



ACR Agencia Colombiana
para la Reintegración



SIGER Sistema Integrado
de Gestión para
la Reintegración

AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN DE PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS (ACR)

Reseña Histórica Institucional

BOGOTÁ D.C. OCTUBRE DE 2016

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	3
1. Antecedentes del tratamiento del Estado de la violencia en Colombia.....	5
2. Dinámica de la Reconciliación contemporánea en Colombia 1982-2002.....	7
2.1 Gobierno de Belisario Betancur Cuartas (1982 – 1986).....	8
2.2 Gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986 – 1990).....	9
2.3 Gobierno de César Gaviria Trujillo (1990 – 1994).....	11
2.4 Gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998).....	12
2.5 Gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002).....	13
3. Dinámica de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) en Colombia 2002-2016.....	15
3.1 Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2010).....	16
3.2 Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2018).....	20
4. Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas. 22	
4.1 Desarrollo previo de la función de reintegración.....	22
4.2 Reseña histórica de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en armas.....	29
4.3 Estructura organizacional Sede Central - Bogotá.....	31
4.4 Línea de tiempo del FDA-ACR en la función de reintegración.....	36
BIBLIOGRAFÍA.....	37
ANEXOS.....	40
a) LA RUTA DE LA REINTEGRACIÓN.....	40
b) CUADRO N. 1: DINÁMICA HISTÓRICA DE LA RECONCILIACIÓN EN COLOMBIA, SIGLOS XX Y XXI.....	44
c) CUADRO NO. 2: CUADRO GENERAL DE EVOLUCIÓN ESTRUCTURAL ACR 2011-2013.....	46

INTRODUCCIÓN

Los procesos de paz, desarme, desmovilización, reinserción y reintegración de actores alzados en armas han sido recurrentes en la historia colombiana como lo veremos en primera instancia en la breve referencia que se hizo de los períodos gubernamentales. Los antecedentes nos sitúan en la cronología de la violencia en Colombia, fenómeno que con sus múltiples actores nos dejaron unas metodologías, instrumentos legales y operativos para el tratamiento de los ciclos del conflicto por parte de los diferentes gobiernos.

La adopción de marcos legislativos, políticas de gobierno, metodologías, acompañamientos internacionales en cualquier fase, medios de comunicación, opinión pública, Ongs y sociedad civil, en sus intentos por reconciliar el país ha generado sin duda, una experiencia que permite corregir errores y dar giros entre una administración y otra que lleve a buen puerto la tarea de la reconciliación del país, la reparación de las víctimas y la atención integral de los desmovilizados, hoy en manos de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR). Una de las metas de la ACR es que la sumatoria de los esfuerzos del pasado y presente sean capitalizados a favor de la solución pacífica del conflicto porque, de lo contrario nos sumiríamos en un retroceso “en lo que atañe al reconocimiento de las víctimas, que hoy representan cerca del 11% de la población colombiana, con una característica fundamental: más del 63% de esa población en joven (menor de 25 años de edad) constituyendo una importante proporción de las futuras generaciones de Colombia”¹.

Los principales objetivos de esta reseña son evocar someramente los procesos de reinserción adelantados desde la década de los ochenta –a manera de antecedentes del proceso de reintegración que se adelanta desde el año 2002 en cabeza de la hoy Agencia Colombiana para la Reintegración- así como realizar una traza de las funciones y estructuras relacionadas con la Entidad que consecuentemente produjeron el acervo

¹ Luis Jorge Garay Salamanca, Fernando Vargas Valencia. Memoria y reparación: elementos para una justicia transicional pro víctima, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2012.

documental custodiado y administrado actualmente. Lo anterior con el fin de soportar la construcción de las tablas de valoración documental de la Entidad.

Desde la perspectiva documental una reseña institucional se consolida como un instrumento esencial a la hora de elaborar instrumentos técnicos como tablas de retención y valoración documental, permitiendo la organización de los fondos generados por las entidades –en este caso la ACR- y facilitando además la valoración de la información para así lograr una disposición documental acorde con las políticas nacionales sobre salvaguarda del patrimonio histórico y memoria nacional.

1. Antecedentes del tratamiento del Estado de la violencia en Colombia.

Las discusiones teóricas sobre el origen de la violencia recurrente en Colombia y sus procesos en búsqueda de acuerdos de paz incluyen temas que van desde las guerras civiles del Siglo XIX pasando por el Bogotazo de 1948 y la conformación/beligerancia de grupos al margen de la ley. Dichas discusiones –para el caso específico de este documento– superan el alcance investigativo actual, razón por lo cual se toma como partida un punto de vista que comparten varios investigadores al distinguir cuatro etapas en la evolución de la violencia en Colombia:

Las guerras civiles (Siglo XIX). La violencia política en Colombia apareció desde los comienzos de la República, guerras civiles que terminaron su ciclo con la guerra de los “Mil Días” finalizando el siglo XIX e iniciando el siglo XX. Estas contiendas tuvieron su origen en la dispersión social-regional y la debilidad del Estado para consolidar el sentido de pertenencia bajo parámetros nacionales. De esta época quedaron amnistías generalizadas, libertad de presos y prisioneros de guerra y desarme de los ejércitos rebeldes como fórmulas pactadas para la pacificación del país.

La violencia de los años treinta y el enfrentamiento bipartidista (1930 – 1953). De esta época se puede destacar la iniciativa adelantada por sesenta (60) llaneros cansados de la ola de violencia sobre una forma de expresar su voluntad de trabajar en fórmulas de reconciliación con la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla. Como respuesta el gobierno expidió los decretos leyes 2184, 1823 y 2062 de 1953 de amnistía e indulto que dieron como resultado la desmovilización de los actores del conflicto de aquella época entre FF.AA, “chulavitas y pájaros” que sembraron el terror en varias regiones del país. No obstante y a pesar del paréntesis generado por el gobierno militar del General, las luchas retomaron su camino cada vez más asociadas con movimientos politizados y operando con cuadrillas de bandoleros, resultado de la profunda descomposición social engendrada por la violencia y el consecuente desplazamiento forzado. Esta violencia bipartidista sólo entraría en receso entre 1964 – 1965.

El triunfo de la Revolución Cubana en este periodo reforzó en los grupos de extrema izquierda colombiana la convicción de que era posible producir un cambio en el sistema a través de la acción de las guerrillas ubicadas en las montañas. Al mismo tiempo en nuestro

país se adoptó como sistema de gobierno del Frente Nacional, pacto por el cual los partidos tradicionales consagraron constitucionalmente la alternación del poder y el reparto burocrático paritario entre las colectividades.

Transición entre la violencia bipartidista y la violencia actual (1954 – 1964) y el de la violencia actual (denominada comúnmente violencia contra el sistema democrático) hasta nuestros días. Un poco más cercano a nosotros se dan las administraciones de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) y Misael Pastrana Borrero (1970-1974) identificadas por la intensidad de los ataques de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC- y el Ejército de Liberación Nacional –ELN- como consecuencia de las lecciones acogidas de la Revolución Cubana. A estos dos grupos se les uniría en 1967 el Ejército Popular de Liberación –EPL-, razón por la cual los dos mandatos presidenciales optaron por el endurecimiento del accionar de las fuerzas armadas ante la estrategia de guerra de guerrillas de los tres (3) grupos nombrados.

Durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), el crecimiento del grupo insurgente de las FARC durante los primeros años de la década de los ochenta produjo un manejo de avanzadas militares con la política de “Tierra Arrasada” que durante este gobierno da inicio a una guerra total en contra de las diferentes organizaciones guerrilleras y en consecuencia durante esta administración “el récord de violaciones de derechos humanos fue probablemente el más alto jamás experimentado por el país. Su Estatuto de Seguridad Nacional resumía su política contrainsurgente y su intento de controlar los disturbios populares y las actividades de la guerrilla” (García 1992, p. 48) tendientes a pacificar por la fuerza.

Ahora bien, ante el acorralamiento político en que se sumía la administración Turbay se plantea por primera vez una posibilidad de perdón para los alzados en armas. En su desarrollo el Congreso de la República aprueba en marzo de 1981 la Ley 37 de Amnistía y el 16 de noviembre del mismo año la creación de la primera Comisión de Paz (Decreto Ley 474 de 1982) bajo las orientaciones de Carlos Lleras Restrepo. La Ley de Amnistía contó con múltiples restricciones como negar la conexidad entre la mayoría de los delitos comunes y los partidos políticos y condicionaba sus beneficios a la desmovilización de las organizaciones insurgentes y a su presentación ante las autoridades. Sin embargo la

cantidad de requisitos contó con el rechazo de la mayoría de las guerrillas existentes². De todas maneras, se logró la desmovilización de cuatro grupos alzados en armas, de dos facciones guerrilleras y de tres grupos milicianos urbanos en Medellín, continuando en armas dos grupos guerrilleros así como dos pequeños grupos disidentes.

Sin duda, el desvertebramiento de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), creada en 1987 y la reincorporación a la vida civil de más de 4.000 guerrilleros permitieron disminuir la intensidad del conflicto en aquella época y, ante todo, alejar el fantasma de una guerra civil que algunos analistas preveían como un escenario posible en la Colombia de los años noventa.

2. Dinámica de la Reconciliación contemporánea en Colombia 1982-2002.

El ciclo de la violencia de los años ochenta se caracteriza por la presencia de nuevos actores del conflicto: Narcotraficantes y grupos paramilitares al servicio de élites regionales y organizaciones de narcotraficantes que logran consolidarse como importantes figuras con poder político, económico y social dentro del marco de la confrontación armada interna.

Este apartado ofrece algunas características de la Reinserción en Colombia desde los años ochenta hasta los primeros años de la década del 2000 con la finalidad de presentar los antecedentes del proceso que se adelanta a partir de 2014. Dichos procesos aunque no sean comparables sentaron un precedente en materia de Desarme, Desmovilización y Reinserción, ahora reintegración de los alzados en armas.

Desde 1982 hasta el 2014 se viene adelantando en Colombia lo que se podría denominar “la Institucionalidad de los procesos de paz”, entendidos como soluciones pacíficas de orden político que dejaron atrás las acciones de carácter militar para el manejo del orden público que hasta el momento no habían surtido efecto. Esta nueva bandera entra a la historia contemporánea de Colombia de mano del presidente Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) y será también la de sus sucesores en la Presidencia de la República hasta nuestros días.

