el tema de la vivienda al proceso de reinserción".³⁸ Así, en julio de 1992 el Consejo Nacional de Normalización adoptó la vivienda como mecanismo socio-económico de la reinserción.³⁹ Se determinó que aquellos

³³ Entrevista a Otty Patiño, diciembre 6 de 2005.

³⁴ Franco, Carlos (2000), página 114.

³⁵ Ibid., página 151

³⁶ Según cifras del mismo estudio de Carlos Franco, el 9% de los desmovilizados habían muerto, no se contaba con información del 20.2% y un 5.5 se había desplazado a otras ciudades, perdiendo contacto con el Programa para la Reinserción.

³⁷ Franco, Carlos (2000), página 150.

³⁸ Informe de Gestión 1990 – 1994, Programa de Reinserción, página 62.

³⁹ Ibid., página 63.

beneficiarios del Programa de Reinserción que posean una actividad económica definida podrían destinar su crédito para la adquisición de vivienda, bajo las mismas condiciones crediticias pactadas para los proyectos productivos. Este tema adquirió mayor relevancia con la firma del acuerdo con la CRS, en donde fue explícito que el Gobierno Nacional concedería subsidios para vivienda de interés social a los reinsertados.

Con esta decisión, se empezaron a crear empresas asociativas y comunitarias de vivienda en todo el país por parte de los grupos reinsertados. Por esa razón, en el acta Anexa al Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz el Gobierno se comprometió a destinar en la vigencia de 1993 la suma de \$150 millones para capacitar y asesorar a las organizaciones de vivienda creadas por reinsertados.⁴⁰ Así mismo, se trazó el Plan de Acción para un Programa de Vivienda para Desmovilizados, que tenía como objetivo hacer que todos los planes de vivienda de interés social adelantados por los reinsertados fueran elegibles por las entidades otorgantes de subsidios: el INURBE y la Caja Agraria. También se creó un programa de asistencia técnica a los programas de vivienda.

En total, con los programas de vivienda desarrollados en el marco de estos esfuerzos se benefició a 1.193 reinsertados de todos los grupos.⁴¹ En general, se ha evaluado positivamente este programa y se ha insistido en la importancia de este componente para una adecuada reinserción. Alguien alguna vez aseguró que la desmovilización real pasaba por las posibilidades que se les pudiera brindar a los reinsertados de tener casa propia, "... en donde se construyan espacios de interacción familiar, con hijos dando vueltas y un televisor prendido siempre, pero especialmente a la hora de las telenovelas, los noticieros y los partidos de fútbol... cuando un desmovilizado se acostumbre a esto y corra al televisor a ver telenovelas, no se devuelve jamás para el monte.."⁴²

2.2.3 Crédito para Estudios Superiores

Los desmovilizados que tuvieran bachillerato y que quisieran adelantar estudios superiores, tenían a disposición un crédito para tal fin. Para ello, el Programa de Reinserción constituyó en el ICETEX un fondo rotatorio de crédito educativo, el Fondo de Reconciliación Nacional, para otorgar ayuda financiera a los desmovilizados que decidieran adelantar estudios superiores después de la firma de los acuerdos. De este esquema se hará alusión detalladamente cuando se mencione el componente educativo de la reinserción.

2.2.4 Dotación de Tierras

Uno de los beneficios de mayor tradición en la historia de los procesos de paz en Colombia tiene que ver con la dotación de tierras a los desmovilizados. "Esto se explica por el hecho de que los grupos alzados en armas se han nutrido en gran parte de personas de extracción campesina, que ven en la tenencia de la tierra la solución a sus problemas de ingresos económicos para la manutención de sus familias y la atención a las necesidades básicas mínimas."⁴³

⁴⁰ Ibid., página 63 – 64.

⁴¹ Programa para la Reinserción, 2002.

⁴² Anotaciones para el acta de la reunión del Consejo Nacional de Normalización, Sesión 26, realizada en Pereira en el mes de julio de 1992. Archivo de la Consejería Presidencial para la Paz como aparece en Restrepo, Andrés y Contreras, Marly (2000), página 204.

⁴³ Restrepo, Andrés y Contreras, Marly (2000), página 212.

De acuerdo con ello, el Programa de Dotación de Tierras hizo parte de todos los acuerdos firmados con los grupos desmovilizados durante los noventa. El Acuerdo 051 de 1990 del INCORA señaló las primeras líneas de acción que enmarcaban la entrega de tierras a los reinsertados. Como producto de este programa, se entregaron 99 predios, beneficiando a 990 familias.

GRUPO	PREDIOS	HECTÁREAS	NÚMERO DE FAMILIAS
M-19	32	3.909,4	227
PRT	11	858,2	54
EPL	36	3.796.109,4	396
MAQL	8	432.755,5	55
CRS	6	749.322,7	58
GFG	1	890.000	35
1385/94 ⁴⁴	5	3.791.000,0	165
MIR-COAR	0	0	0
TOTAL	99	16.733,6	990

Fuente: Programa de Reinserción, 2002.

Con el objetivo de fortalecer la capacidad de gestión de las empresas organizadas en los predios entregados, el Gobierno desarrolló un programa de capacitación y desarrollo social campesino. Tal programa lo integraba el subprograma de capacitación, dirigido a formar integralmente en el campo técnico y socioempresarial a los beneficiarios de tierra y el subprograma de desarrollo social campesino, orientado a la financiación de obras de desarrollo intrapredial (levantamiento de cercas, construcción de corrales, porquerizas, canales de riego y demás).

Con los predios entregados, los reinsertados y sus familias desarrollaron los proyectos productivos que los ayudarían a reinsertarse económicamente. Sin embargo, dos factores afectaron el éxito de éstos: las dinámicas económicas que se estaban presentando en el país en esos momentos y los problemas de seguridad. En cuanto a estos últimos, hay que mencionar que la asignación y/o utilización de tierras se dificultó cuando eran solicitadas en zonas donde aún se presentaban confrontaciones armadas. Esto, además, impedía el desarrollo de cualquier proyecto productivo bajo condiciones de seguridad aceptables. Dicha situación explica, por ejemplo, el bajo número de predios adjudicados a los desmovilizados de la CRS cuya presencia mayoritaria estuvo en zonas con problemas de orden público como Sucre y Sur de Bolívar.⁴⁵

2.2.5 Ubicación Laboral

Por otro lado, el Gobierno Nacional se comprometió a ayudar a los desmovilizados que así lo quisieran a ubicarse en un empleo, ya fuera en el sector público o en el privado. Aunque en general este apoyo no se vio materializado, sí hubo algunas experiencias positivas. Tal es el caso de los excombatientes de los diferentes grupos desmovilizados que fueron empleados como escoltas en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Se emplearon un número importante de hombres y la mayoría aún permanecen en dicha institución. En general, esa ha sido una experiencia positiva que revela la importancia de ofrecer la opción de empleo para aquellos desmovilizados que tengan un perfil más acorde con este tipo de actividad.

⁴⁴ Se refiere a los beneficiarios del decreto 1385 de 1994, que otorgaba beneficios a quienes individual y voluntariamente abandonaran las filas de la guerrilla.

⁴⁵ Un caso que ilustra bien esta difícil situación es el de la finca La Galleta, en Montebello, Antioquia, donde desmovilizados de la CRS han sido víctimas de asesinatos y desplazamientos por parte de grupos armados ilegales.

2.3 Componente Social

El componente social de la reinserción incluía tres elementos: salud, atención psico – social y capacitación.

2.3.1 Capacitación

Según la mayoría de desmovilizados y de funcionarios públicos que estuvieron a cargo de los programas de reinserción, el programa de educación fue uno de los componentes más exitosos de todo el proceso.

El primer modelo de proyecto educativo para la reinserción fue promovido y elaborado por la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). De hecho, la iniciativa de crear este programa en la UPN surgió de los mismos desmovilizados que empezaron a canalizar la idea a través de algunas personas que venían de la izquierda y que tenían cargos directivos en el sector educativo.⁴⁶ El programa, denominado Programa Educativo para la Paz y la Reconciliación, tenía una duración de 18 meses y se desarrollaba en tres módulos, cada uno con una duración de 6 meses: la educación primaria, la educación secundaria y la educación media vocacional. Además de las áreas académicas básicas, el Programa incluía dos concentraciones adicionales: el “área empresarial” dirigida a crear habilidades en la gestión de proyectos productivos y el “área de participación política” dirigido a la instrucción de los deberes y derechos de los ciudadanos frente al Estado.⁴⁷ En su primera fase, el Programa se desarrolló en Bogotá y, posteriormente, mediante convenios con universidades regionales, amplió su cobertura a ciudades como Cali, Medellín e Ibagué. En esta primera etapa, el Programa no solo aceptaba a los reinsertados de los grupos desmovilizados sino también a miembros de sus familias.

A partir de 1996, después de una serie de críticas al modelo de la UPN,⁴⁸ el proyecto educativo pasó a ser conducido directamente por el Programa para la Reinserción, quién lo rediseñó bajo el nombre de “Programa de Educación para la Convivencia Pacífica”, el cual funcionó por el resto de la década del noventa.

