

# LA REINTEGRACIÓN DESDE EL MUNICIPIO: EL ROL DE LAS ALCALDÍAS DE BOGOTÁ Y MEDELLÍN EN LA ATENCIÓN A EXCOMBATIENTES<sup>I</sup>

FRANCY CARRANZA-FRANCO<sup>2</sup>

## INTRODUCCIÓN

Las teorías sobre “construcción de Estado” y “reconstrucción posconflicto” provienen de países desarrollados y organismos multilaterales, en donde se toma el Estado-nación como la unidad de análisis. Por tanto, cuando en estas teorías se habla de lo local se refieren principalmente a lo “nacional” en oposición al ámbito de lo “internacional”, mientras que a menudo se pasa por alto el nivel “subnacional”<sup>3</sup> que se refiere a las dinámicas a nivel de provincia o municipio. Este artículo analiza el proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) durante la presidencia de

Álvaro Uribe (2002-2010), específicamente las políticas de reintegración<sup>4</sup> de los gobiernos nacional y municipal de Bogotá y Medellín. Se exploran, por un lado, las tensiones, los vacíos y las contradicciones en la interacción entre las autoridades centrales y municipales y, por el otro, la influencia de las dinámicas y políticas municipales en el ajuste de las políticas a nivel nacional. Asimismo, se muestra el rol que jugaron las autoridades municipales al enfrentar las consecuencias de las políticas de DDR diseñadas desde el nivel central en: a) la implementación de la política de reintegración a nivel regional, y b) la seguridad y la construcción del Estado a nivel nacional. Concluyo que dado que las

<sup>1</sup> Este artículo se basa en el trabajo de campo de la autora en Colombia (septiembre/2011- julio/2012). La autora agradece al personal de la Agencia Colombiana para la Reintegración, del Programa Paz y Reconciliación y del PAPDRB por compartir sus experiencias y apoyar la investigación.

<sup>2</sup> Candidata a Doctorado en Estudios para el Desarrollo, Escuela de Estudios Orientales y Africanos (SOAS) de la Universidad de Londres. Esta investigación y los estudios doctorales de la autora son financiados por Colciencias, Beca Francisco José de Caldas.

<sup>3</sup> El término subnacional se refiere a las instituciones que median entre el ciudadano y el gobierno nacional. Aunque reconozco el papel de otras muchas instituciones, en este artículo solo me referiré a las alcaldías como las principales autoridades municipales.

<sup>4</sup> Aunque las palabras reintegración, inserción y reincorporación son utilizadas frecuentemente como sinónimos tienen una connotación distinta. Aquí solo me referiré a la reintegración como “el proceso en donde los excombatientes adquieren el estatus de civiles y ganan empleo e ingresos sostenibles” (ONU, 2006: Glosario).

instituciones municipales están más cerca de sus ciudadanos en comparación con el gobierno central, la coordinación y comunicación entre las autoridades nacionales y municipales, así como la descentralización, juegan un papel importante en el fortalecimiento del Estado. Una buena articulación entre los diferentes niveles de gobierno fomenta la apropiación a nivel regional de las políticas nacionales y ayuda en establecer legitimidad. Específicamente, es fundamental crear una capacidad en el ámbito municipal para responder a las propias necesidades de seguridad, que a su vez vaya de la mano con las necesidades de seguridad en el ámbito nacional.

En este artículo primero se hace una revisión de la literatura sobre el rol de las autoridades subnacionales en el DDR; segundo, se hace una breve contextualización de la política nacional de desmovilización; tercero, se describen los programas de reintegración en los años 2003 a 2010: el Programa de Reincorporación a la Vida Civil (PRVC) del Ministerio del Interior, la Alta Consejería para la Reintegración (ACR) y los programas municipales en Bogotá y Medellín. Finalmente, se sacan algunas conclusiones sobre la legitimidad y la apropiación del proceso de reintegración a nivel subnacional y su relación con la seguridad.

## 1. LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN DDR

Aunque desde los organismos multilaterales se reconoce la importancia de analizar las dinámicas locales en la implementación de políticas de desarrollo y de agendas para la paz, poco se ha investigado sobre cómo

abordar el tema (DFID, 2008: 9). Conceptos como “capacidad local”, “apropiación nacional” y “empoderamiento comunitario” son frecuentemente utilizados pero pocas veces se traducen en prácticas concretas (Scott, 2007: 11). Es decir, se reconoce la colaboración de la comunidad receptora en las políticas de construcción de Estado, pero rara vez su agencia. Igualmente, existe una gran tendencia a ver lo “local” desde el punto de vista de las autoridades nacionales, ignorando el rol de las alcaldías y otras entidades municipales. Esto es, desconociendo tanto las dinámicas que tienen lugar en un nivel subnacional, como el papel que juegan los entes intermedios y las autoridades municipales en crear estabilidad y seguridad en situaciones posconflicto. De hecho, ha habido poco interés en investigar la relación existente entre los gobiernos subnacionales y nacionales en la dinámica de construcción del Estado (Lister, 2007: 2; PSD, 2009: 65). Por el contrario, lo que ocurre a nivel nacional es el resultado de la interacción entre varios niveles de instituciones formales e informales, así como de las relaciones políticas y sociales que median entre el gobierno central y sus ciudadanos (Cramer, 2006: 255). Para resumir, es importante desagregar los niveles de formación y consolidación del Estado (Davis, 2003: 29). Tanto en las relaciones internacionales como a nivel municipal, las instituciones que conforman el Estado se desempeñan con diferentes velocidades, intereses y dinámicas.

Ottaway (2003) ha identificado los programas de DDR como parte de un modelo más amplio de reconstrucción postconflicto llevado a cabo por organizaciones multilaterales y países donantes. El objetivo de estos programas es

lograr la seguridad y la estabilidad como condición previa para un desarrollo económico y social (ONU, 2006: parte 1.10:1). El Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 dio expresión a la idea de Seguridad Humana y puso énfasis en las diferentes amenazas al bienestar de las comunidades y los individuos de a pie (UNDP, 1994; Hendricks, 2006). Asimismo, en el campo de los estudios sobre seguridad se ha hecho una transición del énfasis en la seguridad militar centrada en la soberanía del Estado, hacia el concepto de seguridad humana centrada en el bienestar del individuo (Buzan, Waever y De Wilde, 1998). Aunque la consolidación de la seguridad militar es vista como una prioridad para el desarrollo, los Estados débiles o recién formados deben enfrentar el desafío de garantizar la seguridad en un sentido amplio: la soberanía y el monopolio de la fuerza al igual que el bienestar de sus ciudadanos.

Como resultado de su investigación en el Sub-Sahara africano, Herbst ha argumentado que las grandes distancias geográficas y la baja densidad poblacional presentan un reto de gobernabilidad y soberanía dentro de las fronteras de los Estados de reciente formación. Adicionalmente, las ciudades creadas durante la época colonial en África fueron diseñadas más para ejercer poder que para la prestación de servicios a la población (Herbst, 2000: 16). De manera similar, Victory sostiene que la poca presencia de autoridades municipales en América Latina impacta negativamente en la legitimidad y gobernabilidad de los gobiernos nacionales. A pesar de tener una gran cantidad

de población en las zonas rurales, existe una baja presencia de instituciones municipales en comparación con Europa<sup>5</sup>. Esto se encuentra relacionado con las dificultades para acceder tanto a los servicios del gobierno central como a las estructuras de toma de decisiones, lo que a su vez disminuye las posibilidades de representatividad o de rendición de cuentas por parte de las autoridades nacionales (Victory, 2000: 3).

De hecho, King y Murray (2001-2: 588) han señalado que incluso los ejemplos exitosos en establecer seguridad territorial no garantizan necesariamente la seguridad de los ciudadanos dentro de un Estado. El equilibrio entre la seguridad militar y la humana se encuentra en las dinámicas que se crean dentro de la gobernabilidad subnacional. Como tal, esta relación puede ser tanto de mutuo beneficio como fuente de conflictividad (PSD, 2009: 30). Por ejemplo, en la negociación entre los poderes centrales y tribales en Afganistán, estos últimos lograron crear estabilidad en sus territorios mediante el detrimento del poder centralista del Estado (Schetter et ál., 2007; Giustozzi, 2008).