² Andrés, López Restrepo. Gobiernos de López Michelsen y Turbay Ayala, en: Círculo de Lectores. Gran Enciclopedia de Colombia, Bogotá, 1991

Desde esta época se han creado diversas comisiones y modelos de negociación, gobierno tras gobierno, con esfuerzos combinados que han dejado como resultado un conjunto de experiencias y opciones de mejora al proceso que aún hoy no culmina. La paz se convierte desde entonces en una política de gobierno que procura avanzar hacia una política de Estado como recomendó Eduardo Pizarro Leongómez, hecho que se logra en el 2008 con el documento Conpes 3554. Como lo comentó Pizarro “La política de paz ha estado íntimamente ligada al proceso de apertura política que, desde la convocatoria de una Cumbre Política en 1982 hasta la nueva Constitución de 1991, ha respondido a un diagnóstico y a una necesidad real: la ampliación del espacio político era percibido, tanto por analistas como por los actores involucrados en el conflicto, como un prerrequisito para la incorporación de los grupos insurgentes a la vida democrática”³.

2.1 Gobierno de Belisario Betancur Cuartas (1982 – 1986)

Bajo este mandato se inician en Colombia los diálogos formales con los grupos alzados en armas, optando este Gobierno por una paz negociada y marca así una diferencia fundamental con su antecesor. La Política de Paz, se oficializa con la expedición del Decreto 2711 de 1982 que da creación a la Primera Comisión de Paz, de carácter consultivo y presidida en aquella época por Carlos Lleras Restrepo y por Otto Morales Benítez. El gobierno nacional se fundamentó en los proyectos de ley presentados por el senador Gerardo Molina y el representante a la Cámara Gilberto Vieira y se promulga la Ley 35 de 1982 (Congreso de la República), mediante la cual se decreta una amnistía incondicionada y automática para hechos constitutivos de delitos políticos cometidos antes de la vigencia de dicha ley; se propone un pacto de tregua y se dictan normas tendientes al restablecimiento de la paz. La Ley 35 de 1982 se complementó hacia 1985 con una Ley de Indulto⁴.

Posteriormente se designa otra comisión para la verificación de los acuerdos de tregua y cese al fuego suscritos con las FARC, el Movimiento 19 de abril (M-19), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y la Autodefensa Obrera (ADO), el 28 de marzo y el 24 de agosto de

³ EDUARDO, PIZARRO LEONGÓMEZ. Política de Paz y Apertura democrática, en: Nueva Historia de Colombia, Planeta Colombiana Editores, Bogotá, 1998

⁴ Flórez Malagón, Alberto G. Gobiernos de Belisario Betancur y Virgilio Barco, en: Círculo de Lectores. Gran Enciclopedia de Colombia, Bogotá, 1991.

1984. De este gobierno quedan los llamados Acuerdos de La Uribe⁵ denominados así por el municipio del departamento del Meta en el cual fueron suscritos. Sus contenidos se centraron en cese al fuego, la creación de mesas de discusión y el planteamiento de reformas políticas, sin llegar a buen término lo planteado. Quizá el logro más significativo de estos esfuerzos fue la oferta de garantías constitucionales y el reconocimiento de la oposición armada como un actor político⁶ en caso de que se desmontaran las guerrillas como grupos alzados en armas y se incorporaran a la vida civil. De esta época queda el movimiento político denominado Unión Patriótica (UP) conformado por parte del secretariado de las FARC, con Jaime Pardo Leal como candidato presidencial.

Betancur reconoció que la paz implicaba concesiones y entre las acciones concretas formuló *El Plan Nacional de Rehabilitación: Un Objetivo Nacional* para aclimatar la paz en Colombia. El Plan se consolidó como una política integral y coherente de amplias proporciones que entre otros factores apunta a contener “la utilización de la violencia armada como estrategia infructuosa y esterilizante para conseguir cambios en ocasiones justificados”⁷.

Según el análisis de observadores que trabajaron de cerca en los empeños por la paz durante esta administración (1982-1986), uno de los problemas que se enfrentaron, fue la multiplicidad de comisiones y por tanto la dispersión de responsabilidades. De todas estas actuaciones no se generó ningún compromiso entre el gobierno y la insurgencia que con su libertad recuperada gracias a la amnistía regresaron a sus campamentos sin que hubiera oferta de planes de rehabilitación o proyectos para los mismos. Por si fuera poco, la toma por parte del M-19 del Palacio de Justicia y posterior masacre llevaría al descrédito y falta de apoyo sobre los procesos de paz.

2.2 Gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986 – 1990)

Esta administración y la de César Gaviria Trujillo (1990-1994) se caracterizaron porque optaron por centralizar en el Gobierno los procesos de paz al mando de políticos

⁵ EL TIEMPO. Infografía Diálogos de Paz. En línea Disponible en: <http://www.eltiempo.com/Multimedia/infografia/dialogosdepaz>.

⁶ Reseña. Agencia Colombiana para la Reintegración, Bogotá, 2014, s.p.

⁷ Colombia. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Rehabilitación –Plan social para la Paz- segunda fase, Bogotá, 1985, p. 5

presidenciables, asesorados por un staff de expertos con plenos poderes pero al mismo tiempo con plenas responsabilidades frente al Congreso y la opinión pública (Palacios 2000, p. 374). Para este momento en materia de paz únicamente subsistían los Acuerdos de La Uribe pues los demás compromisos firmados con el M-19 y el Ejército Popular de Liberación ya habían sido rotos. Por su parte el acuerdo con las FARC aunque todavía vigente era ambiguo; de él sobrevivían tres cuestiones básicas: el cese al fuego, Casa Verde (sede permanente y no hostilizada de la comandancia de ese grupo) y la Unión Patriótica como movimiento legal y mecanismo de incorporación a la vida política de los integrantes de dicha organización, sin embargo la ambigüedad radicaba en la falta de plazos definidos para la dejación de armas y acciones.

En este Gobierno con tácticas diplomáticas se alcanzó un acuerdo con el M-19 en el que se contemplaba el fin de la guerra y la reinserción de los insurgentes a la vida política y civil. Por la misma vía el secretariado de las FARC propuso un cese al fuego bilateral, la celebración de conversaciones de paz abiertas y públicas y la mediación internacional (Borda 2012, p. 48).

En cuanto a la metodología para la paz el gobierno Barco introdujo modificaciones de fondo. En primera instancia bajo el nombre de Política de Paz se centraliza el proceso en la propia Presidencia de la República a través de la Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación que giraría en torno al Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) que asciende en jerarquía y recibe una gran inyección presupuestal, permitiéndole de esta forma llegar a trescientos cuatro (304) municipios con el fin de disminuir los desequilibrios económicos y sociales en regiones de conflicto. El consejero presidencial Carlos Ossa Escobar, llamado a intervenir en el proceso, con “mano tendida y pulso firme” –lema de este gobierno– suspende las desgastadas comisiones de paz y verificación de la administración anterior.

Debido a lo anterior se puede asegurar que Virgilio Barco le dio un giro al manejo de las negociaciones con los grupos alzados en armas. En agosto de 1988 se crea la Comisión Coordinadora del Diálogo con el nombre de Comisión de Convivencia Democrática, que funcionó con un reducido grupo de asesores de la cual hizo parte Rafael Pardo Rueda en calidad de consejero presidencial. Pardo entraría en conversaciones al año siguiente con el M-19 logrando avanzar hasta el perfeccionamiento de los acuerdos como concreción final

del pacto e instrumentalización de los mismos. De forma continua se mantuvieron las conversaciones con las FARC a través de Fabio Echeverri Correa –por parte del gobierno nacional- quien que sostuvo conversaciones con Manuel Marulanda y Jacobo Arenas en La Uribe (Meta). A la vez, el EPL y el grupo proindigenista Quintín Lame manifestaron su intención de adelantar conversaciones mientras el ELN expresaba su negativa de negociar salvo lo relacionado con la propuesta de estrategia de “humanizar la guerra”.

2.3 Gobierno de César Gaviria Trujillo (1990 – 1994)

La Política de Paz bajo este gobierno, al menos en su primera fase, mantiene fundamentalmente los mismos esquemas de negociación de su antecesor como lo eran la continuidad de los diálogos y la misma política frente a las FARC, EPL, ELN, Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y con el movimiento proindígena Quintín Lame. Asimismo, continúa el equipo de funcionarios de las Consejerías de Paz y de Seguridad Nacional que venía del gobierno anterior en cabeza de Rafael Pardo y Jesús Antonio Bejarano.

De esta época y tras la toma de la Embajada de Venezuela en Bogotá por parte de las FARC y con la mediación del embajador de ese país con el gobierno colombiano nace el denominado “Diálogo de Caracas”. Se alcanza la firma de un Acuerdo de Paz con el EPL el 15 de febrero de 1991 bajo la supervisión del Partido Socialista Español (PSOE) y de la Internacional Socialista. Ya en vísperas de finalizar su mandato el Presidente Gaviria entra en negociaciones de paz con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), una creación de las Farc, el ELN y un grupo disidente del EPL, conversaciones que se realizaron en Caracas y en Taxcala (Borda 2012, p. 50).

En este gobierno se diseña una Política de Sometimiento a la Justicia, se crea el Consejo Nacional de Normalización (CNN) adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE) y cuyo objetivo central era el de “Supervisar la dejación de las armas y monitorear los Programas de Reinserción”⁸. En 1991 las funciones de dicho Consejo pasaron a la Oficina Nacional de Reinserción adscrita al Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), para luego crearse en 1993 el Comité de Consulta y Concertación, mientras en 1994

⁸ Reseña. Agencia Colombiana para la Reintegración, Bogotá, 2014, s.p.

las funciones del PNR se trasladaron a la Secretaría Especial para Reinserción de la Red de Solidaridad Social. Debe anotarse que esta administración se recibió ayuda parcial de Estados Unidos en la guerra frente a las drogas y fines contrainsurgentes (Borda 2012, p. 50).

2.4 Gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998)

El presidente Ernesto Samper muestra desde el comienzo de su mandato la voluntad de generar otra vez un ambiente favorable para una salida negociada del conflicto armado. Desde nuevas y antiguas perspectivas y agendas retoma el tema de la paz desde el primer año de su mandato. En un comienzo Samper dio un mensaje ambiguo mediante el juego de palabras "a la guerra integral se opuso la paz integral y restituyó la tónica de tratar las guerrillas como adversario con el que se puede emprender un diálogo útil" (Palacios 2000, p. 174). Para explorar esta posibilidad, en primer lugar, la Política de Reinserción queda bajo el cargo de la Oficina Nacional de Reinserción y se cambia la figura del Consejero Presidencial de Paz por la de un Alto Comisionado para la Paz –con rango ministerial-, hecho que evidencia la prioridad del tema en la agenda gubernamental. Por la misma vía se crea el Consejo de Paz, al que fueron convocados diversos sectores políticos y sociales y donde fue presentado por parte del Alto Comisionado un informe que evidenciaba la voluntad de la guerrilla de adelantar negociaciones. En este intento se recibe el respaldo de dos comisiones de paz de las dos cámaras del Congreso de la República, de la Conferencia Nacional Episcopal y del Consejo Nacional Gremial.