Parte del éxito del Programa Educativo se puede atribuir a que la UPN, a través de División de Bienestar Universitario y en coordinación con los voceros de los grupos, hizo un diagnóstico sobre el nivel educativo de los desmovilizados, lo que permitió diseñar un programa ajustado a las necesidades particulares de la reinserción educativa.⁴⁹ El diagnóstico permitió entender, por un lado, que se trataba de un grupo heterogéneo en su nivel educativo, y por el otro, que pese a la debilidad en conocimientos de un pênsum regular, gozaban de un gran saber empírico sobre su entorno, la geografía del país y la historia de las regiones. Esto permitió diseñar un

⁴⁶ Entrevista con Rodrigo Rojas, ex director del Programa de la UPN, febrero 7 de 2006.

⁴⁷ Hernández Valencia, Fernando (2000), página 189.

⁴⁸ “El Programa Pedagógico de la UPN tenía varias deficiencias. No se cumplieron todos los compromisos, como era la capacitación de maestros, la producción de materiales de apoyo, la transferencia de tecnología de la Universidad hacia los colegios y los profesores que servían de sede y de gestores directos del Programa...Había muchas quejas de la gente en las relaciones con la Universidad, las cuentas no eran muy claras...” Entrevista a José María Bustamante, responsable del equipo educativo del PPR de 1994 a 1998. Citado en Hernández Valencia, Fernando, (2000), página 185.

⁴⁹ De acuerdo al muestreo hecho, se encontró que el 8% de los guerrilleros eran profesionales o habían terminado algún nivel de educación técnica o semiprofesional, el 14.6% eran bachilleres, el 56.4% habían terminado primaria y el 21% eran analfabetas.

programa especial que potenciaba esos saberes del desmovilizado y completaba los vacíos en áreas básicas de la formación tradicional.

Precisamente, el diseño desescolarizado y no tradicional, aunque resultó positivo como estrategia de desarrollo personal, fracasó en preparar a los estudiantes para afrontar los retos de la educación superior, a la que muchos aspiraban. Sin embargo, y quizás esto es más valioso, fue muy importante para afirmar la vocación de paz de muchos excombatientes, para que estos adquiriesen el status social de bachilleres y tuviesen una conciencia de sus conocimientos empíricos y de sus vacíos académicos.⁵⁰ En otras palabras, aunque no preparaba a los excombatientes satisfactoriamente en términos académicos, sí funcionó de términos de resocialización. "El modelo pedagógico era un pretexto para un reencuentro consigo mismos, con su pasado familiar, con sus antiguos compañeros y con la sociedad en otra perspectiva y con otras responsabilidades... para generar otras opciones de vida distintas a las del pasado inmediato."⁵¹

Un caso emblemático y exitoso de un modelo educativo diseñado para las necesidades particulares de los desmovilizados es el del Quintín Lame. Por su condición indígena, un modelo tradicional de educación que no tuviera en cuenta la realidad cultural inmediata de la población, en vez de favorecer la resocialización, quizás la hubiera perjudicado. El programa fue delegado operativamente a la Fundación Proindígenas, la cual implementó en la metodología utilizada parte de los fundamentos de etnoeducación desarrollados por el Programa de Educación Bilingüe del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y de la Universidad del Cauca.

Durante el periodo comprendido entre 1992 y 1997, el Programa Educativo graduó a 8.353 beneficiarios en 90 promociones.

TOTAL GRADUADOS ENTRE 1992 Y 1997		
PERIODO	PROMOCIONES	BACHILLERES
1992-1993	10	313
1994	18	1.562
1995	29	2.452
1996	28	3.585
1997	5	441
TOTAL	90	8.353

Fuente: Actas de Grado del Instituto Pedagógico Nacional.

Adicional a la oferta de la UPN, a través de un programa con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), se vinculó un buen número de excombatientes. Igualmente, para el desarrollo de los proyectos productivos el SENA ofreció cursos para apoyar los proyectos de los excombatientes. Posteriormente, a otro nivel, muchas universidades como la del Tolima, la UIS, la del Valle, la Distrital, la del Cauca, entre otras, se vincularon con convenios para apoyar la reinserción de los excombatientes a través de pregrados y maestrías. Para facilitar estos procesos, el Programa de Reinserción creó el Fondo de Reconciliación Nacional en el ICETEX. Si bien buena parte de esos préstamos no ha sido pagada, ésta ha sido una de las mejores inversiones para apoyar la reinserción de un importante número de excombatientes.⁵²

⁵⁰ Entrevista a Otty Patiño, diciembre de 2005.

⁵¹ Rojas, Rodrigo (1992), página 325.

⁵² Entrevista Otty Patiño, diciembre de 2005.

A mediados del año 2000, 266 desmovilizados se habían beneficiado aprovechando apenas un 5.5% del total de los recursos del Fondo.⁵³

Pese a los logros en términos de resocialización, la capacitación fue inicialmente una opción voluntaria y excluyente. El desmovilizado debía optar o bien por la capacitación, o por el proyecto productivo urbano, o por el proyecto productivo rural, o por la adquisición de vivienda. Esta exclusión de componentes tuvo una incidencia directa sobre otro de los elementos fundamentales de la reinserción, como lo es la reinserción económica. Se comprobó más adelante que las competencias ciudadanas adquiridas en la capacitación eran parte indispensable de cualquier proyecto de vida, incluido el proyecto productivo rural o urbano. Posteriormente, y luego de darse cuenta de ello, fueron integradas.⁵⁴

Diez años después de iniciado el experimento de educación para la reinserción, según los mismos beneficiarios, la experiencia ha sido exitosa. Algunos de los datos de una encuesta realizada entre los reinsertados participantes del programa son reveladores. El 90 por ciento califica la experiencia entre excelente, muy buena y buena. La mayoría evalúa el aprendizaje como bueno, resaltando que aportó lo esencial, aunque reconocen dificultades por su escaso hábito de estudio y, en otros casos, la edad. Todos evaluaron la relación entre los participantes del proyecto como de integración, de espíritu de trabajo colectivo y compañerismo.⁵⁵

2.3.2 Salud

En términos de la atención en salud, el Gobierno se comprometió a prestar asistencia médica calificada a los excombatientes guerrilleros y a sus familias. Para ello, en un primer momento se puso a disposición de los desmovilizados diferentes centros hospitalarios en todas las regionales. Este servicio se organizó desde el Programa de Reinserción, entregando a cada desmovilizado un documento, el Carné Blanco, que servía para acreditar el derecho a ser atendido.⁵⁶ Por los múltiples problemas que este esquema presentó, posteriormente se suscribió un Convenio con el Instituto de Seguros Sociales para que se hicieran cargo de la atención en salud a los reinsertados. Este esquema ha sido muy útil y ha permitido que todos los desmovilizados y sus familias tengan acceso a los servicios de salud.

Así mismo, el Programa de Reinserción también contempló un subprograma especial de atención a discapacitados. Con este programa, los desmovilizados de los grupos guerrilleros que presentarían alguna discapacidad o lesión en su integridad física eran atendidos en el Hospital San Juan de Dios de Bogotá o en los hospitales regionales con el cual el San Juan de Dios suscribiera convenios Inter-hospitalarios. Con este programa se desarrollarían las actividades necesarias para lograr su recuperación integral. En total, este subprograma atendió a 189 discapacitados de todos los grupos, mostrando resultados positivos en la mayoría de los casos.

⁵³ Hernández Valencia, Fernando, "El proyecto educativo en el programa de reinserción" en *De las armas a la democracia*, Tomo II, Ministerio del Interior-Instituto Luis Carlos Galán, Bogotá, diciembre de 2000, pag 195.

⁵⁴ Patiño, Otty, Respuestas al Cuestionario entregado por Fundación Ideas para la Paz, enero de 2006.

⁵⁵ Hernández Valencia, Fernando, "El proyecto educativo en el programa de reinserción" en *De las Armas a la Democracia*, Tomo II, Ministerio del Interior-Instituto Luis Carlos Galán, Bogotá, diciembre de 2000, página 193.

⁵⁶ Informe de Gestión 1990 – 1994, Programa de Reinserción, página 55.

2.3.3 Atención Psicosocial

La atención psicosocial, entendida como el acompañamiento al desmovilizado para que no se frustren sus expectativas y se reintegre a la sociedad, es fundamental en todos los programas de reinserción.

En sus inicios, el Programa de Reinserción no previó las dimensiones reales de esta problemática. Pero el tema empezó a ganar relevancia a partir de los problemas que empezaron a padecer algunos de los desmovilizados del M-19, derivados del cambio de la vida militar a la civil.⁵⁷ Así, el Programa se inició con los excombatientes del M-19 ubicados en Cauca, Tolima y Valle, con la colaboración de las unidades de salud mental de las secretarías de salud, que realizaron intervenciones de carácter individual. Más adelante, con el apoyo de las secretarías de salud departamentales, se orientó el trabajo hacia todo el grupo desmovilizado.