Desde otra perspectiva, el DDR no solo debe proteger a las comunidades locales, sino también darles la posibilidad de hacerse cargo de su propia seguridad (PDS, 2009: 32). Por tanto, la dicotomía de la seguridad militar y la seguridad humana presenta un marco teórico para analizar la relación entre la parte y el todo, teniendo en cuenta cómo las autoridades subnacionales y nacionales interactúan

<sup>5</sup> En América Latina hay un Concejo por cada 1338 km<sup>2</sup>, en Europa es de uno en 199 km<sup>2</sup> (Victory, 2000: 3).

sobre la base de sus diferentes necesidades de seguridad. Las Naciones Unidas han fomentado la apropiación nacional mediante la participación de las autoridades nacionales y la sociedad civil en el diseño, implementación y seguimiento de los programas para el desarrollo. La ONU recomienda algunas estrategias como la creación de alianzas con la sociedad civil y el empleo de comunidades y autoridades locales en los proyectos internacionales (ONU, 2006, parte 2.10:12). Igualmente, se reconoce del rol de los líderes de la comunidad y la sociedad civil en la creación y el funcionamiento de nuevas instituciones (parte 3.30).

No obstante, si bien es necesaria la participación de los actores civiles en la construcción de la paz, en la fase de negociación es fundamental la confidencialidad y discreción para llegar a un acuerdo entre las partes del conflicto (Powell, 2011: 22). Asimismo, las fases de desmovilización y desarme dependen del grado de autoridad y la capacidad del gobierno central –o una coalición con las funciones de Estado– para consolidar el monopolio de la fuerza, proporcionando en todo el territorio nacional la seguridad militar y protección física a sus habitantes.

Es cuando se entra en la fase de reintegración que el proceso debe anclarse en lo local, al atender las quejas de las víctimas y promover la reconciliación y la seguridad de los ciudadanos en general. Por tanto, en algunos países, la creación de una comisión nacional de DDR ha demostrado ser un paso necesario pero insuficiente para garantizar una apropiación nacional del proceso (PSD, 2009: 39). En esta etapa, sea que estén preparadas o no, la responsabilidad recae en las autoridades municipales

que deben atender las necesidades básicas de los excombatientes y lograr una reintegración económica y social. De fallar este proceso, son las comunidades más cercanas a la población desmovilizada las que primero sentirán las consecuencias.

Villamizar ha señalado los riesgos que recaen sobre las autoridades municipales en lo que respecta a las poblaciones desmovilizadas: a) la condición de los excombatientes los hace vulnerables a la violencia (p. ej., venganzas o sabotaje al proceso), b) los posibles daños colaterales en la comunidad receptora, y c) el aumento de la delincuencia y problemas sociales causados por las necesidades económicas y el desempleo entre los excombatientes (Villamizar, 2005: 22). Sin embargo, este aumento en la inseguridad no necesariamente se debe a las actividades de los excombatientes, sino a otros factores como, por ejemplo, el retiro del control que ejercen los grupos armados ilegales sobre pequeños criminales o traficantes de drogas (Massé, 2011). De hecho, en Colombia diferentes estudios muestran que la reincidencia de la población desmovilizada es baja y mucho menor de lo que percibe la opinión pública (Massé, 2011; ACR, 2011: 16).

Para ilustrar estas dificultades en lograr un equilibrio entre la seguridad militar y la seguridad humana en un proceso de DDR, en la siguiente sección hago referencia a las políticas de reintegración implementadas durante el primer gobierno de Uribe (2002–2006), y hago un contraste en las estrategias y los programas que las alcaldías de Bogotá y Medellín desarrollaron para hacerle frente al incremento de excombatientes asentados o migrantes a estas ciudades.

## 2. DESARME Y DESMOBILIZACIÓN A NIVEL NACIONAL

El proceso de DDR fue parte fundamental de la Política de Seguridad Democrática que guió el mandato de Álvaro Uribe, en el marco jurídico de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975/2005). La estrategia del gobierno consistió en establecer negociaciones colectivas solo con los grupos paramilitares, mientras que fortalecía la guerra contra la guerrilla (OACP-ACR, 2010: 19). Un creciente número de miembros de la guerrilla se entregó a las autoridades como consecuencia del aumento de las operaciones militares en su contra y de los programas que promovían la deserción de los grupos rebeldes (Cartagena, 2009: 10; Pinto et ál., 2002; OACP-ACR, 2010: 98). Sobre la base de leyes y mecanismos legales originados en la década de los noventa, los guerrilleros desertores tenían derecho a beneficios judiciales y a recibir ayuda para su reintegración, obteniendo estatus de población desmovilizada<sup>6</sup> (Villarraga, 2006: 31; OACP-ACR, 2010: 63). Esta desmovilización ha sido llamada “individual” ya que no hay negociación entre los actores armados; por el contrario, la desmovilización de los grupos paramilitares recibe el nombre de “colectiva”.

El gobierno colombiano dirigió el diseño, la administración, la financiación y la ejecución del programa. Para 2005, el 97% del proceso de DDR había sido financiado con el presupuesto nacional (Schönrock, 2005: 8). En el 2003 Uribe lanzó una iniciativa pa-

ra lograr la cooperación internacional (ACCI, 2005: 27; Acción Social, 2006). Sin embargo, actores fundamentales como la Unión Europea y Estados Unidos expresaron su preocupación sobre los términos de negociación entre el gobierno y los líderes paramilitares, incluyendo la participación encubierta de narcotraficantes, la falta de planificación para la fase de reintegración y un primer intento de dar amnistía en violaciones de derechos humanos producidas fuera de situaciones de combate (Guáqueta, 2007: 26; ICG, 2004; CIDH, 2006). El Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU señaló en varias ocasiones la falta de acción del presidente Uribe en la prevención de la actividad violenta de los grupos paramilitares, así como la presunta complicidad o participación directa de militares y otros funcionarios del gobierno en casos de violaciones de derechos humanos (ONU, 2003: 15; 2004: 13). Asimismo, sostuvo que el proyecto de ley de amnistía presentado por el gobierno al Congreso proporcionaría impunidad de crímenes cometidos por narcotraficantes, que se hacían pasar por líderes de grupos paramilitares (2003: 14; 2004: 15).

En 2004, a petición del gobierno de Colombia, la Organización de los Estados Americanos (OEA) tomó el rol de veedor del proceso mediante la creación de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA) (Violante, 2008: 42). No obstante, fue difícil conseguir financiamiento internacional para el funcionamiento de la MAPP, al punto que el gobierno colombiano tuvo que donar un

<sup>6</sup> Decreto 1385 de 1994.

millón de dólares para conseguir dar inicio a la Misión (*El Tiempo*, 22/06/04). Incluso entonces, la OEA siguió siendo muy crítica del DDR colombiano, como se muestra en los informes publicados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2004) y por la propia MAPP (ver informes: séptimo, 2006, y octavo y décimo, 2007).

Desde el punto de vista subnacional, las negociaciones y las fases de desmovilización y desarme se dieron sin participación ni consulta con las autoridades municipales (Negrete, 2006: 23; Rivas y Méndez, 2008: 12). El gobierno nacional ignoró a las alcaldías, incluso en decisiones que afectaban directamente a las comunidades como por ejemplo en la creación de las Zonas de Ubicación Temporal. Estas zonas eran lugares o pueblos enteros donde los habitantes se vieron obligados a convivir con los paramilitares a la espera de la ceremonia de desmovilización (Negrete, 2006: 32). Los alcaldes y otras autoridades municipales han dicho que el proceso les tomó “por sorpresa”, por lo que reaccionaron siendo reacios y rechazando las decisiones tomadas por el gobierno central (Rivas y Méndez, 2008: 12). Esta situación inevitablemente socavó a los gobiernos municipales en su capacidad de acción y legitimidad, dejándolos sin preparación para los procesos de reintegración que iban a tener lugar en su territorio.

En la fase de reintegración, la estrategia del gobierno fue la de hacer uso de los mismos

programas, métodos e infraestructura que venían funcionando desde la década de los noventa<sup>7</sup>. Por tanto, la reintegración se delegó en el Ministerio de Justicia y del Interior, Programa de Reincorporación a la Vida Civil (PRVC) (OACP-ACR, 2010: 43). Este programa fue diseñado para proporcionar servicios sociales y de reintegración a las desmovilizaciones colectivas de cinco grupos guerrilleros<sup>8</sup> (Villarraga, 2006: 31). Durante estas desmovilizaciones, el número total de beneficiarios fue de 4996 (OACP-ACR, 2010: 48), después de lo cual el programa dio servicio a 2505 personas que, de manera voluntaria e individual, desertaban de la guerrillas que todavía seguían activas (Pinto et ál., 2002: 1). Cuando el PRVC como programa nacional fue designado para prestar servicios de reintegración en las desmovilizaciones colectivas e individuales, sus usuarios se incrementaron de aproximadamente 7500 en toda su existencia a 16.596 en menos de dos años. Entre diciembre de 2003 y agosto de 2005, el PRVC estaba a cargo de la desmovilización de 8796 exsoldados de las desmovilizaciones colectivas y 7800 de desmovilizaciones individuales (Ángel, 2005: 197). Para el 2006, era responsable de la atención a 31.767 excombatientes (OACP-ACR, 2010: 48).