El Presidente Samper restituyó a los alzados en armas su carácter de actor político como en el caso del mandato de Belisario Betancur, sin embargo –así se afirmara que existía condiciones de negociación- las conversaciones fueron truncadas en el primer año ante la exigencia de la guerrilla del despeje militar del municipio de La Uribe. Como contraparte el ministro de defensa impulsó de forma paralela las Cooperativas de Seguridad Rural (Convivir) creadas por el Decreto 356 de 1994 y consideradas la legitimación de un paramilitarismo destructivo de hondas repercusiones en Colombia (Palacios 2000, p. 325).

Ahora bien, aunque la política de paz experimentó una desaceleración en el proceso de reinserción en este mandato, cabe resaltar el gesto de las Farc de liberar sesenta (60) soldados y diez 10 infantes de marina que tenía en su poder con la intermediación de la

Comisión Nacional de Conciliación, la Iglesia y la Cruz Roja Internacional, las cuales jugaría papeles importantes en la entrega de secuestrados en años posteriores (Palacios 2000, p. 375).

Esta administración se caracterizó por haber tomado varias decisiones que afectaron el curso del conflicto armado en Colombia, ejemplo de ello fue que el Presidente Samper buscó la ratificación en el Congreso del Protocolo II de Ginebra, es decir, el Derecho Internacional Humanitario, que a lo largo de los últimos años había constituido una reivindicación permanente de los grupos guerrilleros. Al respecto dice el investigador Juan Gabriel Tokatlán que la diplomacia de Samper por el tema de la paz, estuvo más ligada al tema de los derechos humanos que a la negociación con la guerrilla. Igualmente, el Estado colombiano y las organizaciones nacionales de derechos humanos realizaron una presencia activa en las jornadas finales de elaboración del Estatuto de Roma a partir de 1996⁹ y se intentó buscar ayuda de países amigos como Venezuela, México, Cuba, Costa Rica, Guatemala, España y Alemania en su empeño por avanzar en un proceso de paz. Este gobierno aceptó y firmó el convenio con la ONU para el establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, acuerdo que fue prorrogado en el 2002 a petición de Álvaro Uribe Vélez y luego hasta el 2006¹⁰.

2.5 Gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002)

El Estatuto de Roma finalmente fue aprobado por 120 Estados y firmado por el gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango en el primer semestre de su mandato. No obstante, el Gobierno optó por no presentar ninguna iniciativa a favor de la aprobación interna del tratado e iniciar de esta manera el camino para su ratificación¹¹.

Durante este mandato el área anteriormente llamada Oficina Nacional de Reinserción recibió el nombre de Dirección General para la Reinserción, la cual según el Decreto 2546 de 1999, tenía como funciones principales coordinar y dirigir el programa de reinserción para la desmovilización de los grupos guerrilleros y coordinar asuntos referentes a acuerdos

⁹ Viva la Ciudadanía, Defensoría del Pueblo. Corte Penal Internacional: Una necesidad para Colombia.

¹⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Oficina en Colombia, Bogotá, 2006, p. 2.

¹¹ Viva la Ciudadanía, Defensoría del Pueblo. Corte Penal Internacional: Una necesidad para Colombia.

de paz. Por la misma vía en este gobierno la Red de Solidaridad Social fue la encargada de acoger a los desmovilizados individuales en el marco del Decreto 1385 de 1994.

Para todo lo anterior el Presidente coordinó el despeje por parte de las Fuerzas Militares de cinco (5) municipios en el oriente del país, el comienzo de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz y los Diálogos de las Farc en la zona despejada del Municipio del Caguán, así como la creación del Consejo Nacional de Paz –Ley 434 de 1998- en el marco del Mandato por la Paz, la Vida y la Libertad que hizo parte de la campaña presidencial de Andrés Pastrana. En su elección el pueblo dijo: la paz se debe obtener no recrudesciendo la guerra sino desmontándola mediante el diálogo y la negociación (Sandoval, 1999).

No obstante –y después de una controvertida extensión de vigencia del despeje así como de asesinatos y evidencias de actividades ilícitas en la zona de despeje- en 2002, a pocos meses de terminar su mandato, Pastrana informó al país del fracaso del proceso de paz. Lo anterior conllevó a la eliminación y disolución de la zona de distensión y a reforzar la alianza militar con el Gobierno Estadounidense conocida como el “Plan Colombia”, que fortaleció a las Fuerzas Armadas colombianas y adicionó la lucha contra las drogas como parte de la estrategia de desestabilización de las guerrillas. Adicionalmente se observó una condescendencia de las Fuerzas Armadas con ciertos grupos paramilitares (bajo el mando de Carlos Castaño) quienes asumieron el liderazgo de la oposición en regiones apartadas de la geografía nacional.

Es en este momento donde se extiende en Colombia el actuar de grupos paramilitares como contramedida a las estrategias guerrilleras, razón por la cual las Farc exigieron al gobierno el desmonte de los grupos paramilitares como condición para avanzar nuevamente en las negociaciones de paz.

Como análisis general se podría decir que los periodos de gobierno ente 1982–2002 (y en especial el período presidencial 1998-2002) se caracterizaron porque en el desarrollo de sus procesos de paz solo lograron acoger una cifra de excombatientes por debajo del 15% del número de los desmovilizados del periodo actual. Beneficiaron solo a guerrilleros o insurgentes que contaban con un *status* político y ejecutaron proyectos para el desarrollo económico regional en las áreas de influencia guerrillera, como factor indispensable para alcanzar la reinserción (Giraldo, 2009).

3. Dinámica de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) en Colombia 2002-2016.

El gobierno colombiano ha desarrollado diferentes acciones a la solución de esta problemática, consultando y comparando para la preparación del Desarme, Desmovilización y Reintegración la experiencia con países con conflictos y procesos de desmovilización similares como Afganistán, Angola, Congo, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Liberia, Nepal, Nicaragua, Nigeria, Sierra León y en Colombia -AUC- (Fisas, 2011). La característica singular de la implementación del proceso DDR colombiano es que se lleva a cabo en medio del conflicto.

Dicho proceso cobija dos tipos de desmovilizaciones: las colectivas resultado de los acuerdos de paz, y las individuales, basadas en una decisión de carácter personal. Asimismo, a diferencia de otros países, el gobierno colombiano asume toda la responsabilidad institucional del proceso de Reintegración. A lo largo de sus cinco años de existencia, la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración se enfocó en lograr que la reintegración se convirtiera en una política de Estado, buscando también brindar oportunidades y atención integral a los desmovilizados mediante una “Ruta de Reintegración” personalizada con beneficios de tipo psicosocial, educativo, económico, y de oportunidades de generación de ingresos, con el fin de permitir que los desmovilizados encontraran una vida sostenible en la civilidad. A continuación se explican los componentes del proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración:

El desarme	Consiste en la recolección, documentación, control y eliminación de armas, explosivos y artillería pesada y liviana utilizada por los grupos armados de manera ilegal y a veces también la población civil.
La desmovilización	Se define como el licenciamiento formal y controlado de miembros activos de los grupos armados ilegales. La primera fase es la concentración de estos actores en zonas designadas especiales para esta operación. La etapa siguiente, de reinserción, consiste en el paquete de apoyo temporal o beneficios para su reubicación.
La reinserción	Es la asistencia que se ofrecida a integrantes de los grupos desmovilizados pero, anterior a la reintegración. En esta fase se otorgan beneficios: pensión, alimentos, ropa, albergue, salud y entrenamiento para el empleo.
La reintegración	A través de este proceso el desmovilizado adquiere <i>status</i> civil y consigue empleo e ingreso sostenible. Consta de dos etapas: la reinserción inicial y la de largo plazo.

Fuente: Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración de la Universidad Nacional de Colombia.

3.1 Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2010)

El Presidente Álvaro Uribe inició su mandato en el año 2002 en un momento de confrontación militar abierta con las Farc y sin negociaciones en curso. Este Gobierno de la Seguridad Democrática con “mano firme” comenzó desde entonces el proceso al que se le diera un marco jurídico en el cual los grupos armados al margen de la ley pudieran reintegrarse a la sociedad bajo el liderazgo de Luis Carlos Restrepo ejerciendo como Alto Comisionado para la Paz.

Esta operación arroja aparentemente la desmovilización de algunos bloques de los grupos armados y su desarticulación en el marco de la Ley 782 de 2002, diseñada específicamente para la desmovilización individual bien sea de guerrilleros o paramilitares, además de la colectiva de grupos paramilitares, suprimiendo el reconocimiento político como requisito para negociar (a diferencia de gobiernos anteriores que promovían su carácter de actores políticos). Así, entre los hechos desarrollados dentro de los marcos legales vigentes entre el gobierno colombiano y las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC- se firma el Acuerdo de Santafé de Ralito (2003), donde se fijaron compromisos para el avance exitoso de la desmovilización a la que se acogieron treinta mil (30.000) miembros de esta organización armada incluyendo sus comandantes. El Gobierno presenta entonces un Proyecto de Ley conocido como Alternatividad penal que beneficiaba a los alzados en armas que se desmovilizaran y confesaran sus crímenes, pero se ignoraba a las víctimas, sujetos de derechos del Derecho Internacional Humanitario (Torregrosa, 2010). Dicha ley tuvo que ser retirada debido a presiones nacionales e internacionales.

Entre el 2005 y el 2006, en vista de la insuficiencia de Ley 782 de 2002, que solamente aseguraba la amnistía y el indulto a delitos políticos y conexos y dejaba sin beneficios a otros actores del conflicto a la luz del derecho internacional, se adopta un nuevo marco legislativo que permite perseguir y sentenciar a los miembros de grupos armados ilegales, la Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz, promovida por este mismo gobierno y aprobada por el Congreso de la República durante más de dos años de trámite. Esta normativa para la reinserción en particular de paramilitares en medio del conflicto interno, fue el producto de intensos debates y negociaciones políticas ampliadas que contaron con la participación de

representantes del Gobierno, la sociedad civil y agencias internacionales para la protección de los derechos humanos¹².

El objetivo de esta ley fue facilitar el proceso de desmovilización de paramilitares, la reincorporación individual o colectiva y también garantizar los derechos de las víctimas sin que hubiera sometimiento al “perdón y olvido” de las graves violaciones a los derechos humanos y delitos contra el Derecho Internacional Humanitario. La desmovilización quedó formulada en tres acciones: Desarme, Desmovilización y Reintegración –DDR- que en sus primeras etapas se llevó a cabo en la Oficina de la Alta Consejería para la Paz (OACP)¹³. No obstante, la Corte Constitucional entra a modificar varios apartes de esta Ley procurando aumentar la exigencia a los desmovilizados para confesar todos los delitos cometidos y así no perder los beneficios adquiridos así como buscando la ampliación de los derechos de las víctimas. Cuatro años después de expedida esta ley se expide la primera sentencia¹⁴.