Posteriormente, luego de los acuerdos suscritos con el EPL, el PRT y el Quintín Lame, el Programa de Reinserción contrató dos psicólogos. "Lo más significativo de esta última experiencia fue entender que el apoyo psicosocial no se podía desligar de los esfuerzos adelantados en el plano económico. Varios proyectos asociativos, al poco tiempo de estar funcionando, empezaron a verse afectados por problemas interpersonales y de grupo."⁵⁸ Se intentó, entonces, que las regiones apoyaran este proceso. A esta propuesta, las regiones respondieron de acuerdo con sus capacidades institucionales. Sin embargo, aunque se intentó mantener una coordinación nacional, el programa se convirtió en un conjunto de acciones de carácter regional con dinámica propia.

Dentro de las experiencias regionales se destaca la labor desarrollada por el Departamento de Bolívar. La delegación de reinserción de ese departamento contrató una psicóloga de tiempo completo para que ayudara a evitar la ruptura de algunos grupos asociativos. De esta experiencia se desprende la primera evaluación del problema psicosocial de los desmovilizados. De acuerdo con ella, se sugería que varios aspectos deberían tenerse en cuenta:⁵⁹

- La población desmovilizada de entrada rechaza las actividades de acompañamiento psicosocial porque las relaciona con tratamientos psiquiátricos.
- Es necesario trabajar con el reinsertado de manera individual para que viva el duelo de su vieja identidad.
- Los desmovilizados, en general, tenían escasa conciencia de la finalidad de los proyectos productivos. No mostraban disponibilidad para trabajar en sus propios proyectos porque sobreestimaban sus capacidades de competencia en el mercado laboral.
- Se encontró gran pasividad de los desmovilizados para resolver sus propios problemas. La dependencia seguía siendo un factor notorio en la vida diaria del desmovilizado.

Luego de esta experiencia, el Programa de Reinserción realizó varios esfuerzos por poner en marcha un programa de atención psicosocial de alcance nacional. Sin

⁵⁷ Ibid., página 58.

⁵⁸ Ibid., página 60.

⁵⁹ Ibid., páginas 61 - 62.

embargo, nunca se logró y, de hecho, este componente nunca tuvo ni suficiente cobertura ni coordinación nacional.

De acuerdo con ello, puede afirmarse que desde el inicio de los procesos de reinserción fue evidente la desestimación del tema, aspecto que afectó el montaje de un programa y la asignación de recursos con tal propósito. Este hecho pudo haber tenido consecuencias negativas en los ámbitos personales, familiares, sociales y en los contextos locales y regionales en los que se daba la reinserción de los excombatientes. Si bien del conjunto son bastante minoritarios los casos de retorno a las armas, los jóvenes ex combatientes que lo hicieron se encontraban sin resolver sus propios asuntos referidos a los programas de reinserción y no contaban con el respaldo de un programa psicosocial.⁶⁰

2.4 Componente Político

Todos los acuerdos firmados entre los grupos desmovilizados y el Gobierno Nacional durante los noventa preveían un componente de favorabilidad política. Y para los grupos desmovilizados éste era quizás el componente más importante. Para la mayoría de ellos, el posconflicto fue entendido como la apuesta por la política en contraposición a la lucha armada. De hecho, "la motivación fundamental que llevó a la mayor parte de los combatientes a dejar las armas fue eminentemente política."⁶¹

El Pacto Político suscrito entre el M-19 y el Gobierno Nacional en 1989 contenía el compromiso de apoyar al M-19 y a las demás organizaciones guerrilleras que decidieran desmovilizarse en la incorporación a la competencia política legal. Para ello, el Gobierno recogió en una Reforma Constitucional los aspectos constitucionales y electorales acordados en el Pacto. Entre otros, el Acto Legislativo incluía la convocatoria de un referéndum en el cual se llamaba al país a manifestarse sobre el voto obligatorio, la figura de la Vicepresidencia de la República, la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y la Circunscripción Nacional Especial de Paz para organizaciones insurgentes desmovilizadas.

Adicionalmente, la Reforma incluía la institucionalización de la extradición. El 30 de noviembre, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, un grupo de representantes presentó una proposición aditiva al referéndum, mediante el cual se incluía la no extradición de colombianos ni delincuentes político – sociales.⁶² El Gobierno reaccionó oponiéndose a esta proposición y, por lo tanto, el Presidente Barco solicitó el archivo del proyecto, medida que fue tomada el 15 de diciembre de 1989.

Bajo tales circunstancias, la salida fue que cada cual se dedicara a adelantar las acciones políticas que los marcos institucionales le permitían. Así, el M-19 se dedicó a construir nuevos pactos y acuerdos con la dirigencia de los partidos políticos.⁶³ Debido a estas situaciones, la desmovilización del M-19 se dio prácticamente sin ninguna favorabilidad política inmediata.⁶⁴ Pero los desmovilizados del M-19 se lanzaron a la

⁶⁰ Villarraga, Alvaro, Respuestas al Cuestionario entregado por Fundación Ideas para la Paz, enero de 2006.

⁶¹ Unicoechea, Fernando (2000), página 67.

⁶² Turriago, Gabriel (2002), página 17.

⁶³ Ibid, página 19.

⁶⁴ Patiño, Otty (2000), página 83.

vida política nacional y conformaron la Alianza Democrática M-19 (AD M-19), que se constituyó en el experimento político más importante de la década de los noventa.⁶⁵

Posesionado el Presidente Cesar Gaviria, se convocó para el 9 de diciembre de 1990 la elección de delegatarios para la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC). Para esa ocasión, la dirección del AD M-19 se decidió por la conformación de una lista única encabezada por Antonio Navarro Wolf, la cual, por desbordar los límites de la Alianza Democrática M-19, asumió el nombre de "Lista Nacional" y dio cabida a una representación plural.⁶⁶ Los resultados electorales de la lista fueron asombrosos, alcanzando 28% de los votos y logrando 19 de los 70 escaños disponibles para la ANC.

Los demás grupos desmovilizados con posterioridad tuvieron también la posibilidad de participar en la ANC. De hecho, como parte de los Acuerdos firmados, se le concedió curules al PRT, EPL y Quintín Lame. De acuerdo con ello, la participación de los grupos desmovilizados en la ANC fue de la siguiente forma:

Lista Nacional:	19 escaños
PRT:	1 escaño sin voz
EPL:	2 escaños sin voto
MAQL:	1 escaño sin voto

Aunque para el M-19 las favorabilidades políticas en general fueron limitadas por las mismas circunstancias que rodearon su desmovilización, en los Acuerdos con los demás grupos, aparte de la participación en la ANC, también se previó la posibilidad de crear movimientos políticos legales con facilidades y garantías otorgadas por el Gobierno Nacional. En ese sentido, y de acuerdo con cada uno de los grupos desmovilizados, los resultados pueden resumirse en lo siguiente:⁶⁷

1. El PRT no logró consolidarse como una opción política. Algunos de sus miembros militaron en la AD M-19. José María Ortiz, el máximo dirigente de esa organización, ha sido Senador de la República por el Movimiento Ciudadano que lidera Bernardo Hoyos, el ex - alcalde de Barranquilla.
2. El EPL se organizó en un proyecto político autónomo denominado Esperanza, Paz y Libertad. Hoy en día, el movimiento es una fuerza local importante en el Urabá, aunque sus dirigentes tienen allí muchos problemas de seguridad.
3. La desmovilización del Quintín Lame fortaleció la politización del movimiento indígena. De hecho, el movimiento logró por competencia electoral dos escaños en la ANC, adicionales al concedido al MAQL en el Acuerdo de Paz.
4. La CRS se constituyó como grupo político con su mismo nombre, Corriente de Renovación Socialista. Aunque como grupo político no han logrado mantenerse en la esfera política nacional, es el movimiento desmovilizado que, como colectivo, más ha trajinado con el tema de la paz.

Adicionalmente, a la CRS se le dio una tercera opción de participación política mediante el nombramiento de dos representantes del movimiento en el Congreso de la República. Fernando Hernández y Adolfo Bula fueron nombrados en la Cámara de Representantes para el período 1994 – 1998.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid, página 59.

⁶⁷ Patiño, Otty (2000), páginas 86 – 91.

Precisamente por la importancia que los desmovilizados concedían a este componente, ésta ha sido, quizás, la dimensión peor evaluada por los reinsertados. De acuerdo con las entrevistas realizadas, parece haber un consenso generalizado en el sentido de que éste fue el componente más débil y más sacrificado de todo el proceso de reinsertación. Al evaluar este componente, se encuentra que en el resultado final tuvo responsabilidad tanto el Gobierno como los grupos desmovilizados.

En cuanto al primer tipo, aparecen dos aspectos que limitaron la efectividad de este componente y que están relacionados, en principio, con responsabilidades del Gobierno Nacional. En primera instancia, las favorabilidades políticas plasmadas en los Acuerdos de paz no se concretaron en la práctica. Más allá de otorgar unas curules en la ANC y de nombrar a dos representantes de la CRS en la Cámara de Representantes, el Gobierno Nacional no ofreció un sistema de favorabilidades que igualara las desventajas propias de quienes comenzaban a construir un nuevo proyecto político. En segunda medida, la generación de proyectos políticos requería de una base financiera inicial mucho más amplia que la que se estipulaba en los Acuerdos firmados.⁶⁸ Este aspecto pudo haber limitado la consolidación de los proyectos políticos creados por los grupos desmovilizados.