En consecuencia, el PRVC desbordó en su capacidad de atención. Simplemente porque ante una demanda de más de cinco veces sus usuarios anteriores, su presupuesto y recursos no aumentaron en la misma proporción. Es-

<sup>7</sup> Anteriormente Dirección Nacional para la Reinserción. Para un recuento de las diferentes instituciones en la reintegración y sus transformaciones ver Pinto et ál. (2002) y OACP-ACR (2010).

<sup>8</sup> El M-19 en 1990; el Ejército Popular de Liberación (EPL), Movimiento Revolucionario de los Trabajadores (MRT) y Movimiento Quintín Lame (mql) en 1991, y la Corriente de Revolución Socialista (crs) en 1994.

to fue evidente en la proporción estimada de cerca de 1500 a 2000 excombatientes para ser atendidos por cada profesional reintegrador<sup>9</sup> (MAPP/OEA-10, 2007: 6). Además, aunque el PRVC tenía originalmente seis oficinas regionales-Centros de Referencia y Oportunidad (CRO) (Ángel, 2005: 201), debió enfrentarse a los problemas de la prestación de servicios en zonas remotas, especialmente en la parte norte-oeste del país donde se llevó a cabo la mayor parte de las desmovilizaciones colectivas. Para el año 2006 se había aumentado el número de CRO a diez (OACP-ACR, 2010: 133) pero aun así el 35% de la población desmovilizada no había recibido los servicios que les correspondían (MAPP/OEA-7, 2006: 9).

### 3. REINTEGRACIÓN AL NIVEL SUBNACIONAL

En 2006, la oficina del PRVC fue cerrada y reemplazada por la Alta Consejería para la Reintegración (ACR)<sup>10</sup>. Sin embargo, en el tiempo que transcurrió entre las primeras desmovilizaciones en 2003 y la creación de la ACR, las alcaldías de Medellín y Bogotá debieron responder a las necesidades creadas por la política nacional y desarrollaron programas para proporcionar servicios a la población desmovilizada que migraba o vivía en sus ciu-

dades. A diferencia del gobierno nacional, la actividad de estos programas municipales no es una responsabilidad constitucional. Más bien funcionan como programas de atención a población marginada, prestando asistencia complementaria a los servicios que se ofrecen desde las instituciones centrales.

Dado que el conflicto tiene una dinámica diferente en Bogotá y Medellín<sup>11</sup>, las necesidades de seguridad y los enfoques en los programas para la reintegración de excombatientes también varían. Aunque ambas ciudades han actuado como receptores de la población desmovilizada migrante del país, lo hacen en distintos niveles: Bogotá acoge principalmente a los exguerrilleros desmovilizados de manera individual, mientras que Medellín recibió gran parte de la desmovilización colectiva paramilitar (Foro Bogotá, 2006: 17; Villamizar, 2005: 15; Alcaldía de Medellín, 2007a). En cuanto a la reintegración como tal, Medellín se hizo cargo de las responsabilidades de la administración central, asumiendo las consecuencias de las fallas en la política. Mientras que Bogotá criticó fuertemente al gobierno central y promovió los espacios de discusión para cuestionar y redefinir la política nacional de reintegración.

<sup>9</sup> Entrevista con Darío Villamizar, primer director del PAPDRB, Bogotá, 15/05/2012; funcionarios 131 y 144.

<sup>10</sup> El Decreto 3043/2006 crea la ACR. Durante el gobierno Santos se transformó en la Agencia Colombiana para la Reintegración, Decreto 4138/2011.

<sup>11</sup> Ante la intención de las FARC de tomarse la capital, se dio una expansión de la guerrilla en áreas de la Sabana de Bogotá en municipios en donde la presencia estatal era insuficiente; sin embargo, este avance se frustró dada una mayor presencia estatal (Peña, 1997: 98). Medellín ha estado en el centro del conflicto, con multiplicidad de actores armados (Velásquez, 2006); Hincapié, 2006). En Antioquia se concentra el 21% de las acciones armadas del país, mientras que en Cundinamarca-Bogotá es del 5% (Echandía, 2006: 38,120). Para una comparación entre las alcaldías de Bogotá, Medellín y Cali, y su impacto en los niveles de seguridad en las ciudades ver Gutiérrez Sanín et ál. (2009).

### 3.1. Programa Paz y Reconciliación-Alcaldía de Medellín

Entre 2003 y 2006, nueve grupos paramilitares se desmovilizaron en Antioquia, incluso dos de ellos –bloque Cacique Nutibara (BCN) (868 soldados) y bloque Héroes de Granada (2.033 soldados)– se desmovilizaron en el área metropolitana de Medellín (Alcaldía de Medellín, 2007a: 9). Para el año 2006, 4130 exparamilitares vivían en la ciudad y 10.844 en Antioquia, lo que constituye el 13% y el 34% respectivamente del total de las desmovilizaciones colectivas (p. 15). Así, la ciudad jugó un papel clave en: a) la prestación de servicios a la población desmovilizada que solía operar en su territorio, y b) como receptor de los excombatientes de migraban o retornaban al departamento de Antioquia<sup>12</sup>.

Pero el papel de la ciudad de Medellín fue mucho más allá de la cantidad de desmovilizados que recibieron los servicios de reintegración. Palou y Llorente (2009) han resaltado el papel que tuvo la Alcaldía en el primer acuerdo entre el gobierno y los líderes paramilitares: la desmovilización del bloque Cacique Nutibara. Aunque en el acuerdo<sup>13</sup> se establecía que el gobierno nacional debía asumir la responsabilidad de la fase de reintegración, también se establecía que la Alcaldía de Medellín debía apoyar un amplio número

de actividades que incluían: desarrollar una estrategia de verificación, control y seguimiento de la situación de la población desmovilizada y las comunidades receptoras; supervisar el desarrollo del proceso de reintegración; dar empleo a los excombatientes como contratistas temporales (como jardineros de la ciudad, barrenderos o controladores de tránsito); y proporcionar seguridad y atención psicosocial a los desmovilizados (Acuerdo La Ceja, 2003). En realidad, la Alcaldía de Medellín no solo ayudó sino que efectivamente reemplazó al gobierno central en todas las funciones antes mencionadas y llegó a crear un modelo de reintegración para los excombatientes de las desmovilizaciones colectivas.

Bajo la administración de Luis Pérez (2001-2003) la Alcaldía de Medellín creó un programa de reintegración: Reincorporación a la Civilidad<sup>14</sup>, que hacía parte de una estrategia para mejorar las condiciones de seguridad y convivencia en la ciudad (Pérez, 2002). El alcalde entrante, Sergio Fajardo (2004-2007), sustituyó ese programa por Paz y Reconciliación (Salazar, 2007: 8). Aunque nunca existió ningún acuerdo legal o formal, en la práctica Paz y Reconciliación se hizo cargo de la reintegración de los excombatientes producto de las desmovilizaciones colectivas, mientras que el PRVC proporcionaba servicios a los desmovilizados individuales (Alcaldía de Medellín,

<sup>12</sup> Por ejemplo, el bloque Centauros que operaba en los Llanos Orientales estaba conformado por personas originarias de Antioquia que retornaron a esa zona luego de las desmovilizaciones (entrevista funcionario 157).

<sup>13</sup> Acuerdo de paz entre el gobierno nacional y los reincorporados del bloque Cacique Nutibara de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), firmado en La Ceja, Antioquia, diciembre 10 de 2003. En donde se establecen las fechas para la desmovilización y un procedimiento escueto para la reinserción de los miembros de dicho bloque.

<sup>14</sup> Acuerdo 31 de 2002, Concejo de Medellín.

2007a: 9), aliviando así la carga creada sobre el programa nacional. Además, esta división informal de trabajo significó que Paz y Reconciliación debió hacer frente a los problemas en la implementación del DDR y a los vacíos que quedaron en el acuerdo entre los líderes paramilitares y el gobierno nacional. Es decir, la Alcaldía se vio obligada a buscar soluciones para prestar los servicios de reintegración, incluso cuando los procedimientos no estaban claramente establecidos.