En este mandato Eduardo Pizarro Leongómez fue nombrado Director de la Comisión de Reparación, con la tarea de recibir los bienes de los paramilitares para la reparación a las víctimas, Luis Alfonso Hoyos, encargado del Fondo de Reparación, para la administración de los bienes entregados por los paramilitares y Juan David Ángel, Director del Programa de Reinserción y Programa de Reincorporación, al que los paramilitares le manifiestan su voluntad de entregar una cantidad considerable de tierras para el montaje de los proyectos productivos. A su vez jefes paramilitares como Vicente Castaño, Jorge 40 y Salvatore Mancuso, hablaron de devolver tierras para las familias desplazadas por los ahora, reinsertados. Hacia el 2007 el Programa de Reinsertados contó con un presupuesto propio de 141.000 millones de pesos y aumentó el índice de desmovilizados. Para el 2008 el presupuesto es de 263 mil millones de pesos para repartir entre los que se vinculen al programa en marcha del gobierno¹⁵.

En 2008 hubo un avance trascendental en la estabilidad del proceso cuando el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) produjo el documento Conpes No.

¹² Trámite de la Ley de Justicia y Paz: Elementos para el control ciudadano al ejercicio del poder político. Fundación Social, Bogotá, 2006, p. 13

¹³ Reseña. Agencia Colombiana para la Reintegración, Bogotá, 2014, s.p.

¹⁴ ¿Celebración?, en: El Siglo, miércoles 24 de marzo de 2009

¹⁵ Aumento de índice de desmovilizados, en: Diario La Libertad, viernes 4 de enero de 2008

3554, mediante el cual el Proceso de Reintegración en Colombia se eleva a la categoría de Política de Estado como lo recomendara Eduardo Pizarro Leongómez en la década de 1980. La presencia internacional estuvo representada por las “Recomendaciones y Compromisos Colombia 2005” presentados por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y en la Declaración del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Ahora bien, en desarrollo de la Ley 782 de 2002 y con el fin de cumplir lo propuesto en los cien puntos del *Manifiesto Democrático* (Uribe Vélez, 2002) y en el Plan Nacional de Desarrollo 2002 -2006 *Hacia un Estado Comunitario*, el gobierno promulga el Decreto 128 de 2002, para la regulación de la política de reincorporación a la vida civil y en este marco el Decreto 200 de 2003 que dio creación al Programa de Reincorporación para la Vida Civil (PRVC) que funcionara en el Ministerio del Interior entre el 2003–2006 bajo la coordinación de la Comisión Intersectorial para la Reincorporación a la Vida Civil (en el 2004 adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia).

Durante este gobierno se reestructuró el programa del gobierno anterior en la Dirección General para la Reinserción mientras el Programa para la Reintegración a la Vida Civil (PRVC) siguió acogiendo a los desmovilizados con los siguientes beneficios: pago mensual para su manutención; afiliación al régimen subsidiado de salud; educación básica y media; capacitación para el trabajo; atención psicosocial y por último, capital semilla para el desarrollo de proyectos productivos¹⁶. Sin embargo, el Programa para la Reintegración a la Vida Civil vería en su naturaleza de corto plazo una dificultad que no le permitiría tener mayor cobertura sino la de desmovilizados individuales que por su propia voluntad ingresaban al Programa. Ya para el año 2006, las nuevas exigencias del proceso de desmovilización en Colombia generan problemas en el Programa para la Reintegración de la Vida Civil (PRVC), razón por la cual –y para dar respuesta al volumen de desmovilizaciones masivas de las AUC- la responsabilidad de los procesos de reintegración a nivel nacional recae sobre la Alta Consejería para la Reintegración (ACR) de la Presidencia de la República liderada por Frank Pearl González. Desde el 2009 la ACR fue también la encargada de expedir la reglamentación para el diseño y seguimiento de la Ruta de la Reintegración Social y Económica de las personas y grupos alzados en armas en el

¹⁶ Reseña. Agencia Colombiana para la Reintegración, Bogotá, 2014, s.p.

marco de la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada a su vez por las Leyes 548 de 1999, Ley 782 de 2002, Ley 1106 de 2006 y Ley 1421 de 2010¹⁷.

La operación de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, se convirtió en un hito en la historia del Desarme, la Desmovilización y la Reintegración (DDR) en Colombia. Entre sus alcances pasó de ser un Programa de Reincorporación de corto plazo, a un Proceso de Reintegración de largo plazo, con mayor capacidad de cobertura y gestión y con mejores herramientas y capacidad para realizar acompañamientos a los actores desmovilizados. A partir de estos procesos el Estado quedó facultado para pactar con dos tipos de desmovilizados: colectivos e individuales, en el caso de los primeros se entregan como grupo, previa negociación y acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y los demás se entregan y son atendidos por el Ministerio de Defensa Nacional, a través del Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado -PAHD.

Desde el 2007 varias compañías se unieron al desarrollo de proyectos productivos considerados en el programa anterior para cooperar con la capacitación de reinsertados de la guerrilla, desmovilizados de las autodefensas y desplazados para despejar su futuro laboral. Entre las alternativas concretas de capacitación para el trabajo en Medellín, se ofreció capacitación en manejo de maderas, elaboración de galletas *wafers*, fabricación de bloques y construcción de vivienda, redes de internet, redes de proveedores, fabricación de uniformes industriales y confección de ropa para niños; en Santa Marta la oferta fue de salvavidas y trabajo en lombricultura, como planta de producción de abono que contó con el apoyo de Estados Unidos. De igual forma se brindó capacitación en el Sena e instituciones de Educación superior, en labores de guardabosques, auxiliares cívicos, protección de oleoductos, así como apoyos a la reinserción con jornadas sociales, creación de fundaciones, participación en jornadas de aseo, mejoras en programas de salud¹⁸.

La Alta Consejería hizo extensivo los beneficios ofrecidos a los participantes en Proceso de Reintegración hasta sus familias y comunidades para que los acojan sobre el presupuesto que de que la sostenibilidad de la Reintegración a la vida en la legalidad implica trabajar no solo con el desmovilizado, sino también con su entorno.

¹⁷ Universidad Nacional de Colombia. Los Agujeros Negros del desarme. La Desmovilización individual en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez 2002 – 2010. José Armando Cárdenas Sarria. Bogotá, 2011

¹⁸ Las *wafers* de Colgalletas, en: Dinero, enero 18 de 2008

De esta manera se argumentó que la reintegración en Colombia es posible. La prueba de esto la sustentan en que a esa fecha fueron más de 30 mil personas desmovilizadas bajo el liderazgo de la Alta Consejería. El producto y testimonio del proceso adelantado fueron publicaciones con historias de vida de muchos colombianos que abandonaron las armas para demostrarle a Colombia que están trabajando para lograr la reconciliación y la paz.

En cuanto a los alcances de la Reintegración, la Procuraduría solicitó a la Alta Consejería para la Reintegración ACR, cifras concretas de participantes activos en los Programas de Reintegración, información que se dio con fecha de corte a marzo de 2010. Según estos datos sólo 30.698 personas se consideraban activas en el proceso de Reintegración; de estos solo tenían ruta Psicosocial 28.607. Asimismo, se presentó la relación de los desmovilizados que no participaron en la Reintegración con un total de 22.640 personas.

3.2 Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2018)

El presidente Juan Manuel Santos en un nuevo escenario institucional continúa trabajando por la reinserción social y presenta los Decretos Reglamentarios de la Ley 1424 de 2010, sancionada por medio del Decreto 2244 de 2011, también conocida como la Ley de Desmovilizados, la cual es “una ley que resuelve la situación jurídica de miles de personas que no tienen más delitos que su pertenencia a esas estructuras ilegales y que tienen que culminar su proceso de reintegración”¹⁹. Ésta reglamentación benefició a 30.000 desmovilizados al impedir que fueran a la cárcel ya que no tenían procesos pendientes por delitos de lesa humanidad. Dicha reglamentación puso fin al limbo en que estaban los exparamilitares que dejaron las armas y se acogieron al llamado de paz del gobierno anterior²⁰. No obstante, las víctimas se opusieron a la normativa interpretándola como una burla o “indulto disfrazado” y se mostraron en total desacuerdo con este tipo de beneficios²¹.

El tema central del mandato de Juan Manuel Santos fue –y es- la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras Ley 1448 de 2011, que no solo rectificaría injusticias históricas sino que constituye los cimientos de una sociedad más moderna y justa²²; por tal razón se establecen en su gobierno medidas de atención, asistencia y reparación integral a las

¹⁹ Radio Santa Fe. Junio 24 de 2011, am.

²⁰ Andrea Forero Aguirre. ¿El fin del limbo?, en: El Espectador, junio 23 de 2011. Edición Online

²¹ Caracol Radio. Junio 29 de 2011

²² Dos años de Santos, en: Semana, N. 1578 del 30 de julio al 6 de agosto de 2012

Víctimas ocasionadas por conflicto armado interno y se dictaron disposiciones acordes para lograr dicha reparación así como la creación de las siguientes instituciones: Centro de Memoria Histórica y la Unidad Administrativa de Atención Especial de Atención y Reparación Integral y se le dio fin a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) asumiendo algunas de sus funciones el Centro de Memoria Histórica (Decreto 2244 de 2011). Como lo comunicó el Informe del Observatorio Justicia Transicional, la búsqueda de la verdad y la salvaguarda de la memoria son asuntos vitales en el proceso de reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos. Esto implica conocer las causas y los responsables la tragedia²³.

Entre los hechos notables de este gobierno se puede nombrar los esfuerzos –fallidos- por entrar en diálogos con el ELN que para el momento tenía ya cincuenta (50) años de accionar bélico. Sobre dichas conversaciones del gobierno con el ELN, un informe del analista Camilo Echandía, explicó por qué tiene buenas posibilidades que esta guerrilla acepte negociar su desmovilización. Según el investigador, ese grupo contaba originalmente con 4.700 guerrilleros hace 15 años y ahora apenas tiene 1.300, muchos ya desmovilizados. Este hecho alienta y anima a continuar en diálogos de paz²⁴. De igual forma, uno de los mayores desafíos del primer mandato de Juan Manuel Santos fue el de sacar adelante un acuerdo de paz con las Farc en La Habana (Cuba).