Pero también aparecen otras relacionadas con la misma gestión de los grupos. En ese sentido, aparecen dos grandes ideas que pudieron afectar el resultado final de este componente. El primero tiene que ver con que, en muchos casos, hubo incapacidad de los grupos para definir una estrategia y para mejorar la capacidad de gestión en relación con el tema de la institucionalidad y la construcción de una política de paz.⁶⁹ El segundo aspecto tiene que ver con un énfasis en lo nacional. Muchos grupos abandonaron las iniciativas de construcción de un proyecto político desde lo local. En palabras del Director Nacional de Reinserción de la época, Tomás Concha⁷⁰, “la historia lo que muestra –y lo aceptan también – es que la gran equivocación fue insistir solamente en lo nacional y no dedicar su perspectiva política hacia donde tenían más conocimiento más arraigo y más fuerza que era en lo local y lo regional”.

Sin embargo, al hacer un balance del proceso, hay que reconocer que, con grandes limitaciones, los grupos desmovilizados en los noventa han tenido y siguen teniendo participación y representación en la esfera política. Algunos han optado por acogerse a partidos tradicionales; otros han tratado de mantenerse como fuerzas políticas nuevas e independientes. (Ver Anexo 4). Y más importante aún, el ingreso de estos grupos a la vida política, ha impulsado en el país grandes cambios tanto en la estructura institucional del país como en los procedimientos electorales.

2.5 Componente de Desarrollo Regional

Los procesos de paz y los acuerdos resultantes de ellos incluyeron siempre el componente de desarrollo regional. De hecho, todos los grupos fueron conscientes desde el comienzo que un dividendo fundamental de la paz tenía que ser el desarrollo económico y social de las zonas donde habían actuado los grupos armados.

⁶⁸ Ibid, página 93.

⁶⁹ Uricoechea, Fernando (2000) página 69.

⁷⁰ Entrevista a Tomás Concha, Septiembre 15 de 2005. Esta entrevista se realizó para el artículo de Alexandra Guaqueta, “Political Reintegration in Colombia” próximo a publicarse en un libro compilado por Mats Berdal del Department of War Studies, Kings College, Londres.

Cuando en 1989 se empezó a vislumbrar la desmovilización del M-19, se organizaron varias Mesas de Análisis y Concertación, una de las cuales trataría los aspectos socioeconómicos. Dicha Mesa estuvo integrada por representantes de los gremios económicos, de los partidos políticos, las organizaciones obreras y campesinas y universidades y centros de investigación y en ella se hicieron los primeros esbozos de lo que debía ser la inversión del Estado en las zonas afectadas por el conflicto armado. Se hizo énfasis en la necesidad de recuperar el capital físico, institucional y social de esas zonas.⁷¹

En el marco de esos planteamientos, en el Pacto Político por la Paz y la Democracia firmado por el Gobierno Nacional y el M-19, las partes acordaron crear un Fondo Nacional para la Paz. Este fondo tenía como fin adelantar acciones y programas específicos en las áreas en que el movimiento desmovilizado haya tenido presencia. La selección de las áreas y la programación de los planes de inversión debían estar a cargo del Consejo Nacional de Normalización y la definición de los proyectos específicos se haría en los Consejos Municipales de Rehabilitación.⁷² Con el PRT, el EPL y el Quintín Lame se siguió el mismo esquema del M-19. Los recursos asignados fueron:

M-19: \$750 millones para 50 municipios en 14 departamentos
PRT: \$300 millones para 17 municipios en 7 departamentos
EPL: \$2.000 millones para 87 municipios en 18 departamentos
MAQL: \$600 millones para 17 municipios en el Departamento del Cauca

Con la firma del Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz en 1993, se acordó adicionar el presupuesto de la Unidad de Proyectos Especiales del Plan Nacional de Rehabilitación en \$3.500 millones. Estos recursos beneficiarían obras en los departamentos de Cauca, Caquetá, Córdoba, Huila, Sucre, Bolívar, Atlántico, Magdalena y Urabá antioqueño.⁷³

En el caso de la Corriente de Renovación Socialista, el esquema fue algo diferente. Las inversiones se denominaron Proyectos de Desarrollo Regional y tenían mayor amplitud en su asignación. Inicialmente se le asignaron recursos por \$2.000 millones y dos años y medio después, con la firma del Pacto por la Consolidación del Acuerdo Político Final entre la CRS y el Gobierno Nacional, se le asignaron nuevos recursos por un valor de \$1.500 millones.

La metodología empleada para poner en marcha el Fondo Nacional para la Paz fue la misma utilizada por el Plan Nacional de Rehabilitación. Esta consistía en la asignación de cuotas de inversión a cada localidad, distribuidas y ejecutadas de acuerdo con la priorización efectuada por la misma comunidad beneficiaria de los recursos.⁷⁴ Este aspecto facilitó la institucionalización de esta iniciativa y permitió desafiar en muchos casos los métodos clientelistas de la asignación de recursos.⁷⁵

Los fondos dispuestos para este fin se emplearon, fundamentalmente, en obras de infraestructura. Por ejemplo, en el caso del M-19, se ejecutaron 111 obras entre las cuales se destaca el afirmado de vías, la construcción de puentes y acueductos, el desarrollo de programas de electrificación rural, la adecuación de unidades deportivas y la ampliación de escuelas.

⁷¹ Tattay, Pablo (2000), página 115.

⁷² Informe de Gestión 1990 – 1994, Programa de Reinserción, página 68.

⁷³ Ibid., página 77.

⁷⁴ Ibid., página 69.

⁷⁵ Tattay, Pablo (2000), página 118.

En general, esta iniciativa se vio afectada por los siguientes aspectos:⁷⁶

- La destinación de los recursos estuvo limitada a obras de infraestructura en “ladrillo y cemento”, lo que impidió inversiones en sectores como salud y educación, distintas a la construcción de planteles.
- Aunque desde el principio se planteó la necesidad de trabajar por compromisos de cofinanciación de los proyectos con fondos públicos y privados, esto sólo se dio en muy pocas oportunidades.
- Se dio una excesiva fragmentación de los recursos para cubrir obras civiles en veredas y corregimientos. Estas obras rara vez estaban inscritas en un plan de desarrollo municipal o departamental. En el caso del EPL, por ejemplo, a cada uno de sus municipios beneficiados le correspondió una partida de \$16.538.000, lo cual difícilmente podría haber tenido algún impacto. Sin embargo en regiones prioritarias como Urabá y Córdoba, se asignaron sumas mayores.
- En algunas oportunidades, las inversiones sociales originadas en las desmovilizaciones de grupos que aspiraban a transitar hacia agrupaciones políticas fue vista como una amenaza por los poderes locales tradicionales. “Algunos alcaldes trataron de desviar los fondos de paz acordados hacia sus propios intereses políticos y hasta demandas se interpusieron por esta causa a varios delegados regionales de Reinserción”.
- Por último, la continuación de la guerra con otros grupos armados que no se acogieron a los procesos de paz de los noventa (FARC, ELN, etc.) dificultó la implementación de muchos de los proyectos de inversión regionales. Un ejemplo dramático ilustra esta situación: la eliminación de gran parte de los desmovilizados del EPL (agrupados bajo el movimiento Esperanza, Paz y Libertad) en Urabá por parte de las FARC y en la zona de los Montes de María en Córdoba por parte de grupos paramilitares.

⁷⁶ Ibid, páginas 115 – 121.

III. Balance del Proceso de Reinserción de los Noventa

3.1 Balance General del Proceso

Para 1995, época en la cual ya se habían desmovilizado ocho de los nueve grupos armados ilegales que optaron por esta salida durante esa década, los medios de comunicación presentaban balances y lecciones bastante dicentes. Según El Colombiano⁷⁷, citando al director del Programa para la Reinserción, Dr. Tomás Concha, la reinserción “en buena parte depende de las particularidades de las agrupaciones desmovilizadas, y de los avances alcanzados en esta materia en las mismas regiones donde operaba y también del momento en que se hicieron las respectivas negociaciones”. Para la época era claro que “por sobre todas las reivindicaciones de carácter general y comunitario, la reinserción tiene que ver con el aspecto humano, el de los ex guerrilleros a los que de la noche a la mañana les cambió la vida. Aquellos que eran nómadas y apenas sí empiezan a acostumbrarse a dormir todas las noches en la misma cama, con la familia al lado y con la posibilidad de ver televisión en lugar de escuchar grillos para pasar el tiempo. No sólo eso les cambió, sino también su forma de resolver conflictos y la manera misma de ver el mundo. Muchos tenían problemas con la justicia. Pocos se sabían desenvolver en la ciudad o aunque fuera en los pueblos. Entonces el proceso incluyó, además del político, otros frentes, jurídico, económico y social”. Y el balance continuaba: “hemos ganado hasta en el trato, en el tipo de relación entre gobierno y grupos (...) se está en la capacidad de elaborar un esquema de reinserción de acuerdo con el acuerdo (sic) firmado (...) el resto tiene que ver con el compromiso de la sociedad civil que acepte en su seno los desmovilizados, de la empresa privada que le abra espacios, y de muchos ámbitos cuyo entorno es nuevo para los protagonistas de esta historia (...) y un punto adicional, la seguridad como preocupación principal en los primeros meses de desmovilización”.

