

Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR)

Universidad Nacional de Colombia

Los procesos de desmovilización y reintegración y la política pública en Bogotá D.C.

Bogotá D.C., 30 de agosto de 2012



El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista oficial de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Contenido

1. Los procesos de desmovilización y reintegración y la política pública en Bogotá, D.C.....	3
2. Una política pública participativa.....	4
3. Un nuevo ciudadano sujeto de derechos y deberes.....	5
4. La población desmovilizada y en proceso de reintegración en Bogotá D.C.....	5
5. La reintegración: una oportunidad para transformar las comunidades.....	7
6. La conjunción de la diversidad para construir una política pública incluyente.....	9
7. Algunas consideraciones finales.....	10

1. Procesos de desmovilización y reintegración y política pública distrital*

El éxito de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) depende de su articulación con el país; en buena medida, esto implica la participación de los distintos entes territoriales. Así mismo, resulta central el papel de las comunidades receptoras de la población desmovilizada para alcanzar los objetivos de paz y reconciliación.

En Colombia, los entes territoriales departamentales y municipales han decidido participar en la formulación de políticas, planes y proyectos enfocados a la atención de la población desmovilizada. Para el periodo 2008-2011, el tema del DDR fue planteado en veinticuatro de los 32 planes de desarrollo departamentales; incluyendo otros temas afines, como el conflicto armado, la justicia transicional, las políticas de reconciliación y la construcción de paz.

En la administración de Luis Eduardo Garzón, 2004 – 2007, se formula la primera política pública distrital dirigida a la atención de personas desmovilizadas y en proceso de reintegración. Bajo esa administración distrital, el enfoque fue la creación de un programa para brindar una “[...] atención integral y complementaria a la que brindan las instituciones del orden nacional.”

A partir del año 2008, la administración distrital puso en marcha la construcción de un modelo diferencial que permitiera implementar, en los procesos de DDR, la concepción de ‘Ciudad de Derechos’, propuesta en el Plan de Desarrollo ‘Bogotá Positiva, Para Vivir Mejor’. Sobre esta base, se creó el Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá D.C. (PAPDRB). Este programa dejó de tener un enfoque ‘complementario’, y pasó a desarrollar un modelo de atención ‘diferenciado, polifónico y pedagógico’ que respondiera a las

* Una primera versión de este documento fue presentada en el lanzamiento del libro “PAPDRB Modelo Diferenciado, Polifónico y Pedagógico”; evento realizado en Bogotá, el 23 de noviembre de 2011.

particularidades del proceso de desmovilización y reintegración en las diferentes localidades del Distrito Capital.

En este gobierno distrital, el concepto de seguridad integral es uno de los fundamentos del enfoque del Programa; por lo cual, el PAPDRB se asume como parte de la Política de Seguridad de Bogotá. En consecuencia, se propone una intervención orientada al mejoramiento de la infraestructura y del entorno barrial, así como a la construcción de nuevas formas y oportunidades de interacción social. La seguridad integral propone abordar estos temas desde una perspectiva que incluye la garantía de derechos.

2. Una política pública participativa

El Distrito Capital ha buscado construir de forma consistente una política pública participativa. Atendiendo a este propósito, desde el inicio del Programa, se ha involucrado a excombatientes en el diseño, ejecución y evaluación de la política pública distrital sobre DDR. Algunos de ellos hicieron parte de los procesos de reinserción de la década de los noventa; muchos otros se han desmovilizado a partir del año 2002 y han sido partícipes de los procesos de reincorporación y reintegración.

La participación en el diagnóstico y diseño inicial de esta política por parte de excombatientes de organizaciones guerrilleras de los procesos de paz de la década de los noventa pudo considerarse inicialmente como la voz de esa experiencia. Sin embargo, esta dinámica difiere de la correspondiente a los procesos cursados en el siglo XXI. En ese entonces, los desmovilizados lograron un reconocimiento por parte del gobierno nacional y conformaron un Comité de Voceros de las diversas organizaciones desmovilizadas. A partir de allí, se posicionaron como interlocutores de la Dirección del Programa de Reinserción, que operaba a nivel nacional y contribuyeron a definir su rumbo. Tenían una función de representatividad de los excombatientes y también una incidencia sobre los desarrollos nacionales y regionales. Incluso, algunos fueron directores de oficinas del Programa de Reinserción.