Dichas conversaciones –que iniciaron el primer semestre de 2012- fue una muestra los esfuerzos orientados a la construcción de una paz duradera para el país sobre cinco (5) puntos de acuerdo: (1) política de desarrollo agrario integral, (2) participación política, (3) solución al problema de las drogas ilícitas, (4) Víctimas y Verdad, y (5) Dejación de armas y Fin del conflicto. No obstante las conversaciones, el gobierno Santos procuró entre 2010 y 2014 controlar las amenazas a la seguridad en las regiones apartadas por medio de planes como “Espada de Honor” y “Corazón Verde”, que contribuyeron al debilitamiento de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML) y a combatir los índices de criminalidad en el país. Gracias a dichos planes ejecutados por la Fuerza Pública “el 77% de los municipios no reporta presencia de GAML, el 86% no reporta bandas criminales (Bacrim) y

²³ Procuraduría General de la Nación. La Justicia Transicional en Colombia: un proceso en construcción. Informe del Observatorio Justicia Transicional 2005 – 2010, Bogotá, 2011, p. 131

²⁴ ¿Medio millón contra 1.300?, en: Semana, edición 1676 del 15 al 22 de enero de 2014

el 93% permaneció libre de acciones subversivas durante 2013. Igualmente, en el cuatrienio se redujeron las fuentes de financiación de los GAML, las Bacrim y la delincuencia organizada, como resultado se incautaron 647,5 toneladas de cocaína en el periodo de gobierno”²⁵.

En cuanto a las acciones en materia de reintegración en el período 2010-2014 de Santos, se dan grandes avances en la formulación de políticas, planes y proyectos relacionados con la temática DDR. De dichos avances se cimentaron principalmente en el Programa para la Reincorporación de la Vida Civil (PRVC) del Ministerio del Interior 2003-2006 que decantaría luego en la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, a partir de 2011 elevada a Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas.

De este período presidencial se conocen datos que aseguran que de las 56.514 personas desmovilizadas o desvinculadas, 47.304 ingresaron al proceso de reintegración en el cuatrienio y 30.203 se constituyeron como población objetivo de atención, al no tener limitación legal para recibir los beneficios de la reinserción. En este sentido, 4.738 personas han finalizaron su proceso de reintegración en el período y el 69,4% está ocupado en los sectores formal e informal de la economía.

4. Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas.

4.1 Desarrollo previo de la función de reintegración.

Como se vio en los numerales anteriores relacionados con los antecedentes del tratamiento del Estado de la violencia en Colombia, la dinámica de la reconciliación contemporánea en Colombia 1982-2002 y la dinámica de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) en Colombia 2002-2016; la función de la reintegración –tomando el término de manera general e incluyente- y su producción documental inició su desarrollo de manera previa a la conformación oficial de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas por medio de otras instituciones gubernamentales, las cuales no sólo se

²⁵ Departamento Nacional de Planeación-DNP-, Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas-DSEPP. Informe al Congreso Juan Manuel Santos 2014. Imprenta Nacional, Bogotá, 2014, p. 136.

encargaron de programar y aplicar los procesos necesarios entre los distintos actores del conflicto armado sino que produjeron, tramitaron y organizaron su acervo documental para luego entregarlo con el paso de la función a nuevas instituciones.

El inicio del acervo documental relacionado con la función de la reintegración parte del Consejo Nacional de Normalización creado mediante el Decreto 314 de febrero de 1990 como organismo asesor y coordinador del Gobierno Nacional en las acciones de orden económico y social que se adelantaran para la desmovilización y reincorporación a la vida civil, de los grupos alzados en armas, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República DAPRE y con asesoría técnica y administrativa de la Secretaría de Integración Popular. Dentro de las funciones dadas a dicho Consejo se encontraban la de supervisar las acciones correspondientes a las fases conducentes a la dejación de las armas e incorporación a la vida civil de los miembros de los grupos alzados en armas, la proposición y supervisión de la distribución de los recursos presupuestales apropiados para el denominado Fondo para la Paz, previsto en los Acuerdos del Pacto Político por la Paz y la Democracia, colaborar en las labores de seguimiento y evaluación de los programas que se ejecutaran en desarrollo de las acciones de desmovilización y reincorporación a la vida civil, proponer al Gobierno Nacional la creación de Consejos Regionales de Normalización así como expedir su reglamento interno de funcionamiento.

Dicho Consejo Nacional de Normalización se integró por un Comité de Reinserción, un Comité para la Ejecución de los Proyectos y un Comité de Seguridad, los cuales tenían un tiempo para ejercer sus funciones –así como el Consejo- durante el término del proceso de reincorporación a la vida civil siendo el plazo máximo tres (3) años²⁶. La principal producción documental del Consejo eran las actas con sus soportes.

En 1991 se estableció la Oficina Nacional de Reinserción en el marco del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), la cual fue trasladada a la Dirección del Programa Presidencial para la Reinserción –adscrita al DAPRE- mediante el Decreto 2884 del 26 de noviembre de 1991, reintegrándose diez meses después al PNR. Ahora bien, las funciones asignadas a la Dirección del Programa Presidencial para la Reinserción mantuvieron lo mencionado en el

²⁶ Decreto 314 de 1990. Diario Oficial No. 39.169 de 1 de febrero de 1990. Bogotá D.E., Colombia, 1° de febrero de 1990. Art. 4°.

Decreto 314 de 1990 de creación del Consejo Nacional de Normalización. A partir del año de 1994 y partiendo del firmado Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz en 1993, las funciones desarrolladas hasta el momento por el PNR pasan a la Red de Solidaridad Social bajo la potestad de la Secretaría Especial para la Reinserción. Algunas de las funciones relacionadas con la temática de la reintegración eran: Adelantar programas y proyectos para atender a las víctimas y desplazados de la violencia o a los grupos alzados en armas, las milicias urbanas de carácter político que se hayan reincorporado a la vida civil; llevar a cabo programas o proyectos especiales que contribuyan a conjurar una situación de emergencia social o que demanden una atención especial del Estado y; recibir y administrar los aportes y los fondos destinados a financiar los programas especiales que promueva la Presidencia de la República en apoyo a los sectores más pobres, vulnerables y en condiciones de debilidad manifiesta, de la población colombiana²⁷. Entre los fondos destinados a ser administrados por la Red de Solidaridad se encontró el Fondo de Programas Especiales para la Paz con el objeto de financiar programas de paz encaminados a fomentar la reincorporación a la vida civil de grupos alzados en armas, que demostraran su voluntad de incorporarse a la vida civil mediante desmovilización y dejación de armas.

Para el año de 1999 con la expedición del Decreto 2546 de diciembre 23 “Por el cual se reestructura el Ministerio del Interior”, se crea la Dirección General para la Reinserción, la cual contó con siete (7) funciones donde se procuró reunir todos los elementos relacionados con la temática reintegradora que se venían manejando en la década de 1990 así como una ampliación para un proceso más integral. Las funciones asignadas a la Dirección General para la Reinserción eran²⁸:

- a) Coordinar y dirigir toda la acción del Estado conducente a desarrollar el programa de reinserción creado por el Gobierno para los miembros de grupos guerrilleros que se desmovilicen y hagan dejación de las armas;

²⁷ Ley 368 de 1997. Diario Oficial No. 43.037 de Mayo 8 de 1997. Santa Fé de Bogotá D.C., Colombia, 5 de mayo de 1997.

²⁸ Decreto 2546 de 1999. Diario Oficial No. 43.828 de diciembre 23 de 2002. Santa Fe de Bogotá D.C., Colombia 23 de diciembre de 1999. Art. 28°.

- b) Asesorar al Ministerio del Interior en el análisis de las distintas situaciones que se relacionen con la Reinserción;
- c) Coordinar bajo las instrucciones e indicaciones que le imparta el Ministro del Interior las actividades de las distintas entidades vinculadas al proceso de reinserción;
- d) Orientar los estudios y las asesorías que se requieran para el desarrollo del proceso de reinserción;
- e) Supervisar y presentar informes permanentes al Ministro sobre la marcha de las acciones que se adelanten en desarrollo del plan de reinserción;
- f) Coordinar todas las actuaciones locales y nacionales que realicen los entes encargados de ejecutar los planes y programas de reinserción; y
- g) Las demás que le sean asignadas de acuerdo con la naturaleza de la dependencia.

Del anterior conjunto de funciones se desprende un acervo documental de mayor envergadura donde se inician labores de especialización del Programa por áreas de intervención. Sin embargo, “Debido a en [sic] este período no hubo acuerdo formales con ningún grupo, el programa fue muy pequeño y no tuvo mucho protagonismo nacional. No obstante las cifras no son despreciables si tenemos en cuenta que entre 1998 y 2002 se acogieron 2.505 personas que dejaron las armas en forma individual”²⁹. Es gracias a estas funciones que se plantean nuevos objetivos dentro del Programa con enfoques que se basan en la atención humanitaria y la seguridad necesaria: la capacitación indispensable para adquirir las competencias mínimas para que los desmovilizados sean exitosos en el campo productivo y laboral; y el desarrollo de una actividad económica que garantice su sustento y el de su núcleo familiar.

Ya para el año 2003 y mediante el decreto 200 del 3 de febrero se consolida la función de diseñar, coordinar, ejecutar y evaluar la política de Estado dirigida a la reincorporación a la vida civil de personas o grupos armados y organizados al margen de la ley, que se

²⁹ _____, *Desmovilización y Desarme*. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/44-procesos-judiciales-justicia-y-paz/137-desmovilizacion-y-desarme-> (2016)

desmovilicen o hagan dejación voluntaria de las armas, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, con la cual se genera el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil (PRVC) el cual asumiría las funciones y particularidades del Programa de Reinserción del Estado con excepción de los acuerdos de paz. No obstante y debido principalmente al incremento en la tasa de desmovilizaciones tanto colectivas como individuales, el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil requirió un replanteamiento que cambiara su naturaleza de corto a largo plazo a la vez de brindarle mayor capacidad de cobertura y gestión, mejores herramientas y capacidad de acompañamiento a los desmovilizados más integral, razón por la cual mediante el Decreto 3043 del 7 de septiembre de 2006 se crea en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR).

Hasta el año de 2006 el PRVC se caracterizó por tener líneas de acción basadas en la atención psicosocial, capacitación académica, acceso al sistema nacional de salud y ayuda por medio de un aporte económico mensual para los participantes. Es necesario aclarar que hasta la fecha de creación de la Alta Consejería, la producción documental de la década de 1990 e inicio de la década de 2000 no respondía a una estructura de subfondos relacionados con una entidad estructurada o institución administrativa, con personería jurídica, autonomía (administrativa, financiera, presupuestal) y patrimonio propio sino con el desarrollo de una función por medio de una dependencia que se encargaba de la adopción y desarrollo de una política operativizada en un programa, en este caso el programa de reintegración (tomando el término de forma general e incluyente). Lo anterior trae como consecuencia que no se observe una identificación y organización de la información producida a lo largo de las décadas citadas por especialidades o estructuras orgánico-funcionales. Por la misma vía, al realizarse la traza histórica no se evidencia una responsabilidad y/o protocolo documental dentro de la normativa que permita aclarar la entrega/recibo de la documentación e información de manera oficial como si sucedía cuando la función se trasladaba a otro grupo de trabajo, dependencia o institución.