Desde una perspectiva complementaria a ésta se pronunciaba El País en su edición del 2 de marzo de 1995 (p. 1 E)⁷⁸: “Si se colocan en una balanza los resultados obtenidos y lo pactado, lo primero no alcanza a nivelarse con lo segundo. La tramitología, la carencia de una verdadera coordinación por parte del gobierno nacional para manejar el programa, la falta de capacitación a todos los actores, en incumplimiento de los acuerdos en la parte jurídica y la apatía del sector privado de participar en las iniciativas, son cinco de las fallas registradas en el proceso, según coinciden los reinsertados de la región”.

Se han presentado planteamientos de todo tipo en relación con el resultado de los procesos de reinserción de los noventa. Hay quienes sostienen que el proceso fue una feria de casa, carro y beca para los desmovilizados y que el Gobierno se excedió en concesiones para estos grupos; otros, por el contrario, manifiestan que el proceso fue “muy barato” para el Gobierno y que los reinsertados salieron perdiendo del proceso. Por ello, es importante plantear algunas ideas que empiezan a aparecer y que aportan a la construcción de un balance general del proceso:

- En primera instancia hay que reconocer que no sería correcto ni mucho menos justo afirmar que el proceso de reinserción de los grupos desmovilizados durante la década de los noventa fue un fracaso. El proceso diseñado y ejecutado por el

⁷⁷ Reinserción de los guerrilleros desmovilizados. Se hace camino al tratar. (El Colombiano, 26-02-95); p. 9D.

⁷⁸ Reinserción: proceso a medias (El País de Cali, 02-03-95); p. 1E.

Gobierno Nacional durante ese período contó con elementos que beneficiaron su desarrollo y otros que limitaron su alcance.

- Los procesos de reinserción de la década pasada fueron de la mano con la creación de una institucionalidad y una normatividad que fuera capaz de soportarlos. En ese sentido, las mismas urgencias del momento afectaron su resultado final. Era una situación sin precedente en el país y, desde este punto de vista, hay que reconocer que el esfuerzo fue muy importante.
- Uno de los grandes problemas de los procesos implementados en los noventa tuvo que ver con el enfoque mismo que se le dio al proceso de inserción económica. Pretender que todos los desmovilizados podían ser empresarios era, de entrada, una suposición muy fuerte que afectó la reinserción económica de muchos excombatientes. Esto se evidencia en el fracaso de muchos de los proyectos productivos desarrollados por los reinsertados.
- Hubo una carencia casi total de programas de promoción laboral que permitieran a los desmovilizados ubicarse en alguna empresa del sector público o privado.
- A pesar de los grandes éxitos de los programas de capacitación y educación, éste componente pudo haberse aprovechado más. En los noventa, la capacitación era una opción voluntaria que no fue aprovechada por todos los desmovilizados. Adicionalmente, muchos de los proyectos productivos fallaron por la carencia de una adecuada capacitación, revelando aún más la importancia de este componente.
- La atención psicosocial de los procesos de reinserción de los noventa fue muy deficiente. No se previó a tiempo la necesidad de incorporar adecuadamente este componente en los procesos, lo que en últimas afectó en algunos casos la adecuada reinserción de los desmovilizados.
- Los esquemas de desarrollo regional pactados en los Acuerdos de la década de los noventa ofrecían una oportunidad para resarcir a las comunidades afectadas por el conflicto y como fuente de reconciliación. Pese a ello, los obstáculos a los que se enfrentó este componente limitó su impacto en las comunidades.
- Los procesos de reinserción de la década pasada fueron manejados con un perfil muy bajo. No se le vendió la idea a la sociedad acerca de los beneficios de estos procesos y, por ello, muchas críticas se presentaron, y aún hoy se siguen presentando, en relación con la excesiva bondad del Gobierno con los grupos desmovilizados.
- En todo este proceso, las fundaciones creadas y dirigidas por las organizaciones guerrilleras desmovilizadas jugaron un papel trascendental. No solo servían como punto de encuentro y referencia para los excombatientes sino que cumplía funciones logísticas importantes en el proceso. En muchos casos, estas fundaciones eran las encargadas de girar el dinero de la manutención mensual de los desmovilizados, de asesorar en el diseño y desarrollo de los proyectos productivos y de apoyar en la atención psicosocial de los miembros de su grupo.

3.2 Lecciones Aprendidas

Las desmovilizaciones de los grupos guerrilleros durante los noventa y los subsiguientes procesos de reinserción son, entonces, una experiencia valiosa de la

cual se deben extraer lecciones para mejorar el proceso de reinserción actual. A nivel muy general, se plantean seis grandes lecciones del proceso:

1. La primera lección es que los procesos de reinserción deben ser flexibles y permitir cambios y modificaciones sobre la marcha. Los pactos y acuerdos que se firmen no pueden ser una camisa de fuerza. Hay necesidades en la reinserción que surgen de la reinserción misma y que son muy difíciles o a veces imposibles de prever en los acuerdos.
2. Un segundo aspecto está relacionado con la importancia de los programas de educación y capacitación en los procesos de reinserción. De lo que se trata la reinserción es de apoyar a un grupo de personas que tienen la convicción de dejar las armas y de aportar a la sociedad. Y este capital humano se tiene que formar y capacitar. Además, los procesos de capacitación pueden usarse por los reinsertados como "tiempos" para encontrar su rumbo y conformar su nuevo proyecto de vida.
3. Como tercer aprendizaje, está el hecho de que las opciones de inserción económica que se ofrezcan a los excombatientes deben estar acordes no solo a sus intereses y a sus capacidades y potencialidades, sino también a las condiciones del mercado. Pretender que todos sean empresarios es sin duda uno de los mayores errores en los que ha caído el Programa de Reinserción. Pero un error aún mayor es haberlo hecho sin siquiera haber incorporado al sector privado en la discusión.
4. La cuarta lección tiene que ver con la necesidad de buscar un balance entre los diferentes componentes del proceso. En los noventa la atención se centró en la reinserción económica, descuidando aspectos vitales como la atención psicosocial y los proyectos de desarrollo regional. Cada componente reviste su propia importancia y, por lo tanto, deben articularse adecuadamente al proceso.
5. La quinta lección tiene que ver con el esquema institucional para atender los procesos de reinserción. Es evidente la necesidad de contar con una institución con alto perfil y nivel, que dirija el proceso y que sea capaz de coordinar a todas las entidades involucradas, de cierta estabilidad en la institucionalidad y de un apoyo de las regiones en la implementación de la reinserción.
6. En sexta medida, se hace necesario venderle a la opinión pública nacional e internacional el proceso de reinserción actual y futuro. Se debe manejar simbólicamente de manera tal que se asocie con un proceso mayor de reconciliación nacional.

Bibliografía

Textos

Britto Ruiz, Fernando, "Aspectos Legales de los Procesos de Paz y de Reinserción" en De las Armas a la Democracia, Tomo I, Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia, Bogotá, 2000, páginas 157 – 224.

Cepeda Ulloa, Fernando (Editor). Instituciones Civiles y Militares en la Política de Seguridad Democrática, Embajada de los Estados Unidos, Bogotá., 2004.

Contreras, Luz Marly. Reconstrucción Histórica del Proceso de Reinserción de la Corriente de Renovación Socialista, Corporación Universitaria Minuto de Dios, Facultad de Comunicación Social y Periodismo, Bogotá, 2000.

Franco Carlos, "Apuntes a la Reinserción Económica: Diez Años de Supervivencia a la Crisis de la Economía y de la Paz" en De las Armas a la Democracia, Tomo I, Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia, Bogotá, 2000, páginas 97 – 156.

Fundación Ideas para la Paz, "Siguiendo el Conflicto: Hechos y Análisis de la Semana No. 38", Bogotá, noviembre 18 de 2005, en internet www.ideaspaz.org.

Hernández Valencia, Fernando, "El proyecto educativo en el programa de reinserción" en De las Armas a la Democracia, Tomo II, Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia, Bogotá, 2000, páginas 173 - 208.

Informe de Gestión 1990 – 1994, Plan Nacional de Rehabilitación, Programa de Reinserción, Bogotá, agosto de 1994.

Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003: Entender para Cambiar las Raíces Locales del Conflicto. El Conflicto Callejón con Salidas. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bogotá, 2003.

Patiño, Otty. "Armas Versus Política" en De las Armas a la Democracia, Tomo I, Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia, Bogotá, 2000, páginas 31 – 96.

Pinto, María Eugenia, Vergara, Andrés y Lahuerta, Yilberto, "Diagnóstico del programa de reinserción en Colombia: mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual", Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, noviembre de 2002.

Restrepo, Andrés y Contreras, Marly. Flor de Abril: La Corriente de Renovación Socialista, de las Armas a la Lucha Política Legal, Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá, Octubre de 2000.

Rojas, Rodrigo. "Educación y Reinserción: Mitos y Realidades". En Entre la Guerra y la Paz, vol. 1, Progresar, Bogotá, 1992.