La experiencia de Bogotá ha tenido su especificidad y es inédita en el país. Si bien los excombatientes vinculados al Programa de la Secretaría de Gobierno no tienen esa función de representatividad, son parte integral del Programa y garantía de la articulación del PAPDRB con la población desmovilizada, frente a la cual cumplen también una función convocante. Conocedores, por su propia experiencia y la de muchos, sobre las necesidades y dificultades, así como las posibilidades en el proceso de reintegración, ejercen sus liderazgos y promueven los de otros desmovilizados.

3. Un nuevo ciudadano sujeto de derechos y deberes

Uno de los puntos de partida del modelo diferenciado, polifónico y pedagógico del PAPDRB es la concepción del excombatiente como un nuevo ciudadano. La mirada se centra en las relaciones que surgen entre el sujeto y su nuevo medio social, en su capacidad deliberativa y propositiva, en las diversas posibilidades del ejercicio ciudadano, reconociendo al desmovilizado como un sujeto de derechos y, así mismo, como sujeto de deberes.

Esta concepción procura el restablecimiento de confianzas y el trámite del conflicto a la paz en un escenario que no implique la supresión del otro, del opositor. En concordancia con lo anterior, el énfasis del Programa corresponde a las acciones de construcción de convivencia, cultura de paz y reconciliación, en coordinación con organizaciones sociales, comunitarias, y a través de alianzas institucionales en las diferentes localidades de Bogotá. Una complejidad particular representa el hecho de acontecer en el marco de un conflicto armado activo que amenaza el proceso de reintegración. Esto genera importantes dificultades y retos por enfrentar.

4. La población desmovilizada y en proceso de reintegración en Bogotá D.C.

En Bogotá, parte de la complejidad del proceso de desmovilización y reintegración responde a la heterogeneidad de la población desmovilizada que

habita la ciudad, conformada por hombres y mujeres de variadas edades y provenientes de guerrillas y Autodefensas. Cuando hicieron parte de estas organizaciones, habitaron distintas regiones del país, con diversas características culturales y sociales.

Las diferencias socioculturales y el carácter de las experiencias vividas en la guerra tienen incidencia en los procesos de convivencia y reconciliación. En las distintas localidades de la ciudad, introducen diferencias y problemáticas, pero también una importante potencialidad basada en la diversidad, en el encuentro y el diálogo de saberes, así como en la multiplicidad de experiencias de vida. El PAPDRB ha logrado reconocer y valorar esta diversidad a través de los diferentes procesos y estrategias planteadas.

Inicialmente, el Programa organizaba de manera diferencial la atención a los desmovilizados de guerrillas y de Autodefensas, en el sentido de asignar gestores locales desmovilizados de guerrillas para ocuparse de los nuevos ciudadanos que salían de las FARC-EP, el ELN y las disidencias de estas organizaciones; mientras que otros gestores, desmovilizados de las Autodefensas, atendían a los excombatientes colectivos e individuales que provenían de estas estructuras.

Esta distinción respondía en buena medida a la disposición que existió inicialmente para la atención a la población recién llegada a Bogotá. Quienes arribaban al Distrito Capital eran ubicados de acuerdo a su organización armada de procedencia, en Hogares de Paz, también conocidos como albergues, donde debían permanecer durante su proceso de desmovilización, a cargo del Ministerio de Defensa Nacional; y posteriormente, en su proceso de reincorporación a cargo del Ministerio de Interior y de Justicia.

Con el desmonte de los Hogares de Paz como modalidad de atención para el proceso de reincorporación, los nuevos ciudadanos pasaron a la de hogar independiente. Se distribuyeron en la mayoría de las veinte localidades del Distrito, concentrándose en cinco de estas. La organización del trabajo local dejó de estar definida de acuerdo a la organización armada de procedencia, y se implementó una estrategia territorial por localidades. Así, la atención de los

desmovilizados y sus procesos de reintegración considera el lugar de residencia, enfatizando ya no su proveniencia sino su arraigo y el afianzamiento de sus nuevos vínculos.

