Imprimir

Hace apenas una semana, en el proceso de implementación normativa del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, el Gobierno expidió el decreto 897 (29 de mayo de 2017), por medio del cual reestructura la Agencia Colombiana para la Reintegración, con miras a acoger el proceso de reincorporación de los/as miembros de las FARC-EP, modificando el nombre de la anterior Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (conocida hasta ahora por sus siglas como ACR) por Agencia Colombiana para la Reincorporación y la Normalización (ARN). La reforma gruesa que introduce este decreto es la creación, dentro de la ARN de una "Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP".
Es importante tener en cuenta que hasta el momento, el perfil de la que fue hasta hace una semana ACR, se orientaba sobre todo a la reintegración individual, sin perspectivas políticas (en otras épocas se hablaba de "reinserción", aunque todavía algunas personas usan esta expresión).

Ese modelo anterior de reintegración ha tenido, a mi modo de ver, aciertos y desaciertos, como toda política pública relacionada con procesos sociales, de por sí, complejos. Para empezar con los aciertos, la ACR ha logrado en todos estos años de actuación recuperar condiciones de ciudadanía para las personas que se acogen a la reintegración, provengan del grupo armado ilegal que provengan. La hasta ahora ACR, ha logrado un buen nivel de sensibilización en la sociedad y en el empresariado, tendiente a reducir resistencias frente a estas personas, generando alianzas importantes en lo educativo y en lo laboral. Sin embargo, el estigma a nivel social prevalece, por múltiples motivos que no analizaré aquí, pero que los lectores seguramente saben interpretar.

Otro de los aciertos de ACR consiste en haber acompañado a estas personas en la reconstrucción de sus proyectos de vida, en distintas dimensiones del proceso de reintegración. Quienes hemos tenido que interactuar por diversos motivos con personas en proceso de reintegración, encontramos en quienes han pasado por ACR y por las distintas entidades gubernamentales vinculadas a dicho proceso, personas que han ganado capacidades no solo en lo educativo, sino en su relacionamiento con el Estado y en su

ejercicio de ciudadanía.

Sin embargo, dentro de los desaciertos, considero que la reintegración hasta ahora ha tenido un sesgo muy mesiánico (sin desconocer la generación de competencias de las que he hablado) y no ha construido ciudadanos críticos, ni ha aportado competencias "cívico-políticas" en quienes se han acogido a dicho proceso, con excepción quizá de experiencias de "reinserción" antiguos, como las del M-19, o el EPL, pero en estos casos, además de que eran otros operadores estatales quienes estaban al frente del proceso de reintegración, algunas de las personas que se "reinsertaron" en esa época a la vida civil, buscaron por sus propios medios (a veces con precario apoyo del estado en esa dimensión) transformar y cualificar su discurso político para hacerlo coherente con las reglas democráticas, aunque mantuvieran en lo mayoría de los casos, visiones de izquierda.

Ahora bien, en los procesos más recientes, como las desmovilizaciones individuales de miembros de las FARC y del ELN, usadas de diferente manera, según la visión de los funcionarios gubernamentales encargados de promoverlas, la hasta ahora ACR ha promovido una reintegración "amnésica" que deja de lado la dimensión política de las personas acogidas a dicho proceso. Ello en parte es explicable, dado que dichas desmovilizaciones en ocasiones han sido promovidas como estrategia de guerra (quitarle hombres y mujeres a los grupos insurgentes y convertirlos en delatores) y no como resultado de acuerdos de paz, tendientes a transformar su accionar bélico en reivindicación política y comunitaria, que es lo propio del acuerdo de paz firmado en Noviembre con las FARC.

La reincorporación en el marco del Acuerdo Final con esa guerrilla, requiere por el contrario una perspectiva *anamnésica*, con el fin de que su punto de partida sea obviamente la dimensión colectiva del proceso y con miras al ejercicio de la política o de formas asociativas, por parte de los/as excombatientes de dicho grupo. Lo primero, en aras de que "la política no sea la continuación de la guerra, por otros medios" (siguiendo la famosa frase de Carl von Clausewitz) sino que se convierta en ejercicio democrático sin más armas que los argumentos y su debate público. Lo segundo, de cara a las perspectivas de trabajo comunitario o cooperativo para algunos/as excombatientes.

