

17

COLECCIÓN DE
INVESTIGACIONES
EN DERECHO

Justicia, memoria, integración

Debates teóricos y experiencias
en el marco de las instituciones sociales

Adriana María Ruiz Gutiérrez, Adriana Valderrama López
& Alfonso Galindo Hervás (compiladores)



Universidad
Pontificia
Bolivariana

UNIVERSIDAD DE
MURCIA



Grupo de Investigación sobre Estudios Críticos
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas

341.73
R934

Ruiz Gutiérrez, Adriana María, compilador
Justicia, memoria, integración. Debates teóricos y experiencias en el marco de las instituciones sociales / Compiladores Adriana Ruiz Gutiérrez, Adriana Valderrama López y Alfonso Galindo Hervás -- 1 edición -- Medellín: UPB, 2020.
338 páginas: 17 x 24 cm. -- (Colección Investigaciones en Derecho, 17)
ISBN: 978-958-764-817-1 / ISBN: 978-958-764-818-8 (versión web)

1. Conflicto armado – Colombia -- 2. Integración social -- 3. Inclusión social --
I. Valderrama López, Adriana, compilador -- II. Galindo Hervás, Alfonso, compilador --
III. Título (Serie)

CO-MdUPB / spa / RDA
SCDD 21 / Cutter-Sanborn

© Andrés Felipe Duque Pedroza

© Henry Roberto Solano Vélez

© Jesús-María Silva Sánchez

© Julián Sauquillo González

© Enrique Ujaldón Benítez

© Miguel Cardina

© Beatriz Elena Mejía Restrepo

© Alfonso Galindo Hervás (Autor compilador)

© Adriana María Ruiz Gutiérrez (Compilador)

© Adriana Valderrama López (Compilador)

© Universidad de Murcia

© Editorial Universidad Pontificia Bolivariana

Vigilada Mineducación

© Juan David Villa Gómez

© Ledis Bohórquez Farfán

© Polina Golovátina-Mora

© Raúl Alberto Mora

© Santiago Rodas

© Hernando Blandón-Gómez

Justicia, memoria, integración

Debates teóricos y experiencias en el marco de las instituciones sociales

ISBN: 978-958-764-817-1

ISBN: 978-958-764-818-8 (versión web)

DOI: <http://doi.org/10.18566/978-958-764-818-8>

Primera edición, 2020

Escuela de Derecho y Ciencias Políticas.

CIDI. Grupo de investigación sobre Estudios Críticos. Proyecto: Modelo actual de reintegración: giros y continuidades del discurso securitario, atendiendo a la prevención del delito mediante la superación de las condiciones de vulnerabilidad de las personas en proceso de reintegración del Grupo territorial Paz y Reconciliación de Medellín" (radicado 108C-05/18-77), suscrito por la Universidad Pontificia Bolivariana, la Universidad de Murcia y la Universidad de Navarra.

Gran Canciller UPB y Arzobispo de Medellín: Mons. Ricardo Tobón Restrepo

Rector General: Pbro. Julio Jairo Ceballos Sepúlveda

Vicerrector Académico: Álvaro Gómez Fernández

Decano Escuela de Derecho y Ciencias Políticas: Jorge Octavio Ramírez Ramírez

Editor: Juan Carlos Rodas Montoya

Coordinación de Producción: Ana Milena Gómez Correa

Diagramación: Geovany Snehider Serna Velásquez

Corrección de Estilo: Santiago Gallego y Juan Pablo Rangel

Fotografías: © Sergio Gómez Z. - www.sergiogomez.rocks

Dirección Editorial:

Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2020

Correo electrónico: editorial@upb.edu.co

www.upb.edu.co

Telefax: (57)(4) 354 4565

A.A. 56006 - Medellín - Colombia

Radicado: 1910-30-09-19

Prohibida la reproducción total o parcial, en cualquier medio o para cualquier propósito, sin la autorización escrita de la Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.



Modelo de reintegración de excombatientes en Colombia: una revisión a partir de su noción de capacidades humanas*

*Beatriz Elena Mejía Restrepo
(Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia)*

1. Introducción

Tanto el concepto de “construcción de paz” como el de “desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes” (DDR) son promovidos por las Naciones Unidas al terminar la Guerra Fría, lo que propicia la terminación del conflicto interno en varios países de África y América Latina, y la instauración de las operaciones de paz. Para ese momento se afianzaba el consenso liberal sobre la paz bajo el supuesto de que la liberalización en países que habían sufrido guerras civiles ayudaría a crear condiciones para una paz estable y duradera. Las operaciones de paz de la ONU intentaban transformar

* Este trabajo se realizó en el marco del proyecto de investigación “El modelo actual de reintegración: giros y continuidades del discurso securitario, atendiendo a la prevención del delito mediante la superación de las condiciones de vulnerabilidad de las personas en proceso de reintegración del Grupo Territorial Paz y Reconciliación de Medellín”, adscrito al Grupo de Investigación sobre Estudios Críticos de la Universidad Pontificia Bolivariana.

los Estados afectados en democracias liberales de mercado a través de un modelo estándar que incorporaba la reconstrucción socioeconómica, y los países acuñaron el término DDR para referirse a la disolución de facciones y su incorporación a un empleo civil. Más adelante, la ONU (2006) propuso los Estándares Integrados de DDR (IDDRS, por su sigla en inglés), donde definió la reintegración como “un proceso por el que los excombatientes adquieren la condición de civiles y obtienen un empleo sostenible e ingresos regulares” (p. 34).

En Colombia, a pesar de su tradición de más de cuatro décadas en acuerdos de paz, el DDR, como hoy se conoce, fue insertado en el discurso institucional a partir de 2006 con el acuerdo entre el Gobierno y las Autodefensas Unidas de Colombia, momento en que se creó la Alta Consejería para la Reintegración (ACR, actualmente Agencia para la Reincorporación y la Normalización, ARN) y fue acogida la definición de los IDDRS. En 2008 se expidió la Política Nacional de Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Armados Ilegales, y en 2011 la estrategia de la ACR dio un giro hacia un modelo de atención multidimensional que buscó promover el desarrollo de capacidades en excombatientes para superar la vulnerabilidad. Este nuevo enfoque, a pesar de plantear una diferenciación con el modelo propuesto por la ONU, se rige por los principios promovidos por la misma desde el fin de la Guerra Fría y su Informe de Desarrollo del año 1993, que presenta una noción de desarrollo basada en la teoría de las capacidades de Amartya Sen. La teoría de Sen, aunque hace un aporte significativo a la discusión de desarrollo sostenida hasta ese momento, descansa en la noción del individualismo y un modelo economicista que se queda corto frente a los retos de paz en el país.