Por ejemplo, Paz y Reconciliación se hizo cargo de dar asesoría sobre la situación jurídica de la población desmovilizada, algo que iba más allá de las funciones de la Alcaldía: cuando el bloque Cacique Nutibara se desmovilizó, el gobierno nacional debió proporcionar la lista de los miembros del grupo a los Tribunales de Justicia y a la Fiscalía. Esto nunca ocurrió, lo que impidió que se realizara el procedimiento necesario para tratar los delitos como políticos más que como actos criminales. En consecuencia, los procedimientos legales se retrasaron por seis meses. Para hacer frente a esta situación, Paz y Reconciliación conformó un equipo de abogados e implementó un software para el seguimiento de la situación jurídica de cada persona y de los servicios prestados a cada excombatiente. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos y debido a la falta de claridad en los procedimientos a nivel tanto del gobierno central como del sistema judicial, la situación legal de los desmovilizados no logró ser aclarada (Alcaldía de Medellín, 2007a: 45). Resolver la situación jurídica de los excombatientes constituía un punto central en los acuerdos de paz, por lo que debería haber sido responsabilidad directa del gobierno nacional.

Adicionalmente, la Alcaldía debió enfrentar las dificultades y los retos de la reintegración en las comunidades receptoras, lo cual planteó dos problemas principales: a) las consecuencias inmediatas de un aumento repentino en la cantidad de habitantes en la ciudad, lo que aumentó a su vez la presión para proporcionar vivienda y empleo, así como en los servicios de salud y educación, y b) atender las quejas de las comunidades y de las víctimas de los grupos paramilitares, evitando la percepción de “preferencias hacia los victimarios” y una subsecuente discriminación en contra de los excombatientes (Alcaldía de Medellín, 2007a: 11). Para hacer frente a estos desafíos, Medellín creó un modelo de reintegración llamado Retorno a la Legalidad, cuyo principal objetivo era el de contribuir al proceso de reconciliación en la ciudad mediante la fusión de dos áreas de acción previamente separadas: la reintegración de los excombatientes y la prestación de servicios sociales a las víctimas de la violencia (Alcaldía de Medellín, 2007a: 14; Salazar, 2007: 8). Además de los servicios de reintegración social, sus actividades incluían: prevención de la violencia, servicios de atención a víctimas y a comunidades vulnerables y rehabilitación de los victimarios (Alcaldía de Medellín, 2007a). Igualmente, la Alcaldía de Medellín adoptó un enfoque integrado mediante la creación de una mesa interinstitucional para la reintegración y el fomento de los programas interadministrativos encaminados a abordar los problemas de seguridad en la ciudad, por ejemplo, la promoción de los modelos educativos de no-violencia (MAPP/OEA-8, 2007: 2).

Con respecto a la reintegración de los excombatientes, siete líneas de acción fueron fundamentales en el modelo: atención psicosocial, educación, generación de ingresos, asesoría legal y de seguridad, investigación en el conflicto urbano y la mediación y el fortalecimiento institucional (Alcaldía de Medellín, 2007a; Foro Bogotá, 2006: 38). En cuando a la educación, se creó el Centro de Formación para la Paz y la Reconciliación (CEPAR) con el fin de proporcionar alfabetización, educación primaria y secundaria y otros cursos para adultos (Alcaldía de Medellín, 2011a). Además, Paz y Reconciliación velaba por que sus usuarios se registraran en el sistema nacional de salud y colaboró con otras instituciones al ofrecer una serie de cursos prácticos en temas como nutrición, higiene, manejo de estrés y actividades recreativas (p. 24). También cabe destacar que la Alcaldía de Medellín aportó recursos financieros para que la MAPP-OEA contratara a seis profesionales para que trabajaran como verificadores en la ciudad (MAPP/OEA-8, 2007: 2).

Después del proceso de desmovilización, la seguridad de la ciudad mejoró a una gran velocidad: la tasa de mortalidad bajó de 98,2 muertes por cada 1000 habitantes en 2004, a 29,4 en 2006 (MAPP/OEA-10, 2007: 4). Al analizar el impacto del programa de Paz y Reconciliación en la seguridad de la ciudad, Palou y Llorente (2009) argumentan que esta mejora en seguridad se dio como resultado de una operación militar –Operación Orión– llevada a cabo por el ejército para ocupar las

zonas más violentas de la ciudad, así como el cese al fuego declarado por el Bloque Cacique Nutibara antes de la desmovilización. Palou y Llorente (2009: 30) concluyen que Paz y Reconciliación contribuyó de dos maneras a la seguridad de la ciudad: en primer lugar, lograr la sostenibilidad de los acuerdos de paz ayudando a que los líderes paramilitares pudieran perseguir objetivos políticos mediante el control de la violencia en la zona; y en segundo lugar, posteriormente la Alcaldía fue crucial en lograr la reintegración efectiva de una parte importante de los soldados exparamilitares en Medellín. Sin embargo, otras investigaciones han mostrado que este descenso en la tasa de mortalidad no era permanente y obedecía a un ciclo de ajuste de los agentes criminales (Casa de Paz, 2010). Al respecto también se puede argumentar que los objetivos políticos de los líderes paramilitares no eran necesariamente incompatibles con sus acciones violentas o criminales sino, por el contrario, una consolidación de su control sobre las instituciones locales (López, 2010). Por tanto, y similar al caso de Afganistán ya mencionado, la seguridad puede establecerse a nivel subnacional respondiendo a las necesidades y dinámicas de los actores ilegales, esto es, debilitando el Estado<sup>15</sup>. Esto puede ocurrir paralelo a los grandes esfuerzos por consolidar la seguridad de las instituciones nacionales y nada impide que posteriores ajustes en las políticas de reintegración y de seguridad logren recuperar gobernabilidad y fortalecer los gobiernos centrales y nacionales<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Agradezco a un evaluador anónimo haber mencionado este punto.

Para concluir, si el proceso de reintegración no se hubiera logrado en Medellín, la desmovilización en el país entero se hubiera visto afectada, tal vez impidiendo que los líderes paramilitares y militares de otras regiones se integraran al proceso. Además, debido a la posición de Medellín en la dinámica del conflicto armado, la desmovilización en sí representaba una amenaza para el monopolio de la fuerza tanto para la Alcaldía como para el gobierno nacional. Utilizando sus propios recursos financieros y humanos, el municipio de Medellín asumió la responsabilidad de prestar servicios a muchos de los excombatientes en áreas como la educación, generación de ingresos y asesoramiento legal. Más importante aún, el programa Paz y Reconciliación y el modelo de reintegración Regreso a la Legalidad sentarían las bases para el asesoramiento psicológico y los servicios integrales que son implementados actualmente a nivel nacional. De hecho, en el 2007, el coordinador del programa de Medellín asumió funciones paralelas como primer gerente de la Unidad de Reintegración de la naciente ACR (OACP-ACR, 2010: 168).

### 3.2. Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá D.C. – PAPDRB

En Bogotá, la reintegración tomó la forma de migración interna. El alcalde Luis Eduardo Garzón (2004-2007) se refirió a la creciente migración de desmovilizados y desplazados internos a Bogotá como una “bom-

ba de tiempo” para la seguridad de la ciudad (*El Tiempo*, 6/03/2005). Para el año 2005, el 60% de la población desmovilizada individual vivía en Bogotá, de los cuales solo el 7% había nacido en la ciudad (Foro Bogotá, 2006: 41). Por el contrario, solo 347 personas de las desmovilizaciones colectivas paramilitares decidieron vivir en la capital (Pretelt, 2006: 29). Podría decirse que los exmiembros de la guerrilla se sienten atraídos por el anonimato de una metrópolis de 7 millones de habitantes por razones de seguridad. Debido a que los desmovilizados individuales son considerados traidores, son declarados por la guerrilla como objetivo militar y enfrentan un peligro real de ser asesinados por sus excompañeros de armas.

Dado que Bogotá no ha sufrido los efectos de la violencia en la misma medida que Medellín, el DDR fue percibido inicialmente como una realidad alejada de la vida cotidiana de sus habitantes, fuera del ámbito de acción y responsabilidad de las autoridades municipales. Sin embargo, entre 2004 y 2005, algunos casos aislados de violencia involucraron a desmovilizados que vivían en barrios tradicionalmente tranquilos, llamando la atención de los medios de comunicación y creando rechazo hacia esta población. Esto debido a que la estrategia del PRVC para hacer frente a las necesidades de vivienda de los excombatientes individuales en Bogotá entró en un periodo de crisis.