Sanguino, Antonio. "La Paz de los Noventa: el Regreso de los Rebeldes" en El Regreso de los Rebeldes: de la Furia de las Armas a los Pactos, la Crítica y la Esperanza, Corporación Nuevo Arco Iris y CEREC, Bogotá, abril de 2005, páginas 67 – 98.

Tattay, Pablo, "Objetivo de las Inversiones Regionales" en De las Armas a la Democracia, Tomo II, Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia, Bogotá, 2000, páginas 113 – 172.

Turriago, Gabriel, "Estudio sobre los Procesos de Reinserción para un Análisis del Posconflicto en Colombia: 1990 – 1998", documento entregado a la Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, diciembre de 2002 - *versión sin publicar*.

Uricoechea, Fernando, "Perspectiva Institucional de los Procesos de Reinserción" en De las Armas a la Democracia, Tomo II, Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia, Bogotá, 2000, páginas 9 – 112.

Villamizar, Darío. Un Adiós a la Guerra: Memoria Histórica de los Procesos de Paz en Colombia, Planeta Colombiana Editorial, Bogotá, 1997.

Entrevistas

Entrevista a Antonio Sanguino, desmovilizado de la Corriente de Renovación Socialista, Noviembre 30 de 2005.

Entrevista con Henry Caballero, desmovilizado del Quintín Lame, noviembre 29 de 2005.

Entrevista con Alvaro Villarraga, desmovilizado del EPL, diciembre 1 de 2005.

Entrevista a Otty Patiño, desmovilizado del M-19, diciembre 6 de 2005.

Entrevista a Rodrigo Rojas, ex - director del Modelo Pedagógico para la Paz y la Reconciliación Nacional de la Universidad Pedagógica Nacional, febrero 7 de 2006.

ANEXO 1

FUNDACIÓN
IDEAS
HISTORIA DE LOS PROCESOS DE DIÁLOGO Y NEGOCIACIÓN EN COLOMBIA*



LOS PRINCIPALES ACUERDOS FINALES¹ DE PAZ ALCANZADOS POR EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GRUPOS INSURGENTES QUE SE DESMOBILIZARON: 1990 - 1998

BOLETÍN 02

Fecha y título del acuerdo	Lugar	Decisiones relevantes acordadas	Desmovilizados
9 de marzo de 1990 Acuerdo político entre el Gobierno Nacional, los partidos políticos, el M-19 y la Iglesia Católica en calidad de tutora moral y espiritual del proceso.	Bogotá (Cundinamarca)	<ul style="list-style-type: none"> ★ Desmovilización, Dejaración de Armas y Reinserción a la vida civil (Instituto, Comisión de Seguimiento y Plan de Seguridad) ★ Reforma Constitucional y Electoral; Creación de un Fondo Especial de Paz; Ampliación del Fondo Nacional para la Paz; Comisión Asesora para la Reforma de la Administración de la Justicia y el fomento del mercantilismo. <ul style="list-style-type: none"> ➤ Convocatoria y creación de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) ➤ Conformación de la denominada Asamblea Democrática M-19 (AD-M-19) y el Movimiento 19 de Abril (M-19) La AD-M-19 se desdobló en 1994. 	900
25 de enero de 1991 Acuerdo final entre el Gobierno Nacional y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).	Don Gabriel, Municipio de Oveja Negra (Socorro)	<ul style="list-style-type: none"> ★ Desmovilización, Dejaración de Armas y Reinserción a la vida civil (Instituto, Comisión de Seguimiento, Plan de Seguridad; posibilidad de la creación de una Policía Indígena) ★ Votos en Asamblea Nacional Constituyente; facilitación de la formación del partido político. <ul style="list-style-type: none"> ➤ Se le asignó un escaño con voz en la ANC: José María Ortiz (Valencia González) 	200
15 de febrero de 1991 Acuerdo final entre el Gobierno Nacional y el Ejército Popular de Liberación (EPL).	Bogotá (Cundinamarca)	<ul style="list-style-type: none"> ★ Desmovilización, Dejaración de Armas y Reinserción a la vida civil (Instituto, Verdad Nacional e Internacional; Promoción del proceso; Plan de Seguridad) ★ Votos en Asamblea Nacional Constituyente; Legitimación del partido político; creación de una Comisión de Superación de la Violencia. <ul style="list-style-type: none"> ➤ Como movimiento político legal se denominó Esperanza, Paz y Libertad y permaneció como tal hasta el 7 de agosto de 1992, fecha en la cual se disolvió y se integró al AD-M-19 ➤ Se le asignó dos escaños sin voto en la ANC: Jaime Injudo L. y Darío Mejía 	2000
17 de mayo de 1991 Acuerdo final entre el Gobierno Nacional y el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL).	Campamento de Pucallá Nueva, Caucho (Cauca)	<ul style="list-style-type: none"> ★ Desmovilización, Dejaración de Armas y Reinserción a la vida civil (Instituto, Verdad Nacional e Internacional; Promoción del proceso; Plan de Seguridad) ★ Participación en la Comisión de Superación de la Violencia y realización de otras acciones de desarrollo. <ul style="list-style-type: none"> ➤ Se le asignó escaño sin voto en la ANC (Alfonso Páez Chapar) y obtuvo dos más por la vía electoral en apoyo a otras listas. 	157
20 de marzo de 1992 Acuerdo entre los Comandos Ernesto Rojas y el Gobierno Nacional.	Bogotá (Cundinamarca)	<ul style="list-style-type: none"> ★ Se asignó a los acuerdos suscritos por el Gobierno Nacional y el EPL del 15 de febrero de 1991. 	25
9 de abril de 1994 Acuerdo político final (Gobierno Nacional - Corriente de Renovación Socialista - CRS).	Hor del Manto (Socorro)	<ul style="list-style-type: none"> ★ Desmovilización, Dejaración de Armas y Reinserción a la vida civil (Instituto, Comisión de Verificación, Programa de Seguridad) ★ Designación por una sola vez de dos representantes a la Cámara (1994-1998); Foro de DD.HH.; Mecanismos de Participación a Ciudadanos; Desarrollo regional en zonas de conflicto. <ul style="list-style-type: none"> ➤ Como movimiento político legal se denominó Corriente de Renovación Socialista (Res. 253 del CNE, 21-08-94) ➤ Firmado Humberto (luego reemplazado por) José Arreaza y Adolfo Bula Rincón fueron los dos miembros designados a la Cámara de Representantes 	433
30 de junio de 1994 Acuerdo final Gobierno Nacional - Frente Francisco Gaitán de la Coordinadora Guerrillera.	Cafavera	<ul style="list-style-type: none"> ★ Desmovilización, Dejaración de Armas y Reinserción a la vida civil (Instituto, Programa de Seguridad) ★ Creación de Comarcas especiales Electorales Especiales en una zona con presencia armada del Frente 	150
29 de julio de 1998 Acuerdo final entre el Gobierno Nacional y el Movimiento Independiente Revolucionario - Comando Armados (MIR - COAR).	Medellín (Antioquia)	<ul style="list-style-type: none"> ★ Desmovilización, Dejaración de Armas y Reinserción a la vida civil (Instituto, Verdad del proceso; Comisión de seguimiento; Espesmas de Seguridad) ★ Tramitar la creación del Movimiento de Integración Regional (MIR) y realización de obras de desarrollo en áreas de influencia 	200

para mayor información visite nuestra página web: <http://www.ideaspaz.org>

* Información extraída de la Base de Datos de la Fundación Ideas para la Paz en el marco del proyecto "Sistematización de la información de los Procesos de Paz en Colombia". Coordinadora: Andrea Poth. Miembros del Equipo de trabajo: Angélica Durán, Garzon Van Anes y José Nelson Camelo.

¹ Dentro de este listado no se incluye el llamado "Acuerdo para la Convivencia Ciudadana" entre el Gobierno Nacional y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, las Milicias Independientes para el Vé de Aburrá y las Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, suscrito el 26 de mayo de 1994, por el cual se dio un fin nominal y legal a los grupos insurgentes sujetos de este listado.

² DNP. Archivos de Economía. Documento 21.1.24 de noviembre de 2002. p. 14.