La obra de Sen se desarrolla en el marco de un nuevo orden mundial y el auge del neoliberalismo que reivindica los principios del liberalismo clásico, no solo en la política económica de los países, sino como orden social enraizado en las libertades individuales. Su teoría de las capacidades atañe a las libertades reales que tiene el individuo para llevar su vida como desea, como principio de bienestar, cimentada en una ontología liberal donde la sociedad está determinada por las relaciones económicas y la autonomía del individuo en procura de su autorrealización. El retorno del excombatiente a la comunidad, desde la perspectiva de la superación de las condiciones de vulnerabilidades social, económica y psicoafectiva, exige también pensarse en términos de las capacidades colectivas, irreductibles a términos individuales, que una sociedad debe desarrollar en procura de alcanzar una reintegración.

gración comunitaria. En este sentido, esa composición examina, con crítica, el enfoque de capacidades adoptado por el modelo, advirtiendo los logros y las deficiencias en el proceso de reintegración de los excombatientes.

En Colombia, la mayor parte de la literatura sobre reintegración versa sobre la implementación del modelo y se centra principalmente en las estrategias de reinserción económica, generación de ingresos y empleabilidad, destacando esta dimensión como la de mayor riesgo para la reincidencia en grupos criminales. Otros trabajos abordan la educación como un medio productivo que garantizaría el acceso del excombatiente al mercado laboral. Con respecto al aspecto psicosocial, los principales trabajos giran alrededor de la salud mental y las relaciones con la familia. Pocos de ellos abordan el asunto de la reintegración comunitaria, más allá de plantear los sentimientos de exclusión, estigmatización e inseguridad que experimentan los excombatientes en las comunidades receptoras. Se evidencia un déficit en investigaciones que hagan una revisión a los fundamentos conceptuales y las premisas sobre las cuales está basado el modelo, de manera que este trabajo se inscribe en el análisis de la reintegración desde sus bases ontológicas, revisando la noción implícita de desarrollo en el modelo y dando cuenta de las tensiones que este suscita en clave de reintegración comunitaria.

El presente trabajo busca comprender el modelo de reintegración de excombatientes en Colombia en términos de reintegración comunitaria, haciendo una revisión al enfoque de capacidades humanas que este adopta. Para ello, aborda en un primer momento el sentido y alcance que tiene para el modelo la dimensión comunitaria en la ruta de reintegración; en un segundo momento, describe el modelo en virtud de su concepción de las capacidades humanas con las cuales busca la superación de las condiciones de vulnerabilidad. Finalmente, lo analiza a partir de la comprensión de la fundamentación y el alcance de las capacidades colectivas más relevantes en el proceso de reintegración comunitaria, identificando tanto logros como posibles deficiencias.

La hermenéutica constituye el paradigma de esta investigación a partir del análisis documental como herramienta metodológica para la construcción crítica de conocimiento. La recopilación, sistematización y el análisis de documentos de tipo institucional y entrevistas realizadas a funcionarios de la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), y a participantes en proceso de reintegración, se complementarán con la revisión de otras fuentes documentales desde Amartya Sen, y sus críticos y

comentaristas, además de investigaciones académicas e informes de organismos nacionales e internacionales.

La relevancia de esta composición reposa en el aporte que puede hacer a la comprensión del modelo institucional de reintegración de excombatientes en Colombia desde una mirada crítica a sus fundamentos. Este busca los sentidos, desde las nociones y premisas que lo fundan, de un proceso que tiene un alto impacto en la vida social comunitaria del país, lo que contribuye a la delimitación de un nuevo problema en términos de construcción de paz. Una mirada desde esta perspectiva es de gran importancia para la academia, a la que nutre con nuevas preguntas, así como para las instituciones y la sociedad, en tanto que brinda un nuevo punto de partida para el análisis en el diseño de política pública en materia de DDR, y despeja un camino para las discusiones en el marco de procesos participativos para la construcción de paz desde la reintegración y la reincorporación.

2. El modelo de reintegración de excombatientes y su dimensión comunitaria

Desde finales del año 1990, el Gobierno nacional colombiano se ocupa de procesos de DDR derivados de acuerdos de paz con grupos insurgentes (o grupos armados organizados al margen de la ley, como lo estableció posteriormente la ley 975 de 2005). Sin embargo, el primer antecedente de negociación en la historia reciente del país con estos grupos se dio en 1982 bajo el gobierno de Belisario Betancur, que derivó en amnistía e indulto. Para la década de los años 90, y hasta principios de los 2000, el apoyo que brindaba el Estado al excombatiente se limitaba a facilitar su tránsito a la vida civil bajo un enfoque minimalista que contemplaba un apoyo económico temporal a través de servicios tercerizados y sin un marco estratégico definido para la atención de este grupo poblacional. Hasta ese momento existieron diferentes oficinas gubernamentales encargadas de administrar los programas de incorporación a la vida civil, tales como la Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación (gobierno de Virgilio Barco, 1986-1990), la Oficina Nacional de Reinserción (gobierno de César Gaviria, 1990-1994), la Secretaría Especial para la Reinserción (gobierno

de Ernesto Samper, 1994-1998) y la Dirección General para la Reinserción (gobierno de Andrés Pastrana, 1998-2002).

Bajo el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), con la expedición del Decreto 128 de 2002 que reguló la reincorporación a la vida civil, se abrió el camino para establecer un proceso para las desmovilizaciones individuales y colectivas de miembros de grupos armados al margen de la ley a través de la creación del Programa para la Reincorporación a la Vida Civil: “El Estado colombiano está facultado para recibir dos tipos de población desmovilizada. Los desmovilizados colectivos, que se entregan como grupo, previa negociación y acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y los desmovilizados individuales, que se entregan individualmente y son atendidos por el Ministerio de Defensa Nacional” (CONPES 3554, 2008, p. 3).

A partir del año 2006, en el marco del Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el Estado se apropió de los servicios de apoyo brindados a los excombatientes y se creó la Alta Consejería para la Reintegración (ACR, actualmente ARN), que dio un salto estratégico hacia una noción de reintegración de mayor alcance y llevó a cabo el acompañamiento a este grupo poblacional a partir de las líneas de atención jurídica, en salud, educativa, psicosocial y de generación de ingresos. A partir de ese momento, se dio un salto de una política de tipo asistencialista y de corto plazo a una con una mirada más integral de largo plazo.

En 2008 se expidió el CONPES 3554 —Política Nacional de Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Armados Ilegales (PRSE)— que estableció que la reintegración debe ser “parte integral y complementaria a las estrategias de consolidación de paz, seguridad y desarrollo socioeconómico de una nación” (p. 6).