Ahora bien, la Alta consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR) brindó –con base en la Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales del Conpes 3554 de 2008- oportunidades a los desmovilizados mediante una ruta de reintegración personalizada; la

facilitación de una serie de beneficios de tipo psicosocial, educativo, económico y de oportunidades de generación de ingresos, enfocados en la mejor manera de permitirle a los desmovilizados encontrar una alternativa de vida sostenible en la civilidad. Por la misma vía y de manera novedosa, la Alta Consejería integró como componente fundamental, a las familias y a las comunidades receptoras, bajo la concepción de que la sostenibilidad de la reintegración a la vida en la legalidad, implicaba trabajar no sólo con el desmovilizado, sino también con su entorno.

Mediante el Decreto 3043 del 7 de septiembre de 2006 se dan funciones para la Alta Consejería tanto en materia misional como administrativa o transversal. Dentro de las misionales se encuentran:

1. Asesorar al Presidente de la República y ser el vocero del Gobierno Nacional respecto al desarrollo de la política de reintegración a la vida civil de personas o grupos armados organizados al margen de la ley, que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva.
2. Diseñar, ejecutar y evaluar la política de Estado dirigida a la reintegración social y económica de las personas o grupos armados al margen de la ley, que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Concordancias
3. Acompañar y asesorar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la definición de políticas y estrategias relacionadas con la prevención del reclutamiento, la desvinculación y reintegración de los menores de edad a grupos armados organizados al margen de la ley.
4. Coordinar, hacer seguimiento y evaluar la acción de las entidades estatales, que de acuerdo a su competencia, desarrollen actividades o funciones tendientes a facilitar los procesos de reintegración de los menores desvinculados del conflicto y de los adultos que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva.

5. Asesorar, acompañar y definir conjuntamente con el Alto Comisionado para la Paz, los temas que sobre los beneficios sociales y económicos se dialoguen y acuerden en las mesas de negociación de paz, con los grupos organizados al margen de la ley que se desmovilicen voluntariamente; adicionalmente, ejecutar y evaluar los beneficios que allí se pacten y que estén relacionados con la reintegración de la población beneficiaria.

6. Definir, concertar y evaluar el Plan Nacional de Acción, para que las entidades que cumplen funciones de reintegración, desarrollen los programas, las estrategias y las metas que se requieran para la inclusión a la vida civil de personas o grupos armados organizados al margen de la ley, que voluntariamente se desmovilicen individual o colectivamente.

7. Apoyar y asesorar al Ministerio de Interior y de Justicia y a las entidades del sector justicia, en las acciones que estos órganos ejecuten en materia de definición y aplicación de beneficios jurídicos, para la población que se desmovilice voluntariamente de manera individual o colectiva.

8. Gestionar y articular las iniciativas de las entidades territoriales y sus autoridades locales para el desarrollo de la política y planes de reintegración social y económica de personas o grupos armados organizados al margen de la ley, que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva.

9. Fomentar la participación de representantes de los diversos sectores de la sociedad civil, en las gestiones que puedan contribuir al desarrollo y consolidación de la política de reintegración.

10. Adelantar, promover y apoyar gestiones encaminadas a la consecución de recursos de cooperación nacional e internacional, en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Alta consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas cumplió dichas funciones entre el período comprendido entre su creación y el año

2011 cuando se crea la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas –ACR-.

4.2 Reseña histórica de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en armas.

La Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) se crea el 3 de noviembre de 2011 como una Unidad Administrativa Especial -adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)- encargada de fortalecer la implementación de la Política de Reintegración.

Como se observó en el apartado anterior los orígenes de la ACR se remontan al Programa para la Reincorporación de la Vida Civil (PRVC) que funcionó en el Ministerio de Interior y de Justicia entre 2003 y 2006. El PRVC era un programa de Reintegración enfocado en el individuo, que buscaba reformar y preparar a las personas desmovilizadas, a través de atención psicosocial, capacitación académica y acceso al sistema nacional de salud, además del aporte de una mensualidad económica. El PRVC se caracterizó por la atención psicosocial, servicios y beneficios para personas desmovilizadas. Era un programa de reinserción, de corto plazo. Al principio, esta característica no representó un problema, porque la población desmovilizada era relativamente pequeña, pero cuando la tasa de las desmovilizaciones colectivas e individuales creció, el PRVC se congestionó y enfrentó dificultades administrativas, conceptuales y operativas.

Para responder a las exigencias del proceso de desmovilización en Colombia - particularmente el aumento de personas que ingresaron con la desmovilización masiva de las AUC y la necesidad de entender la reintegración como un programa sostenible de largo plazo- se creó, en septiembre de 2006, la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración. La creación de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración fue un hito en la historia del Desarme, la Desmovilización y la Reintegración (DDR) en Colombia; se pasó de ser un programa de Reincorporación (de corto plazo) a un Proceso de Reintegración (de largo plazo), con mayor capacidad de cobertura y gestión, y con mejores herramientas y capacidad para realizar acompañamiento a los desmovilizados. Incluso, la implementación del DDR colombiano se destaca por desarrollarse mientras persiste el conflicto, por lo que cobija dos tipos de desmovilizaciones: las colectivas, resultado de los

acuerdos de paz, y las individuales, que se basan más en una decisión personal. Adicionalmente, a diferencia de los demás países, Colombia asume toda la responsabilidad institucional del proceso de Reintegración.

Durante sus cinco años de existencia, la Alta Consejería se enfocó en lograr que la Reintegración se convirtiera en una política de Estado. Así, buscó brindar oportunidades a las personas desmovilizadas mediante una Ruta de Reintegración personalizada con beneficios de tipo psicosocial, educativo, económico y de oportunidades de generación de ingresos, con el fin de permitir que los desmovilizados encuentren una vida sostenible en la civilidad.

La Alta Consejería no sólo buscó implementar estrategias enfocadas hacia los participantes en Proceso de Reintegración, sino también en las familias y comunidades que los reciben, bajo la concepción de que la sostenibilidad de la Reintegración a la vida en la legalidad implica trabajar no sólo con el desmovilizado, sino también con su entorno. En septiembre de 2010, el nuevo Presidente de la República, Juan Manuel Santos, designa a Alejandro Eder Garcés, como Alto Consejero para la Reintegración, en remplazo de Frank Pearl, quien fue el primero en ocupar ese cargo, cuando fue creado por el entonces presidente Álvaro Uribe. Además de enfocarse en cumplir con la política nacional de Reintegración, entre sus responsabilidades está, articular con las entidades nacionales y difundir nacional e internacionalmente el Proceso de Reintegración. Mientras que Eder lidera el proceso de planeación estratégica enfocado en los nuevos retos de la política de Reintegración y de reforma de la entidad, que da como resultado la creación de la Agencia Colombiana para la Reintegración.

El 3 de noviembre de 2011 la Alta Consejería pasa a ser la Agencia Colombiana para la Reintegración de conformidad con el Decreto 4138 y el alto consejero Alejandro Eder Garcés fue designado como Director General. La agencia es una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE).

El cambio institucional de una Alta Consejería a una Agencia del Estado significó un avance para garantizar la continuidad y el fortalecimiento de la política de Reintegración, pues la

entidad cuenta con una mayor autonomía administrativa, financiera y presupuestal, y con una estructura organizacional sólida.

4.3 Estructura organizacional Sede Central - Bogotá

Con la creación –cambio- de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas se garantizó en primera instancia la continuidad del proceso visto como una empresa a largo plazo, así como se consolidó una estructura especializada tanto en sus elementos transversales como misionales. Para ello se dotó la Entidad con una estructura de carácter gerencial que le permitió maniobrar con independencia en el manejo del proceso de reintegración a partir de una Política de Reintegración establecida y dinámica. Dicha estructura partió del Decreto 4138 del 3 de noviembre de 2011, el cual dio a la nueva Entidad el objeto de “...gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, los planes, programas y proyectos de la Política de Reintegración, con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia”³⁰; para ello se dotó a la ACR de un conjunto de funciones generales –y específicas para las distintas áreas- que guardaron relación con las existentes para la Alta Consejería. Las funciones generales de la Entidad fueron:

1. Asesorar al Gobierno Nacional en la implementación de la política de desarme, desmovilización y reintegración a la vida civil de personas o grupos armados organizados al margen de la ley, que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva.
2. Implementar, diseñar, ejecutar y evaluar en el marco de la Política de Desarme Desmovilización y Reintegración los beneficios sociales, económicos y jurídicos otorgados a la población desmovilizada de los grupos armados al margen de la ley.
3. Formular, ejecutar, evaluar y promover los planes, programas y proyectos dirigidos al fortalecimiento del proceso de reintegración de la población desmovilizada y sus familias.

³⁰ Decreto 4138 de 2011. Diario Oficial No. 48.242 de Noviembre 3 de 2011. Bogotá D.C., Colombia, 3 de Noviembre de 2011. Art. 4°.

4. Fortalecer el proceso de reconciliación con las comunidades receptoras de población desmovilizada que permita consolidar el proceso de reintegración.
5. Diseñar, ejecutar y evaluar el proceso de reintegración conforme a los beneficios que se pacten en mesas de negociación de procesos de paz o que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.
6. Coordinar con las entidades estatales que, de acuerdo con sus competencias, desarrollen actividades o funciones tendientes a facilitar el desarrollo de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración.
7. Coordinar, hacer seguimiento a las acciones de las entidades estatales, que de acuerdo a su competencia, desarrollen actividades o funciones tendientes a facilitar los procesos de reintegración de los menores desvinculados del conflicto y de los adultos que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva.
8. Asesorar, acompañar y definir conjuntamente con el Alto Comisionado para la Paz, los temas que sobre los beneficios, sociales y económicos se dialoguen y acuerden en las mesas de negociación de paz con los grupos organizados al margen de la ley que se desmovilicen voluntariamente; adicionalmente, ejecutar y evaluar los beneficios que allí se pacten y que estén relacionados con la reintegración de la población beneficiaria.
9. Definir, concertar y evaluar el Plan Nacional de Acción, en coordinación con las entidades para que de acuerdo con su competencia funcional contribuyan al proceso de reintegración, desarrollen programas, estrategias y metas que se requieran para la inclusión a la vida civil de personas o grupos armados organizados al margen de la ley, que voluntariamente se desmovilicen.
10. Acompañar y asesorar a las entidades competentes en la definición de políticas y estrategias relacionadas con la prevención del reclutamiento y la desvinculación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes menores de edad de grupos armados organizados al margen de la ley.