Por las anteriores razones la categoría contenida en la famosa sigla DDR (*Desarme, Desmovilización y Reintegración*), al menos en lo referido a las FARC-EP, ya no tiene la misma vigencia que frente a procesos anteriores, pues el Acuerdo ha hablado de "dejación de armas" y entrega a terceros garantes (Naciones Unidas); y reincorporación, en lugar de desmovilización, dado que el espíritu del acuerdo es lograr una vigencia política en el marco de la legalidad, lo cual implica que aunque militarmente se concentran en esta fase del proceso, no desmovilizan sus ideas sino que las reivindicarán por otros medios en el marco de la legalidad democrática.

Dentro de las novedades del decreto está la creación del *Programa de Reincorporación Económica y Social de las FARC-EP,* cuyo objeto es, como su nombre lo indica, garantizar las condiciones adecuadas para que los hombres y mujeres de esa guerrilla, "según sus intereses" (inciso 1 del artículo 3) se reincorporen tomando como punto de partida 4 subprogramas trazados allí: Prestaciones económicas y seguridad social, proyectos productivos, planes y programas de atención de beneficiarios y organización territorial y comunitaria.

Quizá la novedad mayor, a la que no se dieron sin embargo las herramientas necesarias, fue la creación de la *Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP*, la cual es definida en el artículo 4 como "*un grupo de trabajo adscrito a la Dirección General de la ARN*", que debe tener como referente los términos que defina el Consejo Nacional para la Reincorporación (CNR), organismo creado previamente, conformado por dos representantes del Gobierno (Ministra de Trabajo -en su momento Clara López-, Director de la entonces ACR Joshua Mitriotti, todavía en funciones, y dos representantes de las FARC-EP: Pastor Alape y Jairo Quintero).

No se dotó sin embargo a esta Unidad de la suficiente autonomía, pues aunque se establece que la *designación* del coordinador de dicha Unidad Técnica se hará por parte del Consejo Nacional de Reincorporación, al mismo tiempo se establece que será "de libre nombramiento y remoción del Director General de la ARN" (quien sigue siendo el mismo director de la antes ACR), funcionario que a su vez participa del CNR, como se ha explicado.

Lo anterior, a mi modo de ver, resta independencia de origen a quien vaya a ejercer dicho cargo. Otro asunto que resta capacidad de incidencia efectiva es que el coordinador de dicha entidad, "*participará* en el diseño e implementación del Programa Nacional de Reincorporación Económica y social" (resaltado mío), cuando lo que se le debió confiar es un liderazgo más proactivo en la configuración de dicho programa.

Pero sin duda la carencia más fuerte de esta Unidad Técnica, es depender, en la ordenación del gasto, del Director General de la ARN, el cual *podrá* delegarle a dicha Unidad Técnica la ordenación del gasto. Es comprensible que si se crea al interior de una Agencia de mayor envergadura, una Unidad con funciones más acotadas, se conserve en cabeza del funcionario jerárquicamente superior, la iniciativa y la ordenación del gasto, pero todos los factores mencionados, combinados, hacen presumir que se trata de una Unidad con muy poco margen de maniobra en el diseño, sobre todo considerando que el cambio de nombre de la ACR no supone *per se*, una transformación inmediata de su enfoque. Hubiese sido mejor crear una especie de "dirección adjunta" cuyo nombramiento (y remoción) no quedasen al arbitrio del Director General de la anterior ACR.

Otra restricción importante es que la creación de la nueva Unidad Técnica para la reincorporación de las FARC no podrá implicar aumento en los costos anuales de la planta de personal de la ARN, en aplicación del artículo 92 de la ley 617 de 2000, situación que en la práctica puede conducir a que la nueva Unidad sea vista con recelo por parte de los funcionarios antiguos de dicha entidad, pues entrará a competir por los cargos actualmente disponibles.

En conclusión, este decreto 897, como otras normas de la implementación, puede ser una buena muestra de cómo se "reestructura" una entidad, sin reformar nada de fondo. El compromiso con la implementación de los acuerdos de paz no puede quedar sujeto a leyes como la 617 de 2000, que tuvieron un contexto muy distinto. La Paz requiere recursos frescos, capacidad de agencia por parte de quienes desempeñen los nuevos cargos creados, y sobre todo, independencia y autonomía respecto de las entidades predecesoras.

Francisco Taborda Ocampo. Docente en Derecho Penal Internacional y Justicia Transicional. Presidente de la Corporación Latinoamericana SUR.