El Secretario General de la ONU (2005) define reintegración como “el proceso a través del cual los desmovilizados adquieren un estatus civil y consiguen un empleo e ingreso económico de manera sostenible” (citado en CONPES 3554, 2008, p. 7), una definición similar a la de los Estándares Integrales de DDR (IDDRS) promovidos por este organismo, que rezan que la reintegración es “un proceso por el que los excombatientes adquieren la condición de civiles y obtienen un empleo sostenible e ingresos regulares” (ONU, 2006, p. 34). Por lo tanto, las Naciones Unidas tienen una gran influencia en la concepción del DDR en Colombia y en la noción del modelo

de atención al grupo poblacional de los excombatientes basada en el paradigma de desarrollo promovido por este organismo.

El CONPES 3554 (2008) hace claridad en la definición de los conceptos fundamentales que regirán la política. Una de las más relevantes, en términos de la concepción del DDR, es la diferencia que hace entre reinserción y reintegración. Con reinserción, el Secretario General de la ONU (2005) se refiere a “medidas asistencialistas de corto plazo, que permiten cubrir las necesidades básicas inmediatas de los desmovilizados y sus familias, tales como pensión, alimentos, ropa, refugio, servicio médico, educación a corto plazo y entrenamiento para el empleo” (CONPES 3554, 2008, p. 7), mientras que la reintegración se define, como se enunció antes, proponiendo estrategias basadas en el individuo, la familia y la comunidad de manera diferenciada y cubriendo las áreas de la salud, jurídica, psicosocial, educación y generación de ingresos. Para este propósito, la ACR diseña y pone en marcha el Modelo de Atención Psicosocial para la Paz (MAPAZ), dirigido a los excombatientes, sus familias y a las comunidades receptoras, el cual tuvo vigencia hasta 2011.

Por otra parte, el CONPES define dos enfoques de la reintegración, uno basado en el individuo y otro basado en las comunidades. Estos son producto de las recomendaciones del Banco Mundial y la ONU en el Multi-Country Demobilization and Reintegration Program (MDRP) desde comienzos de la primera década del siglo XXI, que dieron origen a la estrategia de reintegración basada en comunidades: “La reintegración basada en individuos tiene como objetivo desarrollar, generar y fortalecer las capacidades y habilidades de las personas y [los] grupos desmovilizados para facilitar su interacción dentro de la sociedad y proyectar sus actividades hacia futuro. Esta intervención busca el empoderamiento de los desmovilizados para que asuman control de su vida, evitando la creación de un sistema asistencialista” (Escobar, Urrea & Cadavid, 2017, p. 37). Paralelamente, la reintegración basada en comunidades tiene como objetivo “promover la convivencia, la reconciliación y fortalecer socialmente a las comunidades receptoras” (p. 52).

Con respecto al diagnóstico de las variables socioeconómicas de interés para la PRSE, el CONPES 3554 (2008) afirma que la mayoría de las personas en proceso de reintegración se encuentran en los rangos de edad económicamente activa, y se basa en datos del Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) del Ministerio de Defensa (s. f.), que sostiene que “[e]l 63,8% de los adultos desmovilizados registra edades entre

los 26 y 40 años; el 26,6% se encuentra entre 18 y 26 años. El restante 9,6% corresponde a mayores de 40 años” (p. 15).

El CONPES 3554 (2008) dice:

El índice de educación de los participantes muestra importantes avances e incrementos en la población que supera la educación secundaria y proyecta la demanda de apoyos para la tecnificación, profesionalización y capacitación específica. El 66% de la población adulta tiene algún vínculo de pareja, mientras que un 34% son solteros; en promedio el núcleo social de base de un desmovilizado lo conforman tres personas. Teniendo en cuenta esta característica, el número de personas objeto de la atención del Estado colombiano puede ascender a más de 143 mil (entre desmovilizados y familias) (p. 16).

Adicionalmente, el diagnóstico presentado en el CONPES 3554 plantea los ejes problemáticos que enfrentan los excombatientes para su reintegración social, económica y comunitaria, entre los que se encuentran las limitaciones en su situación jurídica (principalmente por no poseer registro civil u otros documentos de identificación ciudadana), los atributos psicosociales y los valores que limitan su posibilidad de interacción social, los estilos de vida insalubres, los bajos niveles de educación formal, la escasa experiencia y formación para el trabajo, los factores estructurales de mercado que impiden la generación de ingresos sostenibles y, finalmente, los entornos socialcomunitarios con condiciones y aprendizajes de convivencia y reconciliación insuficientes (pp. 19-23).

En cuanto a la situación jurídica, en particular, se tiene lo siguiente:

A partir de la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia el 11 de julio de 2007 los funcionarios judiciales no cuentan con un marco normativo que les permita conceder los beneficios jurídicos establecidos en la Ley 782 de 2002 a aproximadamente 19.000 desmovilizados de las aui, lo cual impide resolver su situación jurídica y desestimula la concurrencia de quienes no han rendido versión libre en el marco de dicha ley (3.150 personas) (conpes 3554, 2008, p. 19).

En 2011, la estrategia del Estado dio un viraje hacia un modelo multidimensional que se fundamenta en la superación de condiciones de vulnerabilidad y el ejercicio autónomo de la ciudadanía, y cuyo referente más próximo,

como la misma ACR (s. f. a) lo indica, es la estrategia UNIDOS de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE¹) (p. 10), que se fundamenta en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) desarrollado por Alkire y Foster en 2007 para reflejar el grado de vulnerabilidad por la privación de las personas y los hogares en un conjunto de dimensiones, bajo las ideas y los aportes del economista Amartya Sen (1999), quien plantea que la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades a los individuos y no única ni principalmente como la falta de ingresos (p. 114).

En el caso específico de Colombia, el IPM fue desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación y acoge las dimensiones de ingresos y trabajo, educación y capacitación, salud, habitabilidad y condiciones de la niñez. Más tarde, la ANSPE incluyó las dimensiones de identificación ciudadana, nutrición, bancarización y ahorro y acceso a la justicia, como lo muestra su Manual de Oferta y Rutas (MOR) (ACR, 2014).