ANEXO 2

INSTANCIAS DEL GOBIERNO NACIONAL ENCARGADAS o RELACIONADAS CON LOS PROCESOS DE REINserCIÓN Y DESMOVILIZACIÓN DE LOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES: 1982-1998

BELISARIO BETANCUR CUARTAS (1982-1986)	VIRGILIO BARCO VARGAS (1986-1990)	CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO (1990-1994)	ERNESTO SAMPER PIZANO (1994-1998)
<p><u>Plan Nacional de Rehabilitación - PNR</u> Ley 35 de 1982 (noviembre 19); Decretos 3286, 3287, 3288 y 3289 de 1982 (noviembre 20), Directivas Presidenciales 07 y 15 de 1982.</p> <p><u>Secretaría de Integración Popular de la Presidencia de la República (SIP)</u>⁷⁹ Decreto 2496 de 1983 (Septiembre 5)</p>	<p><u>Consejería para la reconciliación, la normalización y la rehabilitación</u> Documento "Una política de cambio para la Reconciliación, la Normalización y la Rehabilitación" (18 de septiembre de 1986); Decreto 2577 de 1986 (agosto 7)</p> <p><u>Secretaría de Integración Popular de la Presidencia de la República (SIP)</u></p> <p>Consejos de Rehabilitación Decreto 3270 de 1986 (octubre 17)</p> <p><u>Plan Nacional de Rehabilitación - PNR</u> Documento DNP – 2.311 –SISEP – Consejería SIP. 1987 (abril)</p> <p><u>Comisión Bilateral de Desmovilización Gobierno Nacional- M-19</u> Declaración Conjunta (julio 17 de 1989)</p> <p><u>Consejo Nacional de Normalización DAPRE-</u> Decreto 314 de 1990 (febrero 1)</p>	<p><u>Consejería para la reconciliación, la normalización y la rehabilitación</u> Decreto 1860 de 1991 (julio 26)</p> <p><u>Comisión Consultiva para el Orden Público</u> Decreto 2015 de 1991 (agosto 27)</p> <p><u>Comisión Asesora de Reinserción</u> Decreto 2198 y 2199 de 1991 (septiembre 23)</p> <p><u>Dirección del Programa Presidencial para la Reinserción del DAPRE.</u> Decreto 2884 de 1991 (diciembre 26)</p> <p><u>Consejería para la Paz</u> Decreto 0053 de 1992 (enero 13)</p> <p><u>Consejería para la Política Social</u> Decreto 0053 de 1992 (enero 13)</p> <p><u>Plan Nacional de Rehabilitación - PNR</u> Decreto 1159 de 1993 (junio 18)</p>	<p><u>Consejería para la Paz (Oficina del Alto Comisionado Para la Paz)</u>⁸⁰ Decreto 1957 de 1994 (agosto 9) Decreto 2107 de 1994 (septiembre 6)</p> <p><u>Secretaría Especial del Programa para la Reinserción –Red de Solidaridad Social-</u> Acuerdo 003 de 1997 (diciembre 19) Decreto 3084 de 1997 (diciembre 23)</p> <p><u>Comisión Gubernamental negociadora para el proceso con el MIR-COAR</u> Decreto 1247 de 1997 (mayo 9) Decreto 2087 de 1998 (octubre 14)</p> <p><u>Consejo Nacional de Paz (⇒Comité Nacional de Paz)</u> Ley No. 434 de 1998 (febrero 4)</p>

⁷⁹ Aunque originalmente fue creada mediante el Decreto 146 de 1975 –artículo 2 y 20- (enero 27) es durante la administración Betancur y posteriormente en la de Barco que la SIP se convirtió en la gestora administrativa del PNR

⁸⁰ En este punto hay que aclarar, tal como lo hiciera el Decreto 1959 de 1994 (agosto 9) que "el empleo de Consejero para la Paz, a que se refieren los Decreto 0053 de 1992 y 1951 de 1994, se denomina Alto Comisionado en la Consejería Presidencial para la paz" Es decir, la figura propiamente denominada como Oficina del Alto Comisionado Para la Paz resulta equivalente a la denominación de Consejería para la Paz.

		<p>Comité Consultivo de Reinserción – PNR- Decreto 2707 de 1993 (diciembre 30)</p> <p>Comité Operativo para la Deiación de las Armas, CDDA Decreto 1385 de 1994 (junio 30)</p>	
--	--	--	--

ANEXO 3

Implementación jurídica de beneficios en el tema de DDR: 1991-1995			
Beneficios jurídicos	<u>Constitución política de 1991</u>	20/07/1991	Definió las Facultades del Ejecutivo y el Legislativo para conceder indultos y amnistias (artículos 150 y 201, y artículo transitorio 30).
	<u>Decreto 1943 de 1991</u> (Presidencia de la República)	12/08/1991	Medidas sobre indulto y amnistia (excluyendo delitos atroces, homicidios cometidos fuera de combate o en estado de indefensión de la víctima).
	<u>Ley 7 de 1992</u>	03/07/1992	Disposiciones en materia de procedimiento penal. Aplicación plana de los principios de favorabilidad y cosa juzgada.
	• <u>Decreto 1527</u> (Ministerio de Gobierno)	16/09/1992	Amplia los términos para la presentación de la solicitud de indulto y amnistia contenida en el Decreto 1943 de 1991
	<u>Ley 40 de 1993</u>	19/01/1993	Determinó que en ningún caso el autor o los coparticipes del delito de secuestro, en cualquiera de sus modalidades, podrá ser beneficiado con amnistias e indultos o sus consecuentes de cesación de procedimiento o auto inhibitorio, ni podrá considerarse el secuestro como delito conexo con el delito político, dada su condición de atroz.
	<u>Decreto 264 de 1993</u> (Ministerio de Justicia)	05/02/1993	Concesión de beneficios por colaboración con la justicia.
	<u>Decreto 445 de 1993</u> (Presidencia de la República)	08/03/1993	Concesión de beneficios a quienes abandonen voluntariamente las organizaciones subversivas (individualmente).
	<u>Decreto 542 de 1993</u> (Presidencia de la República)	23/03/1993	Dicta disposiciones para facilitar el dialogo con los grupos guerrilleros, su desmovilización y reinserción a la vida civil, especificando las funciones de las personas autorizadas por el Presidente para adelantar procesos de negociación.
	<u>Decreto 1495 de 1993</u> (Presidencia de la República)	03/08/1993	Concesión de beneficios a quienes abandonen voluntariamente las organizaciones subversivas (individualmente).
	<u>Decreto 2198 de 1993</u> (Ministerio de Gobierno)	02/11/1993	Dicta disposiciones para facilitar el dialogo con los grupos guerrilleros, su desmovilización y reinserción a la vida civil, especificando las funciones de las personas autorizadas por el Presidente para adelantar procesos de negociación.
	<u>Ley 104 de 1993</u>	30/12/1993	El Congreso de la República consagró instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia. En su Título III, estableció las causales de extinción de la acción penal y de la pena en caso de Delitos Políticos (Rebelión, Sedición, Asonada y Conspiración) y los conexos. La medida no se aplicaría a delitos atroces, genocidio y homicidio cometido fuera de combate, entre otros. El interesado debía demostrar voluntad de reincorporación a la vida civil. La ley fue reglamentada por el Decreto 1385 de 1994.
	<u>Decreto 649 de 1994</u> (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO)	24/03/1994	Por el cual se dictan medidas tendientes a la búsqueda de la paz y se expiden disposiciones referentes al registro civil de nacimiento para miembros de grupos armados desmovilizados vinculados a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno Nacional.

	<u>DECRETO 649 DE 1994</u> <u>(MINISTERIO DE JUSTICIA</u> <u>Y DEL DERECHO)</u>	24/03/1994	Se expiden disposiciones referentes al registro civil de nacimiento para miembros de grupos armados desmovilizados vinculados a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno Nacional.
	<u>Decreto 715 de 1994</u> <u>(Presidencia de la</u> <u>República)</u>	06/04/1994	Por el cual se dictan normas encaminadas a facilitar la reincorporación de grupos guerrilleros desmovilizados que se encuentren en proceso de paz bajo la dirección del Gobierno Nacional (Suspensión de las órdenes de captura a CRS).
	<u>Decreto 716 de 1994</u> <u>(Ministerio de Gobierno)</u>	06/04/1994	Excluye de los reglamentos que se dicten en cumplimiento del segundo inciso del artículo 355 de la Constitución, así como de los requisitos establecidos en la Ley 80 de 1993, los convenios, contratos y pagos que se efectúen a personas naturales o jurídicas, en desarrollo de los acuerdos firmados o que se firmen con grupos guerrilleros desmovilizados.
	<u>Decreto 1059 de 1994</u> <u>(MINISTERIO DE JUSTICIA</u> <u>Y DEL DERECHO)</u>	26/05/1994	Suspensión de las órdenes de captura a Milicias Populares de Medellín.
	<u>Decreto 1385 de 1994</u> <u>(Presidencia de la</u> <u>República)</u>	30/06/1994	Concesión de beneficios a quienes abandonen voluntariamente las organizaciones subversivas.
	<u>Decreto 1387 de 1994</u> <u>(Presidencia de la</u> <u>República)</u>	30/06/1994	Suspensión de las órdenes de captura a Frente Francisco Gamica.
	<u>Ley 241 de 1995</u>	26/12/1995	Prorroga y modifica la Ley 104 de 1993.
Beneficios en educación	<u>Resolución 2303 de 1991</u> <u>(Departamento</u> <u>Administrativo del Servicio</u> <u>Civil – ESAP).</u>	26/07/1991	Exención del pago de matrícula para miembros del PRT, EPL y MAQL previa certificación de la Oficina Nacional de Reinserción de la SIP. Cubría programas de formación tecnológica, universitaria y avanzada que ofrece la ESAP.
	<u>Directiva ministerial No. 56</u> <u>de 1995</u>	21/12/1995	Implementación del Programa "Educación para la convivencia pacífica" y el subprograma académico de validación de primaria y bachillerato.
Beneficios políticos	<u>Constitución política de 1991</u>	20/07/1991	Artículo transitorio 12: Estipuló las circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas del 27 de octubre de 1991, o el nombramiento directo, por una sola vez, de un número plural de congresistas en cada cámara en representación de los grupos en proceso de paz.
	<u>Decreto 1384 de 1994</u>	30/06/1994	Se realizan dos nombramientos en la Cámara de Representantes para el período 1994-1998, con el fin de facilitar la reinserción de grupos guerrilleros desmovilizados (CRS).
	<u>Decreto 1388 de 1994</u> <u>(Presidencia de la</u> <u>República)</u>	01/07/1994	Establece una Circunscripción Territorial Especial de Paz para las elecciones a Concejos Municipales del 30 de octubre de 1994 (a todos los grupos desmovilizados).
	<u>Resolución 253 de 1994</u>	23/08/1994	El Consejo Nacional Electoral autoriza la creación de la Corriente de Renovación Socialista como movimiento político Legal.