A partir del momento de la desmovilización, cuando los nuevos ciudadanos y sus familias llegan a Bogotá son ubicados en Hogares de Paz atendidos por el programa del Ministerio de Defensa, mientras hacen tránsito a su proceso de reintegración. El PAPDRB realiza un monitoreo a estos Hogares de Paz; acorde al enfoque planteado se proporciona orientación sobre los nuevos derechos y deberes ciudadanos, y sobre la prevención del rearme, desde un enfoque de respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Las dinámicas migratorias interurbanas de los desmovilizados constituyen un fenómeno constante en Bogotá. Por motivos de seguridad, y en la búsqueda de mejores espacios para habitar el Distrito, se presentan con frecuencia las mudanzas de una localidad a otra o dentro de la misma. Esto tiene una particular incidencia en los arraigos de esta población y afecta la continuidad de los procesos de intervención realizados por los gestores locales del Programa.

5. La reintegración: una oportunidad para transformar las comunidades

El Programa realiza sus procesos, estrategias y actividades con un enfoque pedagógico a través del equipo de gestores locales, el cual está integrado por mujeres y hombres desmovilizados de organizaciones guerrilleras y de Autodefensas. Los gestores han expresado un gran compromiso con la transformación de las localidades donde habitan los “nuevos ciudadanos” en interacción directa con sus familias, en un proceso que incluye a los integrantes de estas comunidades y a las instituciones que intervienen en los procesos de desmovilización y reintegración. Esta cercanía permite conocer de primera mano las necesidades, las problemáticas y el potencial de esa población, promoviendo una política pública participativa en Bogotá.

Las comunidades de acogida comúnmente se encuentran ubicadas en sectores vulnerables con marcadas afectaciones en su seguridad, entre las que se encuentran: el microtráfico, las disputas territoriales entre pandillas y la presencia de organizaciones armadas ilegales. Estas situaciones constituyen riesgos para la seguridad de los nuevos ciudadanos y sus familias, y son factores que pueden comprometer el reclutamiento. A la vez, implican grandes retos para el trabajo de los gestores locales del Programa, quienes deberán desarrollar sus actividades teniendo en cuenta estos complejos factores, y abogando por la prevención del reclutamiento.

Bajo estas circunstancias, el Programa concibe la construcción de cultura de paz como un proceso de articulación de acciones que involucra activamente a los habitantes de las comunidades. Se propende por el mejoramiento de la calidad de vida, la equidad social y el respeto a los Derechos Humanos en sus diversas dimensiones. La generación de condiciones de reintegración, propicias para los nuevos habitantes, implica la reconstrucción del tejido social de las propias comunidades en las cuales habitan.

La transformación de las comunidades es un objetivo de gran alcance del Programa, a lograrse en la cotidianidad del trabajo local, mediante el establecimiento de espacios permanentes y de actividades específicas, orientados a la construcción de Cultura de Paz, y a la implementación de procesos de fortalecimiento a iniciativas productivas, entre otras. En esta perspectiva, el Programa promueve y acompaña diversas actividades, como las bibliotecas comunitarias, los espacios autosostenibles de desarrollo artístico para niños y jóvenes, los escenarios de reflexión y pensamiento crítico en colegios distritales que buscan romper con las estigmatización de los nuevos ciudadanos.

La población excombatiente ha sido objeto de estigmatización por parte del conjunto social en diversos aspectos. Se ha considerado su pasado de participación en la guerra como una marca indeleble que puede entorpecer e, incluso, imposibilitar su articulación pacífica y constructiva a la vida civil y en un marco de legalidad. Las acciones encaminadas a deshacer la estigmatización han

tomado diversos rumbos que van desde actividades de sensibilización hasta procesos de reconciliación, los cuales incluyen a los integrantes de las comunidades; entre ellos, víctimas de la violencia. Deshacer la estigmatización que homogeniza una población caracterizada por su heterogeneidad es un requisito indispensable para lograr los objetivos de la reintegración. Los nuevos procesos de verdad y memoria histórica en el país pueden aportar a este propósito.

6. La conjunción de la diversidad para construir una política pública incluyente

A fin de construir de manera conjunta y participativa una política pública incluyente en todos sus aspectos y etapas, se ha propuesto un modelo polifónico que incluya las voces de los desmovilizados y sus familias, las comunidades receptoras y las instituciones. Este enfoque implica un primer paso hacia la reconciliación, pues pone en escena e interlocución a diferentes actores que, en algún momento, fueron antagónicos, como los desmovilizados de Autodefensas y los de guerrillas, o como los excombatientes y las víctimas.