Del mismo modo, el nuevo modelo de reintegración liderado por la ARN establece ocho dimensiones que reflejan las variables que inciden en el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades del individuo y de su grupo familiar, y que se hace operativa con la ruta de reintegración concertada en un plan de trabajo de manera conjunta con el excombatiente (ARN, s. f. a, p. 9). Esta ruta es un conjunto de condiciones, beneficios, estrategias, metodologías y acciones definidas por la agencia para promover el desarrollo de capacidades, superar la situación de vulnerabilidad e incentivar el ejercicio autónomo de la ciudadanía (ACR, Resolución 1356, 2016, art. 3), que se desarrolla en un periodo promedio de seis años y medio. Las dimensiones abordadas en la ruta son la personal, familiar, educativa, productiva, de habitabilidad, de salud, de seguridad y de ciudadanía. Es importante mencionar que a partir de 2017, y de manera simultánea a este modelo, la ARN avanza en el modelo de reincorporación de excombatientes de las FARC-EP².

Según la malla de dimensiones del modelo, la dimensión personal busca acrecentar la capacidad del excombatiente de establecer relaciones socia-

¹ La ANSPE fue fusionada con el Departamento para la Prosperidad Social (DPS).

² A partir del año 2017, la Agencia para la Normalización y la Reincorporación (ARN) asume el acompañamiento a los miembros de las FARC-EP desmovilizados por el acuerdo entre este grupo armado y el Gobierno nacional en octubre de 2016 (al que se le denomina “Reincorporación”), y se ocupa de manera simultánea de la reintegración de los demás miembros de otros grupos bajo estrategias diferenciadas.

les, interpersonales y sociogrupales que le posibiliten el mejoramiento de la calidad de vida con énfasis en la salud mental; la dimensión familiar invita al excombatiente y su familia a constituirse como un entorno protector por medio de la convivencia familiar y la promoción y protección de los derechos y deberes familiares; la dimensión productiva tiene como propósito la generación de ingresos sostenibles en el marco de la legalidad; la dimensión de hábitat busca mejorar las condiciones de habitabilidad acordes al contexto cultural y la condición socioeconómica del excombatiente en un entorno físico que facilite la vida familiar y comunitaria; la dimensión de salud tiene como objetivo desarrollar estilos de vida saludables a partir de la promoción y prevención de su salud física y mental; la dimensión educativa pretende que el excombatiente alcance niveles educativos acordes con su contexto y que posibiliten el desarrollo de su proyecto de vida; la dimensión ciudadana tiene como propósito que la persona esté en capacidad de reconocerse como ciudadano activo y autónomo desde el ejercicio de los principios democráticos; y, finalmente, la dimensión de seguridad busca el reconocimiento y la gestión del riesgo de victimización y reincidencia (ARN, s. f., hoja 1).

El nuevo modelo multidimensional no contempló en su diseño la dimensión comunitaria como parte de la ruta de reintegración del excombatiente, es decir, como parte de las ocho dimensiones necesarias para culminar el proceso de reintegración; sin embargo, la incorpora en la estrategia de la agencia al dirigir tres acciones concretas, dos de las cuales se implementaron desde el año 2007 bajo el modelo anterior. Estas son el Modelo de Reintegración Comunitaria (MRC), el programa Mambrú no va a la Guerra, el programa Este es Otro Cuento y el programa Iniciativas Territoriales. Más adelante, se integran a la estrategia de reintegración comunitaria las ochenta (80) horas de acciones de servicio social que deben prestar los excombatientes en las comunidades.

Los MRC fueron creados para impulsar las relaciones de confianza, convivencia y no estigmatización en lugares donde las personas en proceso de reintegración habitan o desarrollan actividades productivas por su parte. Mambrú busca la promoción y protección de los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y la prevención frente al reclutamiento, el uso y la utilización de menores por parte de grupos armados ilegales; y, finalmente, las Iniciativas Territoriales potencian escenarios de reconciliación social a partir de la promoción del ejercicio de la ciudadanía y la participación comunitaria (ARN, 2018a, p. 63). Esta última acción surge a partir

de 2017 y se lleva a cabo según las alternativas identificadas en el territorio, frecuentemente en comunidades sujeto de reparación colectiva.

Como antecedente de la estrategia comunitaria es importante mencionar que en 2006, con la creación de la ACR, surgió la Unidad de Trabajo con la Comunidad (UTC), la cual tiene “[1]a misión de diseñar un modelo de intervención conducente a coordinar e implementar acciones para la promoción y la consolidación de escenarios locales de convivencia y reconciliación que vinculen a las comunidades mediante procesos participativos, de tal forma que se logre la reintegración de los desmovilizados a la sociedad” (ACR, 2010, p. 10).

La UTC se incluye en el documento CONPES 3554 para coordinar los programas y las iniciativas encaminadas a fortalecer la estrategia de reintegración con enfoque comunitario con las tres acciones anteriormente expuestas, que son implementadas por operadores externos bajo los lineamientos de la agencia y algunos organismos internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Unión Europea, que han tenido un papel relevante en el desarrollo de la estrategia no solo en el apoyo financiero, sino también en asistencia técnica.

De acuerdo con la revisión documental realizada, esta estrategia ha tomado diversas denominaciones a lo largo de los años (e incluso en el mismo período de tiempo, como se evidencia en 2016), especialmente a partir del nuevo modelo multidimensional. Esta ha recibido nombres como Estrategia de reintegración basada en comunidades (ACR, 2010), Estrategia comunitaria (ACR, 2016a, 2016b), Reintegración con enfoque comunitario (ACR, 2016c) y Mecanismos de prevención del reclutamiento y reintegración comunitaria para la construcción de paz (ARN, 2018b). De otra parte, a la estrategia de reintegración económica, social y comunitaria de la agencia se le ha denominado en algunos documentos (especialmente, de la OIM) Programa de reintegración de excombatientes con enfoque comunitario (OIM, USAID, s. f.).

En los documentos técnicos de la agencia también se evidencia la relevancia que tiene el Modelo de Reintegración Comunitaria (MRC) en la estrategia comunitaria, que se consolida en el 2010 después de experiencias piloto y sobre el cual se podría afirmar que gira la estrategia completa, estableciéndose objetivos, resultados e impactos previstos entre los que se incluyen los provenientes de las otras dos acciones. Por este motivo, el análisis versará sobre el MRC, considerando, además, que la acción Iniciativas

Comunitarias no tiene criterios definidos y corresponde al trabajo de cada grupo territorial de la agencia.

El objetivo del MRC es “contribuir a la reintegración basada en comunidades a partir de la construcción de vínculos ciudadanos, de manera contextualizada, entre las personas en proceso de reintegración y sus comunidades receptoras, así como entre las comunidades receptoras y las instituciones locales” (ACR, s. f. b, numeral 1.1) y sus fundamentos conceptuales se encuentran en la guía conceptual y metodológica *Tejer el Camino* (ACR, 2010). Allí se presenta el modelo que se lleva a cabo para facilitar la llegada y permanencia del excombatiente en su comunidad receptora alrededor de una iniciativa comunitaria que vincula a víctimas, excombatientes, líderes y población en general.