Los Hogares de Paz o Transitorios eran un sistema de albergues proporcionados por el gobierno para los desmovilizados y sus

<sup>16</sup> Francy Carranza-Franco, Building security, building citizens (artículo en proceso).

familias. Aunque los Hogares eran responsabilidad directa del Ministerio de Justicia y del Interior, para el 2003 eran operados por contratistas privados que alquilaban propiedades en la ciudad (OACP-ACR, 2010: 131). Setenta y seis de estas casas se crearon en Bogotá (*El Tiempo*, 21/05/2005; PAPDRB, 2010), pero las autoridades municipales no fueron consultadas sobre la creación ni el funcionamiento de estos albergues y la comunidad tampoco fue informada (*El Tiempo*, 20/02/2005, 27/11/2004). Además, el PRVC no siguió los procedimientos establecidos por la Alcaldía para autorizar el funcionamiento de los albergues y existían 24 querellas interpuestas por los ciudadanos pidiendo el cierre de estas casas (*El Tiempo*, 11/04/2005). Aparte de algunas visitas esporádicas por parte de funcionarios del Ministerio o de policías, las condiciones y la seguridad de estos lugares dependían de la voluntad del contratista o de su capacidad logística<sup>17</sup>. Algunos beneficiarios señalaron experiencias positivas en hacer de los albergues lugares de paz y reconciliación, pero la mayoría funcionaban de acuerdo a una lógica de mercado (Ramírez, 2005: 182). Diseñados para trabajar por demanda, cada contratista privado debía proporcionar al desmovilizado y su familia techo, comida, ropa, artículos de aseo y subsidios de transporte (Ángel, 2006: 208; OACP-ACR, 2010: 164), y el pago se hacía de acuerdo con el número de personas que recibían la ayuda de reintegración. Esto dio

lugar a prácticas como el hacinamiento de los edificios, la reducción en la calidad de alimentos y servicios, y la creación de una baja calidad en las condiciones de vida en general<sup>18</sup>. Aunque los Hogares fueron diseñados como alojamiento temporal, dando tiempo a los ex-combatientes para lograr alquilar un lugar por sus propios medios, con frecuencia la estadía se ampliaba por meses, la mayor parte del tiempo dedicado al ocio ya que no se proporcionaba asistencia en educación, búsqueda de empleo u otras actividades<sup>19</sup>.

No sorprende entonces que las condiciones de los albergues terminaran creando tensiones y violencia entre sus habitantes, así como entre ellos, la comunidad y las autoridades. Estos fueron los hechos que desataron la crisis: los desmovilizados organizaron protestas públicas por las malas condiciones de vida en los albergues y los retrasos en los pagos de las ayudas económicas (*El Tiempo*, 29/06 y 06/03 de 2005); hubo enfrentamientos con la policía debido a quejas presentadas por la comunidad en relación con el ruido y el desorden público en áreas residenciales (*El Tiempo*, 10/07 y 16/08 de 2004; 03/03 y 29/06 de 2005). Pero aún más importante, graves problemas de seguridad se hicieron evidentes cuando dos albergues fueron atacados por hombres armados (*El Tiempo*, 18/02 y 24/07 de 2004), una mujer fue asesinada por tres participantes en el programa de reintegración (*El Tiempo*, 12/11/2004), un desmovilizado fue asesina-

<sup>17</sup> Entrevista con José Armando Cárdenas, investigador, Bogotá, 15/07/2012.

<sup>18</sup> Entrevistas con José Armando Cárdenas, investigador, Bogotá, 15/07/2012 y Darío Villamizar, primer director del PAPDRB, Bogotá, 15/05/2012; 15/06/2012.

<sup>19</sup> Entrevistas con José Armando Cárdenas, investigador, Bogotá, 15/07/2012

do dentro de un Hogar de Paz (*El Tiempo*, 29/06/2005), se produjo un ataque con granadas en otro (*El Tiempo*, 12/01/2004), y un petardo hizo explosión en un albergue situado en el tradicional barrio de Teusaquillo (*El Tiempo*, 15/03/2005).

Este último hecho provocó la reacción del alcalde de Bogotá, Garzón, quien hizo un llamado público al gobierno nacional pidiendo acciones correctivas inmediatas. Esa noche, en una reunión de emergencia entre Garzón y Uribe, otros problemas se hicieron evidentes como el hecho de que la Alcaldía de Bogotá y el Ministerio del Interior tenían datos divergentes sobre el número de albergues que funcionaban en la ciudad capital (*El Tiempo*, 16/03/2005). Como resultado, Uribe reconoció las fallas y decidió cerrar los Hogares ubicados en el área metropolitana<sup>20</sup> (Foro Bogotá, 2006; *El tiempo*, 16/07 y 30/11 de 2005). En la actualidad hay 17 Hogares de Paz en la ciudad y su funcionamiento es regulado por la Alcaldía<sup>21</sup> (PAPDRB, 2010: 19). A largo plazo, la crisis instó a la revisión y posterior desmonte del sistema de Hogares a nivel nacional (Pretelt, 2006: 27; Ramírez, 2005; *El Tiempo*, 18/07 y 10/11 de 2005).

En 2005 la Alcaldía puso en marcha el Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB), bajo la administración de la Oficina de Seguridad y Convivencia. En la actualidad, los servicios incluyen el asesoramiento legal, apoyo en la generación de ingresos, así como actividades

de integración y reconciliación con la comunidad, además de servicios adicionales que se proporcionan en conjunto con otros departamentos de la Alcaldía (PAPDRB, 2010). Aparte de mejorar la calidad de vida de los desmovilizados, el PAPDRB también pretendía lograr un ajuste de las políticas nacionales para la reintegración. Cuando fue diseñado, el programa tuvo como objetivo crear un diálogo entre los tres diferentes –a veces antagónicos– actores en el proceso de DDR: el gobierno nacional, la comunidad y la población desmovilizada (Villamizar, 2005, p. 18). De hecho, la crisis de los albergues en la ciudad provocó un debate nacional: se llevaron a cabo reuniones conciliatorias con la participación de los actores antes mencionados (*El Tiempo*, 11/04 y 11/05 de 2005) y se organizaron foros en Medellín (FIP, 2006) y en Bogotá (Foro Bogotá 2005, 2006) para discutir los problemas en la reintegración que se presentaban a nivel municipal.

En el Foro “Reinserción, reconciliación y ciudades” organizado en Bogotá (Foro Bogotá, 2006) se hicieron evidentes varios problemas de la política nacional de reintegración. En primer lugar, existía una confusión generalizada sobre las responsabilidades que correspondían a las autoridades centrales y las regionales, lo que creaba vacíos y superposición de funciones. En segundo lugar, el sistema de albergues se convirtió en una fuente de conflicto para la comunidad. Tercero, existía una fuerte discriminación contra la población desmovilizada, incluso entre los funcionarios públicos. Cuar-

<sup>20</sup> Entrevista con Darío Villamizar, primer director del PAPDRB, Bogotá, 15/05/2012; 15/06/2012.

<sup>21</sup> Acuerdo 195/2005, resoluciones 667/2006 y 0650/2006.

to, como el Secretario de Gobierno de Medellín señaló: no había canales de comunicación y cooperación con el gobierno nacional (Foro Bogotá, 2006: 24). De hecho, incluso en las ciudades donde había oficinas regionales del PRVC no existía ningún vínculo legal o funcional con las autoridades municipales (FSD, 2008: 20). Los alcaldes no tenían información sobre el número o la situación de los desmovilizados en sus ciudades, por lo que esta población solo se volvía visible cuando constituían un problema de seguridad en su territorio: un alcalde llegó a declarar que solo cayó en cuenta que los desmovilizados eran responsabilidad de su administración cuando comenzaron a ser asesinados (Foro Bogotá, 2006: 48).

Dadas las circunstancias particulares de la crisis de los albergues, las autoridades de Bogotá decidieron cuestionar el proceso de reintegración en lugar de sostenerlo como lo hizo la Alcaldía de Medellín. Sin embargo, podría decirse que los problemas de seguridad en Bogotá no eran una amenaza para el monopolio estatal de la fuerza o para la soberanía de los gobiernos nacionales y municipales: el desmovilizado individual no tenía ninguna posibilidad de regresar a su grupo. En cualquier caso, el problema solo se hizo evidente cuando las fallas en la política de reintegración llegaron a la capital en forma de malestar social. Fue entonces cuando la Alcaldía de Bogotá promovió los debates en todo el país y se creó un espacio para redefinir las instituciones y las políticas del gobierno central, un proceso que dio origen a la ACR.