11. Apoyar a las entidades competentes en las acciones que ejecuten en materia de definición y aplicación de beneficios jurídicos para la población que se desmovilice voluntariamente.
12. Articular la implementación de la política de reintegración con las entidades territoriales, autoridades locales y diversos actores de la sociedad civil.
13. Promover alianzas con organismos de cooperación nacional e internacional para la implementación y desarrollo del proceso de reintegración en coordinación con las autoridades competentes.
14. Ejecutar recursos de cooperación técnica internacional y prestar asesoría internacional, en coordinación con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.
15. Consolidar el Sistema de Información para la Reintegración (SIR) para el seguimiento, monitoreo y evaluación de los participantes del proceso de reintegración y desarrollar los módulos que se requieran para el efecto.
16. Recibir y administrar los recursos, aportes y los fondos destinados a financiar el funcionamiento de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y los planes y proyectos que se adelanten en materia de reintegración.
17. Administrar los recursos humanos, físicos y financieros a su cargo, en concordancia con los principios de la función administrativa.
18. Las demás que correspondan de acuerdo con la naturaleza de la entidad y le sean asignados por la ley.

Ahora bien, la operación de la ACR se dio inicialmente con las siguientes dependencias: en el **nivel estratégico** se encuentra el Despacho del Director General que a su vez en jerarquía descendente cuenta con una Oficina Asesora de Planeación, una Oficina Asesora Jurídica y una Oficina de Tecnologías de la Información. El área **misional** de la Entidad – núcleo de la misma- funciona a partir de la Dirección de Reintegración, que cuenta con la

Subdirección de Seguimiento y la Subdirección de Gestión Legal Acceso y Permanencia en el Proceso de Reintegración. Y finalmente en el nivel de **apoyo** se ubica la Secretaría General con la Subdirección Administrativa y Financiera en su interior. Como órganos de asesoría y coordinación el Director General contó con una Comisión de Personal, el Comité de Coordinación de Control Interno y el Consejo Asesor de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (integrado por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o su delegado, el Ministro de Defensa Nacional o su delegado, el Ministro del Interior o su delegado, el Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado, el Alto Comisionado para la Paz o su delegado y, dos representantes del Presidente de la República).

Es importante mencionar en este punto que en el Artículo 22° del Decreto 4138 de 2011 se da por primera vez una entrega y sesión oficial de los documentos entre dos Entidades que cumplieron la función de reintegración. Según dicho artículo “Los archivos de los cuales sea el titular la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas dentro del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a la entrada en vigencia de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y que tengan relación con las competencias de la Agencia deberán ser transferidos a ésta por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en los términos señalados por la Ley y acorde con las indicaciones que fijen las respectivas entidades”.

Como toda gran organización, la ACR inició su trabajo bajo su propia declaración ética de Principios y Valores ACR, principios y valores adoptados y aceptados por la ACR, que orientaron y determinaron la conducta de los colaboradores de la Entidad en calidad de funcionarios y contratistas en todo sitio y momento que revisten esta condición. *El Manual de Convivencia ACR* –integrado por normas y reglas en seguridad física y personal; y relación con otros y el medio ambiente; pautas y acuerdos de comportamiento; normas y reglas en seguridad de la información- se convirtió en la guía e instrucción que regulaba las relaciones entre los miembros de la entidad y con su entorno.

Con el fin de especializar aún más las labores y dar así una respuesta óptima dentro del proceso de reintegración se modifica la estructura de la ACR al menos ocho (8) veces hasta

2016. De dichas modificaciones se poseen los grupos de trabajo, subdirecciones y direcciones, grupos territoriales y puntos de atención actuales. Los actos administrativos de modificación son: la Resolución 0220 de 2012, Resolución 022 de 2013, Resolución 121 de 2013, Resolución 692 de 2013, Resolución 043 de 2014, Resolución 1125 de 2015, Decreto 2253 de 2015 y la Resolución 2152 de 2015.

4.4 Línea de tiempo del FDA-ACR en la función de reintegración

De acuerdo al seguimiento realizado sobre los actos administrativos que crearon, modificaron y trasladaron la función de reintegración en Colombia entre distintas entidades o instituciones hasta llegar a la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas –ACR-, los fondos custodiados actualmente por la Entidad deben responder –teniendo como fuente los inventarios documentales parciales existentes a la fecha de elaboración de la presente reseña histórica institucional- a la siguiente línea de tiempo de la función:



Como se mencionó en el numeral 4.1 Desarrollo previo de la función de reintegración, la producción documental de la década de 1990 e inicio de la década de 2000 no respondía a una estructura de subfondos relacionados con una entidad estructurada sino con el desarrollo de una función por medio de una dependencia que se encargaba de la adopción y desarrollo de una política operativizada en un programa, en este caso el programa de reintegración. Lo anterior trae como consecuencia que no se observe una identificación y organización de la información producida a lo largo de las décadas citadas por especialidades o estructuras orgánico-funcionales.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos

- AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN. Reseña, 2014. Bogotá
- AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN. 2013. *La integración educativa: escenario para prevenir el reclutamiento y la utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes*. Bogotá.
- OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Recomendaciones y Compromisos Colombia. 2005. Bogotá
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. OFICINA EN COLOMBIA. 2006. Bogotá.
- Subgerencia Cultural del Banco de la República. *Presidentes colombianos*. Recuperado de:
http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/presidentes_colombianos. (2015).
- PINTO, María Eugenia; VERGARA, Andrés; LAHUERTA, Yilberto. Diagnóstico del programa de reinserción en Colombia: mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual. Departamento de Planeación Nacional. Bogotá, Colombia. 2001.
- PUENTES, Fabio. Diagnóstico organizacional del programa de reincorporación a la vida civil. Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, Colombia. 2004.
- DEL CASTILLO, Carlos. FRB, CEPEI, ALDHU. Procesos de Reincorporación en Colombia. Documento de referencia. Bogotá, Colombia. 2004.

Libros

- BORDA GUZMÁN, Sandra. 2012. *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política.
- BORJA, Jaime Humberto. 1991. *Frente Nacional: Lleras Restrepo y Pastrana*, en: *Gran Enciclopedia de Colombia*. Bogotá: Círculo de Lectores

-ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, (OIM). 2009. *Caminos de paz: historias de participantes del proceso de reintegración a la vida civil colombiana*. Bogotá.

-ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DE GOBIERNO, CORPORACIÓN UNIFICADA DE EDUCACIÓN SUPERIOR –CUN. 2005. *Desmovilización, un camino hacia la paz*. Bogotá.

-FLÓREZ MALAGÓN, Alberto G. 1991. *Gobiernos de Belisario Betancur y Virgilio Barco*, en: *Gran Enciclopedia de Colombia*. Bogotá: Círculo de Lectores

-GARCÍA DURÁN, Mauricio. 1992. *De la Uribe a Taxcala. Procesos de Paz*. Bogotá: Cinep

-GARAY SALAMANCA, Luis Jorge y Fernando Vargas Valencia. 2013. *Memoria y reparación: elementos para una justicia transicional pro víctima*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

-PALACIOS, Marco. 2000. *La solución política al conflicto armado, 1982 – 1997*, en: *Armar la Paz es Desarmar la Guerra*. Bogotá: Cerec, Departamento Nacional de Planeación –DNP, Fundación Friedrich Ebert de Colombia –Fescol.

-PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. 1998. *Política de Paz y Apertura democrática*, en: *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta Colombiana Editores.

-COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 1985. *Plan Nacional de Rehabilitación –Plan social para la Paz- segunda fase*. Bogotá.

-RESTREPO JUAN Camilo. 1998. *El gobierno de Belisario Betancur (1982 – 1986)*, en: *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá. Planeta Colombiana Editores.

-SACIPA RODRÍGUEZ, Patricia. 1989. *Análisis de los procesos de paz de los años 80*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Comunicación Social.

-SANDOVAL MORENO. Luis Ignacio. 1999. *Proceso de Paz: la gestión de Paz del Presidente Andrés Pastrana*. Altibajos del Movimiento Ciudadano por la Paz. Aportes a la discusión de la Agenda. Bogotá.

-SANTAMARÍA SALAMANCA, Ricardo. 1998. *Aspectos políticos del gobierno de Barco (1986 – 1990)*, en: *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta Colombiana Editores.

-SANTOS RUBINO, Alejandro. 1998. *Vicisitudes del gobierno de Ernesto Samper*, en: *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta Colombiana Editores



-SILVA, MIGUEL. 1998. César Gaviria: los años del revolcón (1990 – 1994), en: Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Planeta Colombiana Editores.

-TORREGROSA JIMÉNEZ. Rodolfo Alfonso. 2010. La justicia transicional en Colombia y los derechos humanos. Entre la impunidad y el olvido. Bogotá. Cátedra Unesco.

-TRÁMITE DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ: Elementos para el control ciudadano al ejercicio del poder político. 2006. Bogotá: Fundación Social.

-VILLAMIZAR, Darío. 1997. Un adiós a la guerra: Memoria histórica de los procesos de paz en Colombia. Bogotá.

ANEXOS

a) LA RUTA DE LA REINTEGRACIÓN

La ACR cuenta con una herramienta fundamental para el fortalecimiento de los objetivos estratégicos que son los siguientes: Desarrollo de habilidades y competencias, promoción de la convivencia de las personas en proceso de reintegración y corresponsabilidad de los actores externos frente a la política de reintegración. Igualmente, con el ánimo de crear un entorno propicio para que se dé el desarme, desmovilización y reintegración, la ACR diseñó un plan de trabajo definido, un compromiso entre la persona en proceso de reintegración y la Agencia, direccionado a alcance de logros “que evidencien el desarrollo de las competencias para la reintegración, promoción de la convivencia y participación en espacios de reconciliación, que aporten a la construcción de su proyecto de vida en legalidad” (reseña, ACR, 2014) articulado en la Ruta de Reintegración que se desarrolla en ocho dimensiones que cubren los aspectos básicos de la vida del individuo:

Comprende ocho dimensiones de tratamiento o etapas de desarrollo de la población desmovilizada ofreciéndoles oportunidades para que con su esfuerzo y desempeño superen su situación de vulnerabilidad y transiten hacia el ejercicio autónomo de su ciudadanía.

-Dimensión personal: Busca fomentar en la persona en proceso de reintegración PPR la capacidad de establecer y mantener vínculos afectivos que le posibiliten conocer, valorar e interactuar consigo mismo, con otros y con los grupos estableciendo relaciones seguras, estables y que aporten a su bienestar.

-Dimensión familiar: Fomenta las capacidades de la persona en proceso de reintegración PPR y de su grupo familiar para constituirse como un entorno protector por medio de la convivencia familiar y la promoción y protección de los deberes y derechos familiares.

-Dimensión productiva: Fortalece las capacidades de la persona en proceso de reintegración PPR y de su grupo de familiar para la generación de ingresos sostenibles en el marco de la legalidad, acordes con sus potencialidades y su contexto económico.