El MRC contempla cinco fases; inicia con una primera de diagnóstico sobre la confianza entre la comunidad y las personas en proceso de reintegración, y de estas, en general, en las instituciones públicas; la participación en los asuntos locales, los espacios físicos de encuentro de la comunidad y las percepciones sobre los conceptos de reintegración y reconciliación a partir de imaginarios colectivos, y tiene duración de tres meses (ACR, s. f. b, numeral 1.2.1). La segunda fase es la de formación ciudadana, con duración de cuatro meses, y contempla temáticas relacionadas con reintegración, reconciliación, derechos humanos, habilidades ciudadanas y justicia transicional (las bases teóricas y temáticas son las de la metodología de formación ciudadana de la Fundación Social)³ (ACR, s. f. b, numeral 1.2.2). El tercer momento es el desarrollo de un proyecto comunitario con enfoque productivo, asociativo o de infraestructura donde los participantes en la formación ciudadana deben participar, identificar, deliberar y concertar una respuesta visible y tangible a un problema socialmente relevante en torno a la convivencia, durante cuatro meses (ACR, s. f. b, numeral 1.2.3). Una cuarta fase se refiere a una acción simbólica que es un acto público que incluye elementos culturales, lúdicos y del contexto local, y se hace como cierre del proceso comunitario o de manera transversal (ACR, s. f. b, numeral 1.2.4). Finalmente, se realiza la sistematización de la experiencia, que tiene un mes de duración (ACR, s. f. b, numeral 1.2.5).

³ Uno de los grupos empresariales más importantes de Colombia, compuesto por seis empresas que compiten en el mercado, pero cuya matriz es una organización sin ánimo de lucro.

En 2011, con el cambio del modelo MAPAZ al modelo multidimensional, la agencia establece la ruta de reintegración de manera que cada excombatiente, después de un año de normalización, acuerda en un plan de trabajo con su profesional reintegrador el esquema de actividades en cada una de las ocho dimensiones que debe llevar a cabo para lograr su reintegración de manera exitosa. Como bien se mencionó, la estrategia comunitaria no hizo parte de las dimensiones y se contempló de manera paralela a la ruta. En 2016 se incorpora el MRC a la ruta de reintegración en la dimensión ciudadana, lo que permite que algunos de los excombatientes la incluyan en su plan de trabajo como parte de esta, sin constituir requisito para culminar su proceso. Sin embargo, en el informe final de gestión del director de la ARN del cuatrienio 2014-2018 la estrategia comunitaria sigue apareciendo por fuera de la dimensión ciudadana.

De otro lado, se flexibiliza la implementación de las fases, de manera que no todas deben llevarse a cabo en el mismo momento, sino que aquella dependerá del contexto y las oportunidades en los municipios. En el informe de rendición de cuentas de la ACR (2017a), se declara un nuevo objetivo de la reintegración comunitaria, así: “Fortalecer los espacios para el encuentro de los actores sociales en torno a la deliberación de los asuntos públicos que permitan la reconstrucción de la confianza entre los miembros de las comunidades y el Estado. También, se promueve la construcción de consensos y ciudadanía dentro de una cultura de la legalidad que faciliten escenarios de reconciliación” (p. 23).

Entre 2014 y 2018 se desarrollaron e implementaron 290 procesos comunitarios en el país (28 MRC, 116 Mambrú y 146 Iniciativas Comunitarias) que han incluido a 26.132 personas entre excombatientes en proceso de reintegración, familiares y comunidad en general. El total de iniciativas comunitarias se llevó a cabo entre 2016 y 2017 y se proyectaron 126 para 2018 (ARN, 2018b, p. 62). Desde 2014 se focalizaron entre nueve y diez municipios para la implementación de MRC y en 2017, en el marco de la alianza entre la OIM y la ARN, estos tuvieron tres enfoques: productivo, de reconciliación y uno transversal de participación, dados por las condiciones y necesidades del territorio, así como por la existencia y posibilidad de articulación con aliados estratégicos locales (ARN, 2018b, p. 64). Entre los proyectos comunitarios desarrollados se encuentra la construcción de par-

ques y centros barriales, el mejoramiento de espacios públicos, y la implementación de huertas comunitarias y proyectos de artesanías, entre otros⁴.

En 2016, la ARN (para el momento ACR), con el apoyo de la OIM y USAID, hizo una evaluación al Modelo de Reintegración Comunitaria (MRC) a partir de un estudio de caso que comparó la intervención en dos municipios, en el que se evidenció la heterogeneidad en los procesos, lo que podría explicarse por la tercerización de la operación y la autonomía de los grupos territoriales de la agencia. Como resultado del ejercicio, se identificaron aprendizajes para su implementación en todos los municipios, de manera que al considerarlos se aseguró el éxito del modelo. Estos aprendizajes destacaron la importancia de: 1) monitoreo constante de la agencia e involucramiento del operador, 2) participación de la comunidad para adaptar y ajustar el programa a sus necesidades, 3) inclusión del componente de reintegración y reconciliación en la formación ciudadana, 4) ajuste del material de las capacitaciones al nivel educativo de la comunidad, 5) claridad y creatividad en el mensaje, 6) visibilidad del programa en la comunidad y el entorno y 7) coordinación interinstitucional en todos los niveles (OIM, USAID, s. f.).

Como bien podría afirmarse, el desarrollo de un MRC facilita que la comunidad se movilice alrededor de un proyecto para el bienestar colectivo, el consenso entre los participantes y la formación ciudadana. No obstante, la agencia plantea que el modelo se orienta a construir vínculos entre los excombatientes en proceso de reintegración y los miembros de la comunidad receptora, en lo cual no es clara la incidencia del excombatiente como lineamiento general en todas las experiencias municipales, entendiéndose más como un proceso de participación ciudadana en comunidades receptoras. Se evidencia, además, la heterogeneidad en su funcionamiento, dada su tercerización a través de operadores, el criterio autónomo del profesional reintegrador y el interés del excombatiente, sumado a que el MRC no constituye un paso obligado por la ruta de reintegración, lo que impide, en términos generales, que se evidencien resultados en los beneficiarios de la agencia. De hecho, entre todos los documentos oficiales y no oficiales no se encontró información disponible de la cantidad de excombatientes que han participado del mismo.

⁴ No fue posible encontrar información disponible sobre el consolidado de proyectos comunitarios desarrollados en el marco del MRC, así como la cantidad de excombatientes que participaron en este proceso.

