



## Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana

### Número 22/Julio 22 de 2005

#### Reinserción sin reconciliación

*La explosión de una bomba frente a un albergue llevó al gobierno nacional a anunciar el desmonte de los "Hogares de Paz" en Bogotá. Decisión apresurada, que no podrá ser llevada a la práctica. El problema de los albergues, más que la seguridad, es la falta de un discurso de reconciliación.*

- El viernes 15 de julio un explosivo destruyó parte de un albergue para reinsertados en el barrio Teusaquillo de Bogotá. Hacia las 5:30 a.m. fue detonada una carga de 10 kilos de anfo, que dejó heridas a dos personas y afectó 160 apartamentos y más de 50 viviendas. Tanto el presidente Uribe como el alcalde Garzón visitaron el lugar. El alcalde afirmó: *"Esto tiene que tomarse a nivel del presidente Uribe de manera directa, porque no es justo que el Presidente se tome la foto y yo asuma los costos. Eso lo he dicho de una manera permanente y entonces ahora nos toca: o asumimos los costos juntos o nos tomamos la foto juntos, o rompemos la foto"*<sup>1</sup>.
- El presidente Uribe visitó el viernes en la noche el lugar y tras escuchar los reclamos tanto de la comunidad como de los reinsertados solicitó al director de Estupefacientes, Juan Carlos Vives, preparar *"algunas de esas fincas que ha decomisado para comenzar a llevar allí a los muchachos de reinserción"*. El presidente aclaró que no se trata de llevar a los hombres y mujeres que han dejado las armas a lugares selváticos e inhóspitos, sino a *"recintos rurales con comodidades de los que han decomisado, cercanos de ciudades y más cómodos para los reinsertados"*.
- El atentado en Teusaquillo provocó una nueva reunión entre el presidente y el alcalde, en la que se tomaron decisiones de trascendencia. Según un comunicado de la Presidencia, para fines de este año todos los Hogares de Paz en Bogotá tendrán que ser desmontados. La reinserción se concentrará en el programa de

hogares independientes y en la reubicación de albergues hacia zonas rurales, en fincas que han sido decomisadas al narcotráfico.

- Al día siguiente y durante el III Consejo Público de Ministros (julio 16), el presidente Uribe agregó que los jóvenes desmovilizados que permanecen en los albergues en Bogotá y en las grandes ciudades serán trasladados paulatinamente a fincas que han sido decomisadas al narcotráfico para que allí continúen su proceso de reinserción. Anotó además que *"vamos a seguir estimulando lo que llama la solución individual. En lugar de tenerlos en colectivos en albergues lo que hacemos es que promovemos que cada uno se instale, el gobierno le patrocina, le financia la manera como habrá de instalarse"*<sup>2</sup>.
- Dos días más tarde (julio 18), un reinsertado fue asesinado en el sur de Bogotá (barrio 20 de Julio) cuando jugaba con otros excombatientes en un parque aledaño a su albergue, informó la Policía. Los reinsertados conocían al asesino, que fue capturado. Según declararon, la motivación del asesinato fueron diferencias pasionales. El mismo lunes en la tarde, antes del crimen, el Programa había autorizado su traslado a un hogar individual por su buen comportamiento. Según datos del Programa para la Reincorporación, durante la administración Uribe 11 de los 7.714 (julio 20) desmovilizados voluntarios individuales (0,15 %) han sido asesinados.
- Estos hechos estuvieron precedidos de una serie de incidentes en el mes de marzo. Un grupo de reinsertados se enfrentó a la Policía tras la retención de algunos de ellos quienes ingerían licor con música a alto volumen en una cafetería cercana a un albergue (marzo 2). Según *El Tiempo*, el saldo fue de siete heridos (cinco policías y dos reinsertados). El 8 de marzo un reinsertado murió luego de un atentado cerca de uno de los hogares de Teusaquillo.