#### 4. CONCLUSIÓN: LEGITIMIDAD, APROPIACIÓN Y SEGURIDAD A NIVEL SUBNACIONAL

Este artículo ha intentado mostrar las relaciones entre los gobiernos nacionales y municipales, destacando el rol que tomaron las alcaldías de Bogotá y Medellín en la etapa inicial de la reintegración. En el caso colombiano, la presencia de instituciones fuertes a nivel nacional y subnacional permite explorar las complejas interacciones que tienen lugar dentro de lo que a menudo se asume como una entidad monolítica: lo local. En efecto, el proceso de DDR fue construido a nivel nacional, pero fue en el subnacional que se consolidó. Se podría decir que la construcción del Estado es un proceso que ocurre de manera endógena, resultado de las dinámicas que ocurren al interior de la política nacional, y muchas veces contrario a las políticas establecidas a nivel internacional. Por tanto, la interacción entre los diferentes niveles del Estado tendrá consecuencias directas en el contrato social con el ciudadano: por lo general, los ciudadanos se acercarán a la autoridad más cercana para resolver sus problemas de seguridad inmediatos.

En el informe sobre un taller realizado con algunas autoridades municipales, principalmente de ciudades con menos influencia política que Bogotá y Medellín, Rivas y Méndez concluyeron que ignorar a las autoridades municipales resultó en el rechazo inicial hacia el DDR y en particular a la reintegración. El gobierno colombiano actuó de manera ambigua al ignorar a las autoridades municipales durante la negociación y las fases de desmovilización y desarme, mientras que solicitaba su participación activa durante la reintegración. En consecuencia, las autoridades municipales tenían poca voluntad de implementar de las

políticas de reintegración, no solo por la inicial confusión y falta de conocimiento y recursos, sino también por el miedo de ser vistos como cómplices con las actividades ilegales de los grupos paramilitares (Rivas y Méndez, 2008: 14). Del mismo modo, como las diferentes autoridades municipales no tenían ni compromiso ni rol en las negociaciones o las fases de desmovilización y desarme, se sentían alejadas de la política central de reintegración (FSD, 2008: 17). Por otro lado, también es posible que ante el escándalo de la parapolítica las autoridades locales evitaran verse involucradas con grupos o personas que anteriormente eran cercanos a ellos<sup>22</sup>.

Aunque las autoridades subnacionales no se enfrentan a los desafíos de lograr el monopolio de la fuerza en el mismo nivel que el gobierno nacional, los ciudadanos buscan a las autoridades municipales como responsables de los aumentos de la delincuencia y la agitación social. Por esta razón, la apropiación del proceso tanto en Bogotá como en Medellín estaba directamente relacionada con las necesidades de seguridad humana de sus habitantes. Además, las autoridades municipales también fueron capaces de prever objetivos de interés nacional al promover la estabilidad y la seguridad en el país en su conjunto. No obstante, se debe aclarar que esta no fue su intención desde el principio, sino consecuencias inesperadas de su accionar sobre los problemas creados por el DDR a nivel municipal. En concreto, las alcaldías instaron la creación de una política nacional mejorada y unificada de la que

podrían participar; al respecto, el alcalde de Bogotá manifestó: “Comparto la necesidad de una política de Estado sobre el tema, la cual podemos empezar a construir” (Garzón, 2006: 18), el gobernador de Antioquia, por su parte: “Creemos que el proceso hubiera debido iniciarse con un acuerdo nacional o con un consenso, pero si no se inició así, debe tratarse de aglutinar la máxima cantidad de fuerzas en torno a él durante su ejecución” (Gaviria, 2005: 27), y el alcalde de Medellín, Sergio Fajardo, declaró:

Volvemos al inicio: desde la consecución de recursos hasta la conducción en detalle del proceso se requiere de un liderazgo nacional. Es urgente la creación de una estructura administrativa, bajo la dirección de un Alto Comisionado, con reconocimiento político, con capacidad para coordinar los niveles nacionales y locales de gobierno, canalizar la cooperación internacional y motivar la participación solidaria de los colombianos. Solo así podemos convertir la reinserción en un gran propósito nacional (Alcaldía de Medellín, 2007b: 12).

Se podría concluir que existen tres retos principales para la reintegración a nivel municipal: en primer lugar, las consecuencias inmediatas de un aumento repentino de la población crea problemas como el desempleo y el incremento de la pobreza. Esto refleja el hecho de que los municipios tienen que reintegrar a los excombatientes de rango bajo y medio, en lugar de los líderes y caudillos que negociaron privilegios con el gobierno nacional (Foro Bogotá, 2006). Para hacer frente a estos

<sup>22</sup> Entrevista con funcionario 157, ACR, Centro de Servicios, Yopal, 16/07/12.

problemas, Paz y Reconciliación, así como el PAPRDB, crearon servicios complementarios en la generación de ingresos, incluido el asesoramiento en la búsqueda de empleo, la creación de puestos de trabajo y capacitación, así como el apoyo a las microempresas y a las empresas familiares (Alcaldía de Medellín, 2011b)<sup>23</sup>. Además, ambos programas mejoraron la situación económica de la población desmovilizada al hacer alianzas con el sector privado para ofrecer oportunidades de inserción laboral y el entrenamiento en una variedad de habilidades. Esto permitió que en la práctica el apoyo a la reintegración fuera más allá de los dieciocho meses inicialmente establecidos por el gobierno nacional (MAPP/OEA-8, 2007: 13).

El segundo desafío es la resistencia de las comunidades receptoras y lograr un balance entre la atención a víctimas y agresores (Foro Bogotá, 2006: 10). Paz y Reconciliación y el PAPRDB realizaron actividades de integración con las comunidades, así como actos para la reparación y el perdón, lo que ayudó a reducir la discriminación y las quejas de las comunidades beneficiarias (Alcaldía de Medellín, 2007a; PAPRDB, 2010). También se debe tener en cuenta que las alcaldías prestaban servicios fuera de su población objetivo, es decir, las familias de los excombatientes y otros grupos de población vulnerables (Alcaldía de Medellín, 2011b). Por ejemplo, el PAPRDB ofrece servicios de ayuda en

la búsqueda de empleo a las familias, con un importante impacto en la calidad de vida en la red de apoyo de los desmovilizados<sup>24</sup>. Igualmente, el CEPAR en Medellín ofrece educación primaria y secundaria a cuatro programas sociales diferentes además de los desmovilizados: víctimas de la violencia, jóvenes en riesgo de caer en delincuencia o prostitución, habitantes de calle y rehabilitación de exprisioneros<sup>25</sup> (Alcaldía de Medellín, 2011a: 69).

Contrario a lo que se esperaría, no ha ocurrido ningún incidente grave o acción violenta dentro de las instalaciones del CEPAR. Aunque los estudiantes provienen de un amplio espectro de grupos marginados, comparten las instalaciones de manera pacífica y siguiendo el manual de convivencia que orienta el comportamiento dentro de la institución. En las entrevistas realizadas, tanto los directivos como los docentes del CEPAR manifestaron que, aunque no ha sido un proceso fácil, se ha hecho un gran esfuerzo por mantener la neutralidad de la institución y por enseñar a los estudiantes a apreciar el CEPAR como una oportunidad para superar la pobreza y la marginación<sup>26</sup>. Siguiendo el mismo objetivo, pero con una estrategia diferente, el PAPRDB decidió no crear una institución independiente sino promover la utilización de los programas de alfabetización y educación creados para toda la población adulta marginada de Bogotá. Esto

<sup>23</sup> Entrevista con funcionario 25, PAPRDB, Generación de Ingresos, Bogotá, 04/07/2012.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Entrevista con funcionario 38, CEPAR, Paz y Reconciliación, Medellín, 12/01/2012.

<sup>26</sup> *Ibid.* Entrevista con funcionario 46, CEPAR, Paz y Reconciliación, Medellín, 24/01/2012. Entrevista con funcionario 58, CEPAR, Paz y Reconciliación, Medellín, 26/01/2012. Grupo Focal 6, tres docentes del CEPAR, Paz y Reconciliación, Medellín, 22/01/2012.

fomenta que los desmovilizados hagan uso de la oferta de servicios sociales como cualquier otro ciudadano lo haría<sup>27</sup>. Por su parte, a fin de responder a la Ley de Justicia y Paz, la ACR implementó políticas como el trabajo con comunidades (OACP, 2010) y énfasis en memoria y reparación (OACP-ACR, 2010: 356).