Por otra parte, los contenidos trabajados en las noventa horas de formación ciudadana son desarrollados por cada operador en un plan de formación que es validado en cada proceso a partir de la fase diagnóstica, tal como lo plantea el anexo técnico del MRC cuando establece que “las temáticas deben ser priorizadas y desarrolladas de acuerdo a [sic] los hallazgos del diagnóstico” (ACR, s. f. b, numeral 1.2.2), lo cual resulta pertinente en términos de un proceso que se contextualice y adapte a las condiciones del territorio. Sin embargo, no disponer de un currículo básico o una caja de herramientas que recoja las bases conceptuales y las orientaciones mínimas de la ARN en términos de reintegración comunitaria puede favorecer la aleatoriedad de los resultados del modelo y no garantizar que se eliminen las barreras en términos de la integración del excombatiente al proceso.

3. Las capacidades en el modelo de reintegración de excombatientes

Como bien se mencionó antes, el MRC fundamenta su estrategia en el enfoque de capacidades de Amartya Sen, el cual ha sido ampliamente citado por economistas y científicos sociales. El consenso, en un marco de análisis multidimensional del bienestar, ha logrado posicionar en el ámbito académico y de políticas públicas el concepto de “capacidades”, entendidas como aquellas libertades reales que tienen las personas para llevar adelante un tipo de vida u otro, de acuerdo con lo que consideran valioso para sí. Este enfoque ha logrado trascender el de necesidades básicas, que representa una mirada más pasiva del rol del ciudadano frente a su desarrollo y promueve entre los hacedores de política el conocimiento de lo que las personas (y los grupos de personas o comunidades) valoran. La ACR (s. f. b) establece:

El enfoque de reintegración, sobre cuyos principios y conceptos está sustentada la ruta, define que el proceso de reintegración está orientado a la superación de la situación de vulnerabilidad. Esta situación es superada a partir del fortalecimiento y desarrollo de capacidades y la adquisición de activos que favorecen el ejercicio autónomo de su ciudadanía, comprendido este como el ejercicio de los derechos y los deberes de los individuos como miembros de una comunidad en el marco de la democracia (p. 17).

La ACR define la ruta de reintegración como el conjunto de condiciones, beneficios, estrategias, metodologías y acciones definidos por la Agencia para la Normalización y la Reincorporación que son concertados con los excombatientes para promover el desarrollo de capacidades, la superación de la situación de vulnerabilidad y el ejercicio autónomo de la ciudadanía (Resolución 1356, 2016, art. 3). Como podrá verse más adelante en este capítulo, este enunciado es reiterativo y aparece en diferentes formas y distintos momentos en la estrategia, aludiendo al concepto de “capacidades”. De acuerdo con la Política de Reintegración Social y Económica, “la reintegración basada en individuos tiene como objetivo desarrollar, generar y fortalecer las capacidades y habilidades de las personas y [los] grupos desmovilizados para facilitar su interacción dentro de la sociedad y proyectar sus actividades hacia futuro” (CONPES 3554, 2008, p. 37).

Por su parte, la agencia establece como primer objetivo estratégico “fortalecer las capacidades, tanto individuales como colectivas, de la población objeto y de su entorno próximo” (ARN, s. f.). En 2016, con el apoyo técnico de la OIM, se emitió el documento *Caja de herramientas para la participación y el ejercicio autónomo de la ciudadanía*, como una guía conceptual y metodológica de apoyo al profesional reintegrador que le brinda un conjunto de dispositivos para desarrollar las capacidades y fortalecer las competencias ciudadanas. En este se establece:

El proceso de reintegración parte del reconocimiento de que las personas toman la decisión de la vía armada, porque su libertad para decidir sobre un conjunto de opciones de vida está limitada por la falta de capacidades y oportunidades... Por tanto, el proceso de reintegración está orientado a la superación de la situación de vulnerabilidad de las personas que se desmovilizan... (OIM, USAID, s. f., p. 8).

En este mismo año, la ACR afirma que el acompañamiento psicosocial al excombatiente, como componente transversal a la ruta de reintegración, “busca el desarrollo de capacidades que permiten a la persona en proceso de reintegración la construcción de su proyecto de vida para la superación de la situación de vulnerabilidad y el tránsito hacia el ejercicio autónomo de su ciudadanía” (Resolución 1356, 2016, art. 4).

En este sentido, intentar dilucidar qué tipo de capacidades son las que promueve el modelo resulta relevante para describirlo en virtud de las vulnerabilidades que pretenda superar y, en consecuencia, comprender el

enfoque de desarrollo que fomenta el proceso de reintegración de excombatientes y su estrategia comunitaria en el país. Para ello se hace una revisión conceptual de las definiciones de capacidades acogidas explícitamente por la agencia, así como aquellas inferidas de los diferentes documentos que orientan su intervención. De igual forma, es importante no perder de vista una presunta ambivalencia en el discurso institucional en el que, por una parte, el propósito del modelo es la superación de las vulnerabilidades y, por otra, se trata de un mecanismo que garantice la sostenibilidad de la permanencia del excombatiente en la legalidad.

Al hacerse una aproximación a la definición de capacidades desde la ARN, se encuentra que, en su banco terminológico, la ARN define capacidades como

[u]n tipo particular de recursos. Se distinguen del resto porque en determinadas circunstancias operan como condiciones necesarias para la movilización eficaz de otros recursos. Por lo general, las referencias en la literatura a los recursos que cumplen esa función se concentran en lo que se conoce como capital humano, esto es, conocimientos, destrezas, aptitudes y energía física, así como orientaciones valorativas vinculadas a la disciplina, a la asociación entre esfuerzo y logro, y a la disposición a diferir gratificaciones inmediatas en beneficio de inversiones que mejoran las probabilidades de un mayor y más estable bienestar futuro (ARN, 2016, p. 10).

Por su parte, en la *Caja de herramientas para la participación y el ejercicio autónomo de la ciudadanía* se entienden las capacidades como “la libertad efectiva de las personas para elegir entre opciones que consideran valiosas y cuyo valor se basa en argumentos fundados” (OIM, USAID, s. f., p. 9). Esta última definición se corresponde con el enfoque de capacidades de Sen, claramente acogido por la agencia en el modelo multidimensional.