-Dimensión habitabilidad: Promueve la capacidad que tiene la persona en proceso de reintegración PPR y su grupo familiar, para mejorar las condiciones de habitabilidad acordes a su contexto cultural y condición socio - económica en un entorno físico que facilite la vida familiar y comunitaria contribuyendo al bienestar, dignidad humana y calidad de vida de cada uno de sus integrantes.

-Dimensión salud: Fortalece la capacidad de la persona en proceso de reintegración y su grupo familiar para promover y desarrollar estilos de vida saludables en lo físico y mental.

-Dimensión Educativa: Fomenta las capacidades de la persona en proceso de reintegración PPR y de los miembros de su grupo familiar para alcanzar niveles educativos acordes con un contexto que posibiliten su acceso y permanencia en entornos productivos y el desarrollo de su proyecto de vida.

-Dimensión ciudadana: Promueve el desarrollo y fortalecimiento de las personas en proceso de reintegración PPR para que valoren y ejerzan su ciudadanía de manera autónoma contribuyendo de manera responsable y comprometida con la justicia transicional.

-Dimensión seguridad: Fortalece las capacidades de las personas en proceso de reintegración PPR para identificar las condiciones endógenas y exógenas que lo ponen en riesgo de victimización y reincidencia y para tomar decisiones que le permitan mitigar y reducir dichos riesgos, a través del conocimiento de mecanismos institucionales, elementos de contexto y la modificación de conductas individuales en el marco de la legalidad (Reseña ACR, 2014).

Entre las realizaciones de la Agencia Colombiana para la Reintegración entre el 2011 y el 2013 se destaca la realización de actividades que generan espacios para articular la práctica formativa en grupos y con las comunidades de recepción de los desmovilizados. La multiplicación de estas prácticas en todo el territorio llevará al fortalecimiento de la Nación Colombiana. Entre estas actividades se mencionan:

-Zonas de encuentro: Fue una experiencia de modelo integral de trabajo con comunidades que buscó beneficiar a personas en proceso de reintegración con la cooperación de la Universidad de Ibagué, una experiencia que demuestra las alianzas de la ACR con otras entidades que pueden aportar al proceso.

-Taller para la paz y de lo otro no más. Realizado en Bogotá en el 2013. Tallerista Andrés Bustamante. De esta actividad quedaron ocho (8) dibujos en acuarela y marcador realizados por los asistentes al taller.

-*Taller para la paz y de lo otro no más.* Realizado en Bogotá en el 2013. Tallerista Peter Kuper. De esta actividad quedaron 16 dibujos hechos a lápiz, marcador y acuarelas.

-*Taller para la paz y de lo otro no más.* Realizado en Cali en el 2013. Tallerista Angélica María Cardona Zorrilla. La actividad se trabajó con kits (5 cajas de fósforos, 1 rollo más 12 láminas) y dibujos a color y en blanco y negro de dimensiones variadas.

-*Taller para la paz y de lo otro no más.* Realizado en Cartagena en el 2013. Tallerista María Isabel Rueda. De esta actividad quedaron 9 tablillas con dibujos a color y en blanco y negro de varias dimensiones.

-*Taller para la paz y de lo otro no más.* Realizado en Ibagué. Tallerista Daniel Salamanca. De esta actividad quedaron 11 láminas, dibujos a color y en blanco y negro, realizado por las personas que asistieron al taller.

-*Taller para la paz y de lo otro no más.* Realizado en Montería. Tallerista Javier Posada. De esta actividad quedaron 10 láminas y dibujos a color en acuarela y marcador.

-*Taller para la paz y de lo otro no más.* Realizado en Pereira. Tallerista José Rosero. De esta actividad quedaron aproximadamente 88 dibujos realizados por las personas que asistieron al taller.

-*Taller para la paz y de lo otro no más.* Realizado en Quibdó. Tallerista Catalina Jaramillo. De esta actividad quedaron 29 hojas de autorretratos acompañadas de textos escritos a manos que listan los acontecimientos importantes de la vida de cada uno de los asistentes



al taller. Algunas de las imágenes se encuentran hechas a mano, otras fueron impresiones a color (Catálogo de la Biblioteca Luis Ángel Arango).

-La ACR promovió en el 2011, una movilización nacional para que los colombianos manifestaran su inconformidad y rechazo frente a la utilización de niños y niñas, adolescentes y jóvenes en el conflicto armado. Esta actividad terminó con una jornada nacional llamada: *“Mambrú no va a la guerra, este es otro cuento.”* Esta estrategia, permitió identificar factores de riesgo. Su resultado fue la generación de espacios de participación de NNAJ además, de la promoción de iniciativas locales juveniles.

Una de las principales acciones de la entidad está orientada a la promoción de factores de protección y mitigación de aquellos riesgos que ponen a los Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes (NNAJ) en peligro de ser reclutados o utilizados por los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML) y de Grupos Delictivos Organizados (GDO). En ese sentido la ACR, hace una labor intensa en la promoción de entornos protectores para esta población. Esto implica configurar redes sociales y hacer visibles las problemáticas del reclutamiento y utilización de los menores de edad y jóvenes que asciende a un gran número de reinsertados.

Respecto a las estadísticas de desmovilizados se tiene que según un informe del Ministerio de Defensa del año 2009, desde el 2003 cuando se iniciaron las desmovilizaciones hasta el 29 de febrero de 2008, abandonaron las armas 46.658 miembros de organizaciones guerrilleras y de autodefensas de estos últimos 31.671 lo hicieron en forma colectiva. De las Farc, de manera individual retornaron a la vida civil un total de 8.847 integrantes y de la misma manera 3.682 de las AUC, 2014 del ELN y 444 disidencias. Para enero de 2012 ingresaron a la ACR un total de 45.913 contra otros 9.395 que por diversos motivos no ingresaron a la ACR: sin registro PRVC, extraditado, fallecido, pérdida de beneficios y retiro voluntario (Inducción ACR, 2014).

b) CUADRO N. 1: DINÁMICA HISTÓRICA DE LA RECONCILIACIÓN EN COLOMBIA, SIGLOS XX Y XXI

Año (s)	Presidente (s)	Marco Legal – Acuerdos de Paz	Negociaciones - Instrumentos
Guerra de los Mil Días 1899-192			-Amnistía generalizada -Libertad de presos y prisioneros de guerra. -Desarme de ejércitos rebeldes
La Violencia: 1947-1957	Dictadura de Gustavo Rojas Pinilla	-Decretos leyes 2184 (1953), sobre Amnistía e Indulto: FF.AA, “chulavitas” y “pájaros” -Decretos 1823 y 2062: para desmovilización de guerrillas liberales	-Garantías de reintegro a la vida civil -Amnistía e indulto a delitos políticos -Entrega de armas -Desmovilización en Monterrey donde se selló la paz.
1958-1962	Alberto Lleras Camargo: primero del Frente Nacional	A través de la Comisión Nacional de Investigación sobre causas de la violencia se negoció desmovilización de mayoría de grupos armados.	-Suspensión de acción penal contra los actores de delitos públicos -Amnistía y Rehabilitación -Política de Rehabilitación -No contempló entrega de armas
1966-1974	Carlos Lleras Restrepo Miguel Pastrana Borrero	-Decreto 2090 de 1967 -Ley 24 de 1973	-Amnistías, indultos y condonación de penas a estudiantes y obreros envueltos en protestas. -Condonación de penas a jefes sindicales, huelga de la USO.
1978-1982	Julio César Turbay Ayala	-Aprobación Ley 37 sobre Amnistía -1981 -Estatuto de Seguridad, Decreto 1923: aumentaba penas a delitos políticos, creaba nuevas figuras delictivas y otorgaba atribuciones a autoridades subalternas.	-Amnistía incondicional -Comisión de Paz (Decreto Ley 474 de 1982)
Dinámica Reconciliación contemporánea en Colombia 1982 – 2014			
1982-1986	Belisario Betancur	-Aprobación Ley 35 de 1982 sobre Amnistía -Ley de Indulto (1985)	-1ª Comisión de Paz (Decreto 2711 de 1982) -Quedan Acuerdos de la Uribe
1986-1990	Virgilio Barco Vargas	-Acuerdos para la Paz suscritos con el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, el Ejército Popular de Liberación, el Quintín Lame y el M-19.	-Consejero para la Rehabilitación, Normalización y Rehabilitación -Comisión de Convivencia Democrática -Oficina Nacional de Reinserción



RESEÑA HISTÓRICA INSTITUCIONAL

Año (s)	Presidente (s)	Marco Legal – Acuerdos de Paz	Negociaciones - Instrumentos
1990-1994	César Gaviria Trujillo	-Decreto 2884 de 1991: Programa Nacional para la Reinserción. -Decreto 1385 de 1994:	-Política de sometimiento a la Justicia. -Consejo Nacional de Normalización (CNN) -Programas de Reinserción -Comité de Consulta y Concertación (1993)
1994-1998	Ernesto Samper Pizano	-El proceso de reinserción se desaceleró. -(Decreto 1385 de 1994)	-Dirección General para la Reinserción -Alto Comisionado para la Paz -Consejo de Paz -Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas – Derechos Humanos
1998-2002	Andrés Pastrana Arango	-El proceso de reinserción se desaceleró.	-Red de Solidaridad Social -Dirección General de Reinserción (Decreto 254 de 1999) -Consejo Nacional de Paz, creado por la Ley 434 de 1998 -Diálogos de San Vicente del Caguán
2002-2010	Álvaro Uribe Vélez	-Ley 782 de 2002 -Ley 975 de 2005, de Justicia y Paz	-Alto Comisionado para la Paz -Alto Consejero para la Reintegración -Programa para la Reintegración a la Vida Civil (PRVC) -Comité de Reparación -Fondo de Reparación -Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -Declaración del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU -Acuerdos de Santafé de Ralito
2010-2014	Juan Manuel Santos Calderón	-Ley 1424 de 2010 -Decreto 2244 de 2011, sobre desmovilizados -Ley 1448 de 2011, sobre víctimas y Restitución de Tierras	-Centro de Memoria Histórica -Unidad Administrativa de Atención Especial de Atención y Reparación Integral -Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) -Diálogos de La Habana

Fuentes: Eduardo PIZARRO LEONGÓMEZ. 1998. *Política de Paz y Apertura democrática*, en: Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Planeta Colombiana Editores; VILLAMIZAR, Darío. 1997. *Un adiós a la guerra: Memoria histórica de los procesos de paz en Colombia*. Bogotá.



**c) CUADRO NO. 2: CUADRO GENERAL DE EVOLUCIÓN ESTRUCTURAL ACR
2011-2013**

Debido a su diseño y dimensiones se anexa en forma digital al presente documento.

CUADRO GENERAL DE EVOLUCIÓN ESTRUCTURAL 2011-2013
AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN DE PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS -ACR-