Beneficios económicos y sociales	<u>Constitución política de 1991</u>	20/07/1991	Artículo transitorio 13: Autoriza al gobierno para dictar disposiciones que fueren necesarias para facilitar la reinserción de grupos guerrilleros, mejorar las condiciones económicas y sociales de las zonas donde ellos estuvieran presentes y proveer a la organización territorial, organización y competencia municipal, servicios públicos y funcionamiento e integración de los cuerpos colegiados municipales en dichas zonas.
	<u>Decreto 777 de 1992</u> (Ministerio de Hacienda)	16/05/1992	Excluye de la presentación de una serie de requisitos legales a las transferencias que realiza el Estado para los programas de reinserción establecidos en el artículo transitorio 13 de la CP-1991.
	<u>Decreto 798 de 1992</u> (Ministerio de Salud)	21/05/1992	Exonera el pago por derechos de análisis para la concesión del registro sanitario.
	<u>Decreto 962 de 1992</u> (Ministerio de Gobierno)	10/06/1992	Reglamenta y da continuidad a la ejecución de pagos derivadas de la firma de los acuerdos de paz, en cabeza del Ministerio de Gobierno.
	<u>Decreto 1933 de 1992</u> (Ministerio de Gobierno)	27/11/1992	Se dictan normas que permitan el acceso al servicio público de los reinsertados, vinculados al proceso de paz.
	<u>Decreto 1934 de 1992</u> (Ministerio de Gobierno)	27/11/1992	Organiza el programa de dotación de tierras para facilitar, la reinserción de grupos guerrilleros desmovilizados.
	<u>Decreto 1315 de 1993</u> (Presidencia de la República)	08/07/1993	Para facilitar la ejecución de los proyectos de reinserción de grupos guerrilleros desmovilizados autoriza al Gobierno para celebrar contratos de fiducia mercantil o encargo fiduciario.
	<u>Decreto 1727 de 1993</u> (MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO)	01/09/1993	Se establece un tratamiento especial y transitorio en materias tributaria y aduanera, aplicable a las cooperativas conformadas por los grupos guerrilleros desmovilizados.
	<u>Acuerdo No. 31 de 1994</u> (Inurbe)	04/08/1994	Declaración de elegibilidad para Subsidio familiar de vivienda a hogares de desmovilizados.
	<u>Decreto 706 de 1995</u>	20/04/1995	Se reglamenta el subsidio familiar de vivienda a hogares de desmovilizados.
	<u>Resolución No. 19 de 1995</u> (Comisión Nacional de Crédito Agropecuario):	20/09/1995	Programa especial de crédito vía FINAGRO a desmovilizados.

ANEXO 4

Cuadro 1. PARTICIPACIÓN ELECTORAL [M-19, AD M-19 Y CRS]⁸¹

ESCENARIO	FECHA	DENOMINACIÓN	CARGOS
9 de marzo de 1990 - Acuerdo Final de Paz con el M- 19			
Elecciones para Alcaldes, Concejales, Diputados, Senadores y Representantes a la Cámara. Se votó también por la Séptima papeleta.	11/03/1990	Acción Nacionalista por la Paz (M-19, Frente Democrático, Democracia Cristiana, Colombia Unida e independientes)	Carlos Pizarro (Alcaldía de Bogotá) Antonio Navarro (Concejo de Pasto) Rosemberg Pabón (Alcaldía de Yumbo) Candidatos para alcaldías Lista para Senado Listas para Cámara (Vera Grabe) Lista para Asamblea Cundinamarca Listas para Concejo en Bogotá, Cali, Medellín, Popayán y Barrancabermeja
2 de abril de 1990: M- 19, facciones de la UP, Frente Popular, Socialismo Democrático, Colombia Unida, Movimiento Inconformes y otros forman la Alianza Democrática M- 19 (AD M-19)			
26 de abril de 1990: Asesinado Carlos Pizarro			
Elecciones presidenciales. Se votó por una convocatoria a una Asamblea Constitucional	27/05/1990	AD M- 19	Antonio Navarro Wolf (3ra. votación con un 12,5% de los votos)
Elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente (ANC)	09/12/1990	AD M- 19	Con una lista nacional logran 19 escaños con un 27,31% de los votos.
1 de julio de 1991: la ANC revoca mandato de los Congresistas y convoca a elecciones de Congreso y gobernaciones			
La ANC conforma una Comisión Legislativa de 36 miembros mientras se convocan a elecciones para Congreso.	04/07/1991	AD M- 19	Son designados 9 miembros dentro de la Comisión Legislativa
Elecciones para Congreso y gobernaciones	27/10/1991	AD M- 19	1 lista al Senado (9 curules) 33 listas a la Cámara de Representantes (13 curules) 11 aspirantes a gobernaciones (ningún electo) 13 coaliciones para gobernaciones (5 electos)
Elecciones de Alcaldes, Concejales, Diputados y Ediles de JAL en Bogotá	08/03/1992	AD M- 19	62 listas para Asamblea (17 electos) 87 candidatos a alcaldías (1 electo) 705 listas para concejos (260 Concejales) 10 Ediles electos
Elecciones para Congreso	13/03/1994	AD M- 19	12 listas al Senado (ninguno en curul) 21 candidatos a Cámara (1 electo)
9 de abril de 1994: Acuerdo Final de Paz con la Corriente de Renovación Socialista (CRS)			
Por circunscripción especial de paz se designan 2 dirigentes de la CRS a la Cámara de Representantes (Decreto 1384 de 1990)	20/07/1994	CRS	Fernando Hernández Valencia (20/07/1994 – 20/07/1996) José Aristizabal García (20/07/1996 – 20/07/1998) Adolfo Bula (20/07/1994 – 20/07/1998)
Elecciones Presidenciales (primera vuelta)	29/05/1994	Coalición Compromiso Colombia (incluye AD M-19)	Antonio Navarro Wolf (ocupa el 3er. lugar con un 3,79% de la votación)
Elecciones de Alcaldes, Gobernadores, Concejales y Diputados	30/10/1994	AD M-19	2 candidatos a gobernación (ninguno electo) 18 listas para Asamblea (7 Diputados electos) 23 candidatos a alcaldías (3 electos, elegido Antonio Navarro en Pasto) 381 listas a concejos (129 Concejales)

⁸¹ Ministerio del Interior – Dirección General para la Reinserción, Huellas de Paz: los desmovilizados y su participación en los escenarios de elección popular, balance 1990-2000 (Bogotá: Dirección General para la Reinserción, 2000), 141 p; y Registraduría Nacional del Estado Civil. Este cuadro fue elaborado por Gerson Arias y Alexandra Guáqueta para el artículo "Political Reintegration in Colombia" próximo a publicarse en un libro compilado por Mats Berdal del Department of War Studies, Kings Collage, Londres.

Elección de Concejales bajo la figura de circunscripción territorial especial de paz (Decreto 1388 de 1994)	30/10/1994	CRS	31 listas a concejos (eligen 11 Concejales en 10 municipios)
Elección de Ediles de JAL	30/10/1994	AD M-19	40 ediles electos
Elección de Ediles de JAL	30/10/1994	CRS	1 Edil electo
Elecciones de Alcaldes, Gobernadores, Concejales y Diputados	26/10/1997	AD M-19	8 Alcaldes electos con y sin coaliciones 44 Concejales electos 2 Diputados electos
Elecciones de Alcaldes, Gobernadores, Concejales y Diputados	26/10/1997	CRS	1 Alcalde electo 8 Concejales electos
Elecciones de Alcaldes, Gobernadores, Concejales y Diputados	26/10/1997	M- 19	18 Concejales electos 3 Diputados electos en coalición
Elecciones para Congreso	08/03/1998	AD M-19, CRS, M-19 y coaliciones	4 Senadores electos (Jorge Navarro Wolff, Antonio Navarro Wolff, Gustavo Petro y Sergio Cabrera) 4 Representantes electos (Jesús Piñacué, Francisco Rojas Birry y Carlos Alonso Lucio)
Elecciones Presidenciales 1ra vuelta	31/05/1998	M-19	Germán Rojas Niño obtiene 16.072 votos
Elecciones para Congreso	10/03/2002	VÍA ALTERNA / PDI / FRENTE SOCIAL Y POLITICO	4 Senadores 2 Representantes
Elecciones presidenciales	26/05/2002	FRENTE SOCIAL Y POLITICO.- VIA ALTERNA-U.D-ANAPO-P.S.D-ASI-P.S.O.C	Luis Eduardo Garzón (6,155 % de los votos)