Más allá de lo planteado en documentos conceptuales, también es importante revisar los documentos metodológicos y las herramientas que guían la implementación diaria del modelo en los excombatientes y sus comunidades. Al hacer esta revisión, se evidencia que en la mayoría de escritos institucionales, como se describió antes, el concepto de “capacidades” está asociado a la superación de las vulnerabilidades y el ejercicio autónomo de la ciudadanía (la primera es el medio y el segundo el fin). Es así como el objetivo de superar las vulnerabilidades se logra a través de la elaboración de un plan de trabajo entre el excombatiente y su profesional reintegrador

en torno a su proyecto de vida individual y las características del contexto, y debe tomar en cuenta las ocho dimensiones de la ruta de reintegración. Cada una de estas dimensiones se define atendiendo una capacidad de la siguiente manera (ACR, s. f. c, p.3):

Dimensión personal: *capacidad* de la persona en proceso de reintegración —PPR— de contar con vínculos afectivos que le permitan conocer, valorar e interactuar consigo mismo, con los otros y con los grupos, estableciendo relaciones seguras, estables y que le aporten bienestar. Los componentes que allí se trabajan son competencias afectivas, roles y diferencias individuales.

Dimensión educativa: *capacidad* de la PPR y su grupo familiar de alcanzar niveles educativos acordes a un contexto que exige el desarrollo de competencias básicas, bilingüismo y manejo de nuevas tecnologías de la información, que posibiliten su acceso y permanencia en entornos productivos. Los componentes que allí se trabajan son motivación personal, acceso, permanencia y preparación para el mundo globalizado.

Dimensión productiva: *capacidad* de la PPR y su grupo familiar para generar ingresos de manera sostenible, acorde a sus potencialidades, gestionar recursos productivos, y vincularse y acceder a productos que el sistema financiero les ofrezca en su entorno económico. Los componentes que allí se trabajan son potencialidades/exploración de talentos, finanzas del hogar/sistema financiero y adaptación al contexto productivo.

Dimensión ciudadana: *capacidad* de la PPR para reconocer y valorar su condición como punto de partida para asumir los principios democráticos, lo institucional, los contextos comunitarios, su responsabilidad jurídica ante las autoridades y su contribución a la reconciliación. Los componentes que allí se trabajan son componente jurídico, mecanismos de justicia transicional y componente relacional.

Dimensión familiar: *capacidad* de la PPR y su grupo familiar para constituirse como un entorno protector por medio de la convivencia familiar y la promoción y protección de los derechos y deberes familiares. Los componentes que allí se trabajan son convivencia familiar, y deberes y derechos de familia.

Dimensión salud: *capacidad* de la PPR y su grupo familiar para promover y desarrollar estilos de vida saludable en lo físico y mental a través del acceso a los servicios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sgsss. Los componentes que allí se trabajan son acceso y aprovechamiento del sgsss y prevención.

Dimensión de habitabilidad: *capacidad* de la PPR y su grupo familiar para mejorar las condiciones de habitabilidad en su entorno que faciliten la vida familiar, brindando seguridad y contribuyendo al cuidado de cada uno de sus integrantes. Los componentes que allí se trabajan son capacidad de transformación, interacción, y protección y estabilidad.

Dimensión de seguridad: *capacidad* de la PPR para identificar situaciones que la ponen en riesgo, tomar decisiones y asumir comportamientos para preservar su vida e integridad física, haciendo uso de la institucionalidad y [los] mecanismos de protección del Estado. Los componentes que allí se trabajan son promoción y prevención.

Al revisar la estrategia operativa para llevar a cabo el fortalecimiento y/o desarrollo de dichas capacidades (cfr. ACR, s. f. c, p. 3), se observa un énfasis en la dimensión productiva en cuanto al número de metas que se establecieron para los excombatientes. Mientras que para esta dimensión se tienen treinta categorías de avance (metas desagregadas), para las demás dimensiones se tienen en promedio veinte. Cabe entonces preguntarse si en términos de capacidades resulta esta dimensión más relevante para la agencia que las demás. Con respecto al desarrollo de la estrategia comunitaria en la reintegración, se observa que de las 186 metas totales establecidas en la ruta, 22 de ellas se encuentran relacionadas con esta categoría o podrían contribuir con ella. Estas son (ACR, s. f. c):

a. Dimensión personal:

- Fortalecimiento de redes de apoyo protectoras sociogrupales.

b. Dimensión de habitabilidad:

- Reconocimiento de la importancia del papel que el excombatiente desempeña en la comunidad.
- Implementación de actividades para generar una mejor relación con el hábitat.

c. Dimensión ciudadana:

- Comprensión de la importancia de las acciones de servicio social.
- Certificación en acciones de servicio social.
- Comprensión de principios democráticos.
- Conocimiento de deberes, derechos e instancias de protección.
- Identificación de redes.
- Comprensión de la importancia de vínculos comunitarios.
- Acciones de participación ciudadana.
- Comprensión de procesos de reconciliación y reintegración.
- Reconocimiento de procesos de reconciliación como espacios para la construcción de paz.
- Promoción de procesos de reconciliación.
- Conocimiento de mecanismos de resolución de conflictos.
- Valoración del uso de mecanismos de resolución de conflictos.
- Acciones para fomentar la convivencia pacífica.

d. Dimensión de seguridad:

- Identificación de redes protectoras.
- Fortalecimiento de entornos protectores.
- Identificación de riesgo en el entorno familiar y comunitario.
- Participación en redes de apoyo para prevención del riesgo.
- Reflexión sobre riesgos en el entorno familiar y comunitario.
- Acciones para mitigar riesgos familiares y comunitarios.

Como puede verse, la mayoría de las metas que contribuyen a la reintegración comunitaria se encuentran vinculadas a la dimensión ciudadana (salvo aquellas relacionadas con la seguridad); sin embargo, estas no se corresponden con la estrategia de comunidades. Por tanto, para enriquecer el análisis de las capacidades que promueve el modelo en el ámbito comunitario resulta interesante revisar lo que plantea la dimensión en términos metodológicos. La propuesta del documento *Caja de herramientas para la participación y el ejercicio autónomo de la ciudadanía* desarrolla una guía conceptual y metodológica de la dimensión ciudadana que incluye un módulo conceptual, uno metodológico, dispositivos, dinámicas y talleres prácticos bajo el supuesto de que

Las personas que se desmovilizan de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML) se encuentran en una situación de vulnerabilidad, dado que su “quehacer” cotidiano está relacionado con prácticas aprendidas en el grupo armado, lo que dificulta posteriormente el ejercicio ciudadano en el marco del Estado Social de Derecho. Por esta razón deben iniciar un proceso de reintegración que implica desaprender la guerra y apropiarse del ejercicio autónomo de la ciudadanía (OIM, USAID, s. f., p. 3).