El tercer desafío clave es cómo establecer una colaboración entre las autoridades municipales y nacionales. La comunicación, la coordinación y la descentralización fueron los principales puntos destacados por los alcaldes en sus diálogos con el Ministerio de Interior y de Justicia: Garzón y otros alcaldes pidieron al Gobierno Nacional transferir recursos y delegar responsabilidades a las autoridades municipales para llevar a cabo las actividades de reintegración (Foro Bogotá, 2006). Del mismo modo, la Fundación Seguridad y Democracia recomendó delegar a las autoridades municipales la responsabilidad de la ejecución del programa con el fin de fortalecer su compromiso político con el DDR y dar a las oficinas regionales del PRVC funciones de seguimiento y control, más que de ejecución (FSD, 2008: 20). En la actualidad, la ACR ha promovido la descentralización y regionalización de la política de reintegración mediante la apertura de 29 oficinas regionales y una mayor coordinación con las alcaldías y otras autoridades regionales (OACP, 2010; OACP-ACR, 2010: 352; DNP, 2008: 61). Podría decirse, entonces, que la descentralización ayuda a fomentar la participación de las autoridades subnacionales en términos de fortalecer la capacidad para res-

ponder a sus propias necesidades de seguridad, lo que a su vez ayudaría a crear legitimidad en las políticas nacionales.

Para finalizar, vale la pena resaltar que las alcaldías de Bogotá y Medellín fueron más allá sus funciones cuando el gobierno nacional tuvo limitaciones en el cumplimiento de su deber constitucional. Ambas ciudades comprometieron recursos materiales y humanos y destinaron presupuesto para una variedad de actividades de atención a los excombatientes y sus familias. También proporcionaron recursos desde el nivel municipal para el nivel nacional, e incluso Medellín financió actividades de una organización multilateral como la OEA. Las estrategias desarrolladas por las autoridades subnacionales varían en función de sus propias necesidades de seguridad y el impacto del conflicto en su territorio en particular. Por consiguiente, las preocupaciones inmediatas de las administraciones municipales están más orientadas hacia la seguridad humana que a las necesidades de soberanía o seguridad militar, lo que les permite abordar específicamente los asuntos de reconciliación y reconstrucción del tejido social. Mientras que el gobierno nacional se esfuerza por tomar el control militar de las zonas antes dominadas por los grupos paramilitares y continúa la lucha contra la guerrilla, los narcotraficantes y los grupos criminales, los gobiernos locales se centran en la convivencia pacífica entre sus habitantes. De este modo, los municipios contribuyen al diseño e implementación del DDR a fin de crear condiciones para la reintegración, tomar parte en la Cons-

<sup>27</sup> Entrevista con Dario Villamizar, primer director del PAPDRB, Bogotá, 15/05/2012; 15/06/2012.

trucción de Estado y ayudar a la creación de seguridad a nivel nacional.

## REFERENCIAS

### Libros y artículos

- Acuerdo La Ceja (2003), en: <http://www.verdadabierta.com/>. Consultado el 23 de mayo de 2012.
- Ángel, J. D. (2005). “Política de Reincorporación Nacional Avances y desafíos 2002-2006”, en *Foro Bogotá. Desmovilización, un camino hacia la paz*, Bogotá: CUN, Hogares de Paso la Maloka, Alcaldía de Bogotá.
- Alcaldía de Medellín (2006). “Programa Paz y Reconciliación. Propuesta para una política Nacional de Reinserción”, en A. Hincapié, *Conflicto armado: Medellín-Colombia: comprensiones y acciones*. Medellín: UPB.
- Alcaldía de Medellín (2007a). “Sistematización del Programa Paz y Reconciliación”. *Modelo de intervención regreso a la legalidad*. Documento Interno.
- Alcaldía de Medellín (2007b). “Del individuo al colectivo, de la persona a la ciudadanía”. *Manual de intervención psicosocial para la reinserción*. Documento Interno.
- Alcaldía de Medellín (2011a). *Centro de Formación para la Paz y la Reconciliación (Cepar)*. Publicación Interna.
- Alcaldía de Medellín (2011b). *Generación de ingresos: consolidando un proyecto de vida en la legalidad*. Publicación Interna.
- ACCI (2005). *Estrategia de Cooperación Internacional*. Alta Consejería para la Acción Social. Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, en: <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/estcoop.PDF>. Consultado el 5 de marzo de 2013.
- Acción Social (2006). *Dirección de Cooperación Internacional, Informe de Gestión 2002-2006*, en: <http://www.accionsocial.gov.co/snci/contenido/contenido.aspx?catID=438&conID=1214> Consultado el 1 de febrero de 2013.
- ACR (2011). Informe de Gestión. Reintegración avances y retos. Agencia Colombiana para la Reintegración, en [www.reintegracion.gov.co](http://www.reintegracion.gov.co). Consultado el 10 de febrero de 2012).
- Buzan, B., Waeber, O. y de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers.
- Cartagena (2009). *La Contribución de Cartagena al desarme, desmovilización y reinserción*. Bogotá: ACR.
- Casa de Paz (2010). “Medellín: la inseguridad cíclica y la permanencia de la ilegalidad”, en *Arcanos*, n.º 15, pp. 78-85.
- Cramer, C. (2006). *Civil War is not a Stupid Thing: Accounting for Violence in the Developing Countries*. London: Hurst,
- CIDH (2004). *Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre el Proceso de desmovilización en Colombia*, en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/COLOMBIA%20COMPILACION.pdf> Consultado el 5 de marzo de 2013.
- CIDH (2006). *Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos. Informe Colombia*, en: <http://www.cidh.org/countryrep/colombia04sp/informe4.htm> Consultado el 5 de marzo de 2013.
- Echandía, C. (2006). *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia: 1986-2006*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- DNP (2008). *Conpes 3554. Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Amados Ilegales*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Davis, D. (2003). “Contemporary Challenges and Historical Reflections on the Study of Militaries,

- States and Politics”, en D. Davis, y A. Pereira, *Irregular Armed Forces and Their Role in Politics and State Formation*. USA: CUP.
- DFID (2008). *Working Paper Series: Capacity Building. Research Strategy 2008 -2013*, en: [http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Consultation/ResearchStrategyWorkingPaperfinal\\_capacity\\_P1.pdf](http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Consultation/ResearchStrategyWorkingPaperfinal_capacity_P1.pdf) Consultado el 24 de noviembre de 2012.
- Garzón, L. E. (2006). *Memorias Foro Bogotá. Reinserción, Reconciliación y Ciudades*. Bogotá: Unión Gráfica.
- Gaviria, A. (2005). Ponencia. *Memorias Foro Medellín. Reconstrucción, Reinserción y Región*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz (FIP).
- Guáqueta, A. (2007). “The way back in: Reintegrating illegal armed groups on Colombia then and now”, en Mats Berdal, *Reintegration of Armed Groups After Conflict: Politics, Violence and Transition*. London: Routledge.
- Gutiérrez Sanín, F., Pinto, M., Arenas, J., Guzmán, T., Gutiérrez, M. (2009). Politics and Security in Three Colombian Cities. *Working Paper* núm. 44. London: Crisis State Research Centre, IEPRI, LSE, DESTIN.
- Giustozzi, A. (2008). “Bureaucratic façade and political realities of disarmament and demobilisation in Afghanistan”, en *Conflict, Security and Development*, vol. 8, n.º 2, pp. 169-192.
- FSD (2008). *Fundación Seguridad y Democracia. “La reinserción paramilitar: un balance”*, en *Coyuntura de Seguridad*, n.º 19.
- Foro Bogotá (2005). *Desmovilización, un camino hacia la paz*. Bogotá: CUN, Hogares de Paso la Maloka, Alcaldía de Bogotá.
- Foro Bogotá (2006) *Memorias. Reinserción, Reconciliación y Ciudades*. Bogotá: Alcaldía de Bogotá, Alcaldía de Medellín, Fundación Konrad Adenauer, Fundación Ideas para la Paz, Revista Semana.
- FIP (2006). *Memorias Foro Medellín. Reconstrucción, Reinserción y Región*, Medellín: Fundación Ideas para la Paz, Fundación Konrad Adenauer, Revista Semana.
- Hendricks, C. (2006). “Introduction”, en *From state security to human security in Southern Africa: policy research and capacity building challenges*. ISS monograph series n.º 122. Institute of Security Studies, SA.
- Herbst, J. (2000). “The past and the future of state power in Africa”, en *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hincapié, A. (2006). “Conflicto armado y comunidades vulnerables”, en Hincapié, A. *Conflicto armado. Medellín/Colombia. Comprensiones y acciones*. Medellín: UPB.
- ICG (2004). International Crisis Group, en *Demobilising The Paramilitaries in Colombia: An Achievable Goal?*, en: <http://www.crisisgroup.org>
- King, G. y Murray, C. (2001-2). “Rethinking Human Security”, en *Political Science Quarterly*, vol. 4, n.º 116, pp. 585-610.
- López, C. (ed.) (2010). *Y refundaron la Patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoiris, Random House Mondadori.
- Lister, S. (2007). Understanding State-Building and Local Government in Afghanistan. *Working Paper* n.º 14, series n.º 2. London: Crisis States Research Centre, DESTIN, LSE.
- MAPP/OEA-1 (2004). *Primer Informe Trimestral*, en: [http://www.mapp-oea.net/index.php?option=com\\_content&id=51&Itemid=82](http://www.mapp-oea.net/index.php?option=com_content&id=51&Itemid=82)
- MAPP/OEA-1 (2006). *Séptimo Informe Trimestral*, en: [http://www.mapp-oea.net/index.php?option=com\\_content&id=51&Itemid=82](http://www.mapp-oea.net/index.php?option=com_content&id=51&Itemid=82)