La apuesta del Programa por escuchar y darle lugar a las voces de diferentes actores tiene el reto de construir puntos de encuentro y de consenso en el espacio local y comunitario. Como propio de este modelo polifónico, se promueve la participación de desmovilizados en el equipo de trabajo del Programa. También se propicia y acompaña sus iniciativas y la participación en espacios locales, como las Juntas de Acción Comunal y las mesas de trabajo, en las cuales dan muestra de su ejercicio ciudadano.

Parte importante del componente de intervención con los desmovilizados y sus familias es la apuesta por lograr una reintegración a través de la construcción de oportunidades que les permita “resolver sus necesidades básicas con una proyección personal, con un nuevo sentido de vida y con una comprensión distinta de un estado que lo acoge y lo reconoce como ciudadano sujeto de derechos”.

El núcleo familiar es fundamental en la experiencia de desmovilización y reintegración. Este es concebido por el Programa como una organización social, con la cual se hace posible la constitución de subjetividades y la construcción democrática de la ciudad. La comunidad es entendida como el espacio donde se desarrolla la reintegración. Según esto, para involucrar a la comunidad en la reintegración, se hace necesario potenciar saberes; específicamente, aquellos contruidos desde la vida cotidiana, los cuales dan sentido al entramado de relaciones sociales y productivas.

Las instituciones gubernamentales nacionales y locales, las ONG, la cooperación internacional y la academia están convocadas a articular su trabajo en las localidades de Bogotá, con el fin de sumar esfuerzos que permitan la construcción de estrategias para afianzar el arraigo de los nuevos ciudadanos y sus familias a la vida civil dentro de la legalidad. La reintegración es una responsabilidad de la sociedad; los esfuerzos realizados en esa vía por parte del PAPDRB requieren ser fortalecidos y consolidados por la administración distrital entrante.

7. Algunas consideraciones finales

A través del Programa de Atención al Proceso de Desarme y Desmovilización, la Alcaldía Mayor de Bogotá ha logrado la construcción de un modelo de intervención diferenciado, polifónico y pedagógico, cuyo enfoque se ha desarrollado en medio de la complejidad del proceso de desmovilización y reintegración en la ciudad. Esto ha constituido un claro ejemplo de participación y compromiso de los entes territoriales con la construcción de la paz y la reconciliación.

El Programa establece la seguridad y la reintegración como retos de la comunidad en su conjunto, y las soluciones deben ser contruidas de manera colectiva y concertada en el marco de procesos transversales. De acuerdo con el PAPDRB, estos deben ser liderados por miembros de las mismas comunidades con el acompañamiento de las instituciones.

Con respecto a los procesos de desmovilización y reintegración en la ciudad, la administración distrital se encuentra frente a un escenario de grandes retos. Las recientes disposiciones normativas de orden nacional, como la Ley 1424, implican la necesidad de realizar articulaciones y acciones conjuntas entre el gobierno nacional y el gobierno distrital, para avanzar en los compromisos con la verdad y la memoria histórica, a los cuales está convocada buena parte de la población en proceso de reintegración que habita en el Distrito Capital.

En Bogotá, la reintegración requiere fortalecer estrategias que permitan contrarrestar las ofertas sociales y económicas de la ilegalidad, y crear otras nuevas. La próxima administración distrital tiene el reto de incluir estas estrategias en la política pública distrital, y de construirlas a partir de plataformas de diálogo entre las instituciones, las comunidades y la población desmovilizada en proceso de reintegración, involucrando de manera cada vez más activa al sector económico, la academia y la cooperación internacional. Así mismo, busca articular la política y los programas nacionales.

La concertación creada a partir de plataformas de diálogo entre los diferentes actores permite integrar al conjunto social en una dinámica de corresponsabilidad, orientada a la construcción de salidas pacíficas para atender las problemáticas de seguridad que afectan tanto a las comunidades locales como a la población desmovilizada.

Bogotá ha acogido a los excombatientes y sus familias en sus procesos de desmovilización, de reintegración y de apuesta de futuro. Este ejercicio constituye un ejemplo para el país de una propuesta de política pública para su atención, comprendiendo que lo fundamental de la reintegración va de la mano con la articulación social e institucional y con la reconciliación.