Esta *Caja de herramientas* recoge las siete dimensiones de la ruta, excluyendo la ciudadana, en una matriz de relacionamiento que permite visualizar la manera como cada una contribuye con esta dimensión desde los enfoques de identificación, justicia transicional, democracia, convivencia y reconciliación. Es interesante en la medida en que, lejos de ser una dimensión más, se constituye en una perspectiva transversal a la ruta, al menos en algunos de sus ejes; estos últimos articulan esta dimensión y son cuatro, a saber: 1) mecanismos formales dentro del Estado en los cuales se enmarca el reconocimiento de la pertenencia a un territorio geográfico y jurídico, 2) participación democrática y apertura de escenarios de participación institucional y comunitaria, 3) obligaciones y responsabilidad jurídica en el marco de la justicia transicional y 4) reconciliación como el fin último de la reintegración (OIM, USAID, s. f., p. 4). Sin embargo, esta propuesta no coincide con la malla de dimensiones que orienta, operativamente, el trabajo del profesional reintegrador bajo las metas descritas antes. Para la dimensión seguridad, que también incluye metas asociadas a una perspectiva comunitaria, no se encontraron documentos técnicos que la describieran.

En coordinación con la ARN, el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2018) llevó a cabo la evaluación de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica con un componente de evaluación de resultados; este permitió ver los cambios ocurridos en los excombatientes en términos de las vulnerabilidades asociadas a la participación en grupos armados ilegales y en cuanto al ejercicio autónomo de la ciudadanía. Esta evaluación habla de las siete capacidades (con subcategorías) que fortalecen el modelo de reintegración para el desarrollo del proyecto de vida, que coinciden con las ya mencionadas para cada dimensión de la ruta. Estas son:

Capacidad para gozar de buena salud y vida prolongada: acceso a la salud, afiliación, ciudadano de la salud y estado de salud (p. 135). (Se puede equiparar con la capacidad de dimensión de salud).

Capacidad para vivir en un entorno físico adecuado: barrio o vereda, comunidad, municipio, vivienda (p. 135). (Se puede equiparar con la capacidad de dimensión de habitabilidad).

Capacidad para tener libertad de expresión y conocimientos: acceso a conocimientos e información, acceso a educación formal, libertad de expresión (p. 135). (Se puede equiparar con la capacidad de dimensión educativa).

Capacidad para tener fuentes de ingreso sostenibles: actividad económica actual, nivel de ingresos, potencial para acceder a ingresos sostenibles (p. 135). (Se puede equiparar con la capacidad de dimensión productiva).

Capacidad para sentirse seguro y libre de amenazas: integridad personal, percepción de seguridad, seguridad del entorno (p. 136). (Se puede equiparar con la capacidad de dimensión de seguridad).

Capacidad para relacionarse con los demás y tener redes de apoyo: comunidad, familia, instituciones, vecinos y personas cercanas (p. 136). (Se puede equiparar con la capacidad de dimensión personal y dimensión familiar).

Capacidad para relacionarse con uno mismo: autoconocimiento, emociones y estados de ánimo. (Se puede equiparar con la capacidad de dimensión personal).

En esta categorización no se encuentra una capacidad que se pueda equiparar con la dimensión ciudadana, pero se define en el documento cuando menciona que “[s]e basa en la superación de la situación de vulnerabilidad. Se fundamenta en la acción colectiva que busca el fortalecimiento y desarrollo de capacidades para relacionarse socialmente en la legalidad, permitiendo el ejercicio autónomo de la ciudadanía a partir del ejercicio de derechos y deberes en el marco de la democracia” (DNP, 2018, p. 40).

Llama la atención que el objetivo principal de la ruta multidimensional, que busca la superación de condiciones de vulnerabilidad y el ejercicio autónomo de la ciudadanía, también sea el objetivo específico definido para la dimensión ciudadana. De este modo, cobra sentido la propuesta de la OIM en la *Caja de herramientas* que refiere que esta dimensión se integraría como una perspectiva que transversaliza la ruta en todas sus dimensiones.

Los resultados de la evaluación fueron, en general, satisfactorios en todas las categorías analizadas (capacidades), y se destacan diferencias significativas entre las personas que se encuentran en el proceso de reintegración y aquellas que ya lo han culminado, a la vez que se considera que estas últimas presentan, como es esperado, mejores logros. Este estudio también examinó las vulnerabilidades asociadas a la pertenencia de los excombatientes a un grupo armado. La hipótesis de este análisis plantea que estos, “como consecuencia de haber sido parte de grupos armados al margen de la ley, tienen vulnerabilidades, las cuales se constituyen en barreras para su proceso de reintegración, y que su participación en la ruta de reintegración busca atenuarlas o eliminarlas” (DPN, 2018, p. 159).

Sin embargo, si se revisa el tipo de vulnerabilidades priorizadas para el estudio, se encuentra que estas no coinciden con las capacidades evaluadas. Estas vulnerabilidades son: 1) esperanza de vida, 2) limitaciones físicas, cognitivas y conductuales, 3) libertad de expresión, 4) integridad personal y 5) estigmatización y discriminación (DPN, 2018, p. 135).

Considerando el concepto de capacidades en el modelo, vale resaltar que, en términos generales, no se evidencia consistencia entre lo planteado —conceptual y técnicamente— en la ruta multidimensional y lo que se establece operativamente; prima lo operativo al constituir el insumo principal del plan de trabajo del profesional reintegrador con el excombatiente. De otro lado, sigue siendo difuso el lugar que ocupa la dimensión ciudadana en el modelo, en la medida en que parece integrar aspectos de comunidad, pero no tiene relación con lo planteado en la estrategia comunitaria.

Con respecto a las metas establecidas en la malla de dimensiones, se observa que muchas están planteadas en términos de conocimiento; esto es, que la meta se enuncia con verbos como “conocer”, “comprender” y “reconocer”, lo que llevaría a preguntarse si su alcance es el desarrollo de una capacidad y, en consecuencia, la superación de una vulnerabilidad, o si, por el contrario, el proceso queda inconcluso.

Por último, la ausencia de la visión colectiva en las capacidades que están entre las dimensiones de la ruta, sumada a la baja proporción de metas que contribuyen a la perspectiva comunitaria de la reintegración (propósitos asociados a logros como la cooperación, la confianza y el consenso social), son improcedentes en un modelo que declara como fin último la contribución a la paz y la reconciliación del país, lo que deja un sinsabor en términos de capacidades colectivas que debe promover no solo en el excombatiente, sino también en la comunidad, teniendo en cuenta, además, que

la estrategia comunitaria parece estar centrada en el contexto en el que se desenvuelve el excombatiente más que en él mismo. Extraña que no se encuentren metas asociadas a capacidades comunitarias, considerando que el ejercicio de reintegración no es responsabilidad exclusiva del excombatiente e implica el involucramiento activo