- MAPP/OEA-1 (2007). *Octavo Informe Trimestral*, en: [http://www.mapp-oea.net/index.php?option=com\\_content&id=51&Itemid=82](http://www.mapp-oea.net/index.php?option=com_content&id=51&Itemid=82)
- MAPP/OEA-1 (2007). *Décimo Informe Trimestral*, en: [http://www.mapp-oea.net/index.php?option=com\\_content&id=51&Itemid=82](http://www.mapp-oea.net/index.php?option=com_content&id=51&Itemid=82)
- Massé, F. (2011). *Cuarto Informe. Presencia de desmovilizados e inseguridad en las ciudades. Casos de estudio: Villavicencio, Montería y Bogotá*. Madrid: Centro Internacional de Toledo para la Paz – Observatorio sobre DDR y Ley de Justicia Paz.
- Negrete, V. (2006). *Documentos para la reflexión, algunos aspectos del proceso de negociación Gobierno-AUC*. Montería: Universidad del Sinú.
- OACP (2010). *Oficina Alto Comisionado para la Paz y la Reintegración. Balance de Gobierno 2002-2010*, en: [http://www.reintegracion.gov.co/Es/ACR/Documents/doc\\_rendicion/separata.pdf](http://www.reintegracion.gov.co/Es/ACR/Documents/doc_rendicion/separata.pdf) Consultado el 12 de febrero de 2013.
- OACP-ACR (2010). *Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) en Colombia: lecciones aprendidas y resultados del proceso 2002-2010*. Documento interno.
- Ottaway, M. (2003). “Rebuilding State Institutions in Collapsed States”, en J. Miliken, *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Oxford: Blackwell Publishing
- ONU (2003). *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Human rights situation in Colombia*, en: [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?c=40&su=50](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?c=40&su=50)
- ONU (2004). *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Human rights situation in Colombia*, en: [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?c=40&su=50](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?c=40&su=50)
- ONU (2006). *Integrated Demobilization, Disarmament and Reintegration Standards*, en: <http://unddr.org/>
- Palou, J. C. and Llorente, M. V. (2009). *Reintegración y seguridad ciudadana en Medellín: un balance del programa de Paz y Reconciliación (2004-2008)*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- PAPDRB (2010). *Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá. Modelo diferenciado, polifónico y pedagógico*. Bogotá: Alcaldía de Bogotá.
- Pérez, L. (2003). *Compro la Guerra. Política pública de seguridad y de reincorporación a la civilidad*. Medellín: ITM.
- Peña, C. (1997). “La guerrilla resiste muchas miradas”, en *Análisis político*, vol. 32, pp. 81-99.
- Pinto, M. E., Vergara, A., LaHuerta, Y. (2002). *Diagnóstico del Programa de Reinserción en Colombia: mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual*. *Archivos de Economía*, en: [https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos\\_Economia/211.PDF](https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/211.PDF) Consultado el 5 de mayo de 2012.
- Powell, J. (2011). *The Lessons of Northern Ireland: security is not enough*, en: <http://www2.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/SR008.aspx> Consultado el 20 de diciembre de 2012.
- PSD (2009). *Security Promotion in Fragile States: Can Local Meet National? Exploring the Connections between Community Security and Disarmament, Demobilization and Reintegration*. USA: Peace Security and Development Network (PSD).
- Pretelt, D. (2006). *Memorias. Reinserción, reconciliación y ciudades*. Bogotá: Alcaldía de Bogotá, Alcaldía de Medellín, Fundación Konrad Adenauer, Fundación Ideas para la Paz, *Revista Semana*.
- Ramírez, R. (2005). Ponencia, en Foro *Desmovilización, un camino hacia la paz*. Bogotá: CUN, Hogares de Paso la Maloka, Alcaldía de Bogotá.
- Rivas, A. y Méndez, M. L. (2008). “Agendas locales para la reintegración: retos, experiencias y oportuni-

- dades”, *Informes FIP* n.º 7. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Salazar, S. (2007). *La Construcción de lo Imposible. El nacimiento del proceso de reconciliación en Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Schetter, C.; Glassner, R. y Karokhail, M. (2007). “Beyond Warlordism. The Local Security Architecture in Afghanistan”, en *Internationale Politik und Gesellschaft*, vol. 2, pp. 136-152.
- Schönrock, P. (2005). “Reinserción de excombatientes y cooperación internacional en Colombia”, en *Perspectivas Internacionales*, n.º 2, pp. 8-10.
- Scott, Z. (2007). *Literature Review on state-building*. Birmingham: University of Birmingham, en: <http://www.gsdrc.org/docs/open/hd528.pdf>. Consultado el 4 de noviembre de 2012.
- UNDP (1994) *New Dimensions of Human Security*. United Nations Human Development Report, en <http://hdr.undp.org/en/reports/> Consultado el 30 de noviembre de 2010)
- Velásquez, M. (2006). “Medellín y sus violencias”, en E. Hincapié, *Conflicto Armado, Medellín/Colombia. Comprensiones y acciones*. Medellín: UPB.
- Victory, C. (2000). *Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica*. Serie: Síntesis 6. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Villamizar, D. (2005). “Introducción”, en Foro Bogotá. *Desmovilización, un camino hacia la paz*. Bogotá: CUN, Hogares de Paso la Maloka, Alcaldía de Bogotá.
- Villamizar, D. (2006). “Programa complementario de la reincorporación”, en *La Reinserción en Colombia*. Bogotá: Fundación Cultura Democrática, Asociación de Constructores de Paz.
- Villarraga, A. (2006). “Procesos de Paz, Reinserción y Crisis Humanitaria”, en *La Reinserción en Colombia*. Bogotá: Fundación Cultura Democrática, Asociación de Constructores de Paz.
- Violante, C. (2008). *El papel de la Organización de Estados Americanos en la resolución pacífica del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Uniandes.

#### Artículos de prensa

*El Tiempo*. Archivo Histórico versión online, [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com)

- 12/01/2004 Atacan casa de reinsertados.
- 22/06/2004 Intrínquilis de la financiación.
- 18/02/2004 Frustran ataque a reinsertados.
- 17/07/2004 Albergues están bajo la lupa.
- 24/07/2004 Frustran atentado contra reinsertados.
- 16/08/2004 Quejas por inseguridad.
- 12/11/2004 Estupor en Cota por homicidio.
- 27/11/2004 Personería cuestiona Programa de Reinserción.
- 20/02/2005 Albergues, un polvorín que se calienta.
- 03/03/2005 Choque entre reinsertados y policías dejó 7 heridos en Teusaquillo.
- 06/03/2005 Frenan llegada de reinsertados.
- 06/03/2005b Los reinsertados son una bomba de tiempo.
- 15/03/2005 Uribe-Garzón, a desactivar bomba de tiempo.
- 16/03/2005 Uribe y Garzón acuerdan consejo comunal sobre reinsertados.
- 11/04/2005 Hay 24 querellas para cerrar albergues de reinsertados en Teusaquillo.
- 21/05/2005 Empezó descongestión de albergues de reinsertados.
- 11/05/2005 Aquí no hay estructura Para.
- 29/06/2005 Otro incidente con los reinsertados.
- 16/07/2005 Sacan albergues de reinsertados de Bogotá.
- 18/07/2005 Cierre de albergues será en todo el país.
- 10/11/2005 Albergues de reinsertados.
- 30/11/2005 Se acaban los albergues de desmovilizados en Teusaquillo.