- El marco legal de la actual desmovilización se origina en la reforma a la ley 418 de 1997 que el gobierno Uribe radica en el Congreso en 2002. De esa reforma surge la ley 782 de 2002 y sus decretos reglamentarios 128 de 2003 y 2767 de 2004, que rigen la desmovilización individual de todos aquellos que no hayan cometido delitos atroces. La ley 782 elimina la necesidad de reconocer carácter político a las organizaciones al margen de la ley a las que pertenezcan los desmovilizados. En el caso de las desmovilizaciones colectivas, el marco normativo lo establece el decreto 3360 de 2003.
- Los procesos de reincorporación están a cargo de tres instancias gubernamentales: la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, que coordina las desmovilizaciones colectivas; el Ministerio de Defensa, a través del Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado, que se encarga de los desmovilizados individuales mientras se certifica su situación jurídica; y el Ministerio del Interior y de Justicia, que mediante su Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de las Personas y Grupos Alzados en Armas está encargado del proceso de reinserción propiamente dicho de toda esta población, que tiene una duración máxima de 24 meses.
- En el actual gobierno se han presentado 13.430 desmovilizaciones (junio 30 de 2005). De este número, 56% (7.551) son individuales (50% de las FARC, 33% de las autodefensas, 14% del ELN y el 3% de grupos disidentes); el 44% restante (5.879) son desmovilizados colectivos de las AUC. Según cálculos del Programa para la Reincorporación, si se contabilizan tanto desmovilizados individuales como colectivos, se obtiene que cerca de un 68% provienen de zonas rurales mientras el 32% restante viene de cabeceras municipales o ciudades.
- Para el año 2005, el Programa tiene destinados \$73.901 millones de pesos, cifra superior a los años anteriores: \$71.516, (2004), \$23.600 (2003) y \$23.948 (2002).
- Con el incremento de las cifras de desmovilizados<sup>3</sup>, administraciones anteriores crearon los denominados "hogares de paz" o albergues con el fin de alojar a los desmovilizados, solos o acompañados por sus familiares, en caso de que por razones de seguridad se vean obligados a salir de sus lugares de origen. Según cifras del Programa (julio 20), del total de desmovilizados voluntarios individuales, cerca de un 45% (3.454) están en Hogares de Paz en diferentes zonas del país; el 55% restante (4.260) en hogares independientes. Al inicio del actual gobierno la mayoría estaba en albergues. Los Hogares de Paz se encuentran en: Bogotá (63; 37 a cargo del Ministerio del Interior y 26 a cargo del Ministerio de Defensa), Medellín (3), Ibagué (3), Cali (1), Palmira (1), Chía (2), Sasaima (1), Villeta (1), Mosquera (2) y Cajicá (1). Según algunos cálculos el año pasado, *"por cada 100 ex combatientes, 97 llegaban a vivir a Bogotá. Este año, la proporción es de 75 por cada 100"*<sup>4</sup>.
- En Bogotá, el Programa atiende en la actualidad (julio 20) a 3.980 personas, de las cuales 2.926 (73,5 %) se encuentran ubicadas en Hogares de Paz y las demás (1.054, el 26,5%) en hogares independientes<sup>5</sup>.
- En marzo de 2005 el gobierno distrital de Bogotá decidió crear el Programa de atención complementaria a la población reincorporada. Esta iniciativa parte del supuesto que *"la política de reincorporación es una política de Estado en la cual deben confluir instituciones de las distintas entidades territoriales (...) Este programa se funda en los principios de reconciliación e inclusión, y se valdrá de una estrategia general de diálogo y negociación entre las comunidades receptoras entendidas como sujeto de la concertación, las organizaciones sociales de las localidades, el gobierno nacional, el gobierno distrital y la población reincorporada"*<sup>6</sup>. La necesidad de coordinar acciones fue reafirmada en reunión entre el alcalde Garzón y el presidente Uribe (marzo 15).
- El programa distrital surge en parte como respuesta al malestar que estaban provocando los albergues. Quejas por inseguridad, comportamientos "inadecuados" y el propio asesinato de reinsertados llevaron al alcalde Garzón a afirmar que la reinserción *"no es sostenible. ¿Usted que hace con una cantidad de gente que vivió en la ilegalidad, con las costumbres que genera la ilegalidad, y luego la mete en albergues en Bogotá? Ese tema, repito, es una bomba de tiempo. Piense en esto: ¿hasta dónde se están reinsertando guerrilleros o hasta donde la guerrilla los está mandando a Bogotá? No estoy estigmatizando la reinserción. Yo los prefiero desarmados, que armados. Si el Gobierno Nacional no entiende, que la reinserción es integral, esto se desbarata"*<sup>7</sup>.
- Pese a esta situación, cifras del propio Distrito Capital señalan que tan sólo 31 de los 34.699 delitos que se cometieron en Bogotá en el 2004 son atribuidos a beneficiarios del Programa de Reincorporación a la Vida Civil.

- Finalmente, cabe anotar que la ley de Justicia y Paz aprobada el 22 de junio introduce un cambio significativo en materia de reinserción con respecto al texto propuesto por las Comisiones Primera: *"de acuerdo con el Programa de Reincorporación a la Vida Civil el gobierno Nacional procurará la vinculación de los desmovilizados a proyectos productivos o a programas de capacitación o educación que les facilite acceder a empleos productivos. Simultáneamente y de acuerdo con el mismo programa, procurará su apoyo para ingresar a programas de asistencia psicológica adecuados que faciliten su reinserción social y adaptación a la normal vida cotidiana" (Art. 67). El texto de las Comisiones Primera decía: *"El Gobierno Nacional vinculará a los desmovilizados a proyectos productivos o a programas de capacitación o educación que les facilite acceder a empleos productivos. Simultáneamente les brindará programas de asistencia psicológica adecuados para facilitar su reinserción social y adaptación a la normal vida ciudadana"."**

### Análisis:

- El amargo debate alrededor de los albergues en Bogotá, que se endureció luego del ataque de Teusaquillo, es ante todo el resultado de una situación particular: la reinserción de ex combatientes sin acuerdos de paz. Esa es la diferencia fundamental con procesos anteriores. Ante la falta de un acuerdo, todo depende de la voluntad de los políticos y de la sociedad de crear consensos que permitan reintegrar a los ex combatientes a la vida civil. Es decir, de un *proceso de reconciliación*, que hasta hoy ha brillado por su ausencia.
- Los riesgos no son pocos. A pesar de las recientes olas de desmovilización paramilitar, la reinserción sigue siendo mayoritariamente individual y de *todos los grupos* (un punto que Europa en particular no ha podido entender: un editorial reciente de *El País* de Madrid habla equivocadamente de la desmovilización de "13.000 paramilitares y un pequeño número de guerrilleros"). La falta de un discurso de reconciliación es especialmente grave cuando la desmovilización es individual, porque la persona no cuenta con el apoyo organizativo y moral de su grupo, como suele suceder en las grandes desmovilizaciones. Eso lo hace más sensible al rechazo de la comunidad y más proclive a caer en la marginalidad.
- En ese contexto hay que ver los hechos recientes. El ataque de Teusaquillo en sí deja muchas dudas. Las FARC no parecen ser los autores: hubieran actuado con mayor efectividad. Algunas versiones señalan que a la hora de la explosión (5:30 a.m.) no se encontraba nadie en el albergue, lo que indica que pudo ser obra de los mismos ocupantes (¿una forma de protesta?). Sin embargo forzó una decisión a todas luces apresurada en la situación actual: sacar los albergues de Bogotá.
- El problema de los albergues no es fundamentalmente de seguridad. Ni los grupos armados han actuado con determinación en contra de ellos (aunque bien lo podrían hacer), ni los reinsertados se han convertido en una amenaza para la seguridad de los vecinos, como demuestran las estadísticas. Los problemas verdaderos son de otra naturaleza.
- Están primero las dificultades que implica traer personas del campo a la ciudad. Evidentemente, el medio urbano es más difícil de "manejar" y la integración a la economía requiere de mayor capacitación. Pero ¿cuál es la opción? Mientras el gobierno no "engrane" su programa de reinserción con su política de seguridad, de manera que haya regiones suficientemente seguras en el campo para adelantar proyectos de larga duración, los reinsertados seguirán buscando la seguridad de las ciudades. Y en las ciudades están además todos los servicios: la capacitación, la salud, etc. Por esa razón, no es realista pensar en el desmonte de los albergues en el corto plazo, muchos menos para fines de año, como al parecer se acordó. No habría cómo sustituir esos servicios *"en fincas que han sido decomisadas al narcotráfico"*, como anuncia la Presidencia.
- Luego está el problema de la "concentración" y del ocio. Al estar en un mismo lugar -el albergue-, los reinsertados se convierten en un blanco fácil para todo delincuente interesado. *El Tiempo* ya ha informado que grupos de autodefensas están reclutando a reinsertados en albergues de Bogotá por un salario de 400 mil pesos (mayo 4), y abunda la evidencia anecdótica de ofrecimientos a reinsertados para ingresar al sicariato (la delincuencia supone que quien ha estado en armas es por naturaleza asesino). Por otra parte, el ocio y la monotonía en que discurren los días de muchos reinsertados en los albergues no son conducentes a la reintegración a la sociedad. Pero el problema de fondo ahí no es el albergue, sino la falta de programas y de ocupación.
- Una alternativa que ha tenido éxito, en especial cuando el reinsertado tiene un "núcleo familiar", son los hogares independientes. Luego de un breve tiempo de estabilización (4 o 5 meses) el reinsertado se independiza. El 55% de los reinsertados individuales están hoy en esa situación. Es una manera de dar

el salto al centro de la sociedad, que a la vez reduce los costos del programa (en el 2005 se ahorrarán 12.000 millones de pesos, aproximadamente un 16% de los recursos de este año). Pero tiene también desventajas: la dispersión dificulta el ya frágil monitoreo y el acompañamiento “psicosocial”; y expone a las personas a mayores riesgos. Cuando los hogares independientes salen adelante, son los casos más exitosos; pero también son los más vulnerables y puede ocurrir lo contrario. Además, siempre habrá un grupo de desmovilizados que no estará en capacidad de acoger esta opción.

- Pero el mayor problema, nuevamente, es la falta de un discurso de reconciliación. El concepto de “reconciliación” puede parecer gaseoso y de poca consecuencia práctica, pero no lo tiene que ser. Tampoco supone necesariamente una exigencia de perdón que no pocas víctimas aún no están en condición de conceder. Todo depende del enfoque. Si la reconciliación se entiende como la creación de confianza entre los ciudadanos sobre la base de un consenso alrededor de unos valores y unas normas compartidas (al respecto ver: Pablo de Greiff, 2005: *The Role of Apologies in National Reconciliation Processes: On Making Trustworthy Institutions Trusted*), puede ser entonces la sombrilla que permita y anime la reinserción. Quien se acoja a las reglas de juego que comparte la sociedad, tiene el respaldo de la sociedad. Ese debe ser el mensaje a quienes prefirieron salir de la ilegalidad y no tienen crímenes atroces sobre sus espaldas.
- Es un mensaje poderoso que no sólo facilita la reinserción, sino que incluso acerca la paz. La utilidad de la actual política de desmovilización puede ser objeto de diferentes evaluaciones. Pero el hecho es que esos 7.000 desmovilizados individuales están ahí y que su suerte tendrá consecuencias para la paz. Es evidente que existen vasos comunicantes entre los desmovilizados y sus respectivos grupos. Si la política es exitosa y está acompañada por un mensaje de reconciliación que siembre confianza en el Estado y la sociedad, puede ser un elemento más que convenga a los grupos de la conveniencia de abandonar las armas. Si falla, puede convertirse en lo contrario: un obstáculo para la paz.
- Desde esta perspectiva, el corazón de la reconciliación es un consenso alrededor de unas bases mínimas de la sociedad. Pero no puede ser un consenso sólo entre ciudadanos, también tiene que incluir a los dirigentes políticos. Que es precisamente el problema en Bogotá. Mientras los unos no ven en la

reinserción más que un esfuerzo del gobierno nacional por sumar puntos en las estadísticas de la Seguridad Democrática, los otros añoran la colaboración de las autoridades locales que han tenido en lugares como Medellín. Es cierto que el gobierno poco concertó con las comunidades y la ciudad el establecimiento de los albergues; y es cierto que la manera como la alcaldía se refiere a los desmovilizados (“una bomba de tiempo”) hace pensar más en una plaga bíblica que en personas que tienen que ser aceptadas por la sociedad. Pero la reinserción no puede caer en el fuego cruzado de las agendas políticas de la izquierda y la derecha. Poner el interés del país por encima del proselitismo político también es reconciliación.

---

#### \*Notas

<sup>1</sup> Paños de agua tibia. Revista Semana. Edición electrónica (17-07-05)

<sup>2</sup> Uribe hace llamado a solidaridad con Programa de Reinserción. SNE (17-07-05).

<sup>3</sup> Según el DNP, durante los años 1998-2002 la entidad gubernamental cargo de estos procesos, la Dirección General para la Reinserción del Ministerio del Interior, atendió a un total de 2.505 desmovilizados voluntarios individuales (PINTO BORREGO, María Eugenia; VERGARA BALLÉN, Andrés y LAHUERTA PERCIPIANO, Yilberto. Diagnóstico del programa de reinserción en Colombia: Mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual. Bogotá: Archivos de Economía – DNP, Documento 211, 2002; p. 14)

<sup>4</sup> Bogotá empieza a ser un problema; autoridades están preocupadas con el tema. El Tiempo. Edición Electrónica (09-03-05).

<sup>5</sup> Según datos del Programa Complementario de atención a la Población Reincorporada de Bogotá (mayo 19), para la fecha, en Bogotá a cargo del Ministerio del Interior existían 55 albergues manejados por 22 operadores. El Ministerio de Defensa tenía a su cargo 21 albergues, para un total de 76 ubicados en la capital con una población de 3.224 personas.

<sup>6</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Programa de atención complementaria a la población reincorporada. Mayo 19 de 2005.

<sup>7</sup> ‘Los reinsertados son una bomba de tiempo’. El Tiempo. Edición electrónica (06-03-05).

<sup>8</sup> Texto conciliado definitivo al proyecto de Ley número 211 de 2005 Senado, 293 de 2005 Cámara (22-06-05).

<sup>9</sup> Texto aprobado por las Comisiones Primeras del H. Senado de la República y de la H. Cámara de Representantes. proyecto de Ley N° 211 de 2005 Senado, 293 de 2005 Cámara (12-04-05).

#### Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8ª-49 Torre B of. 619, Bogotá-Colombia.

Teléfono: 6446572

Fax: 618 0173

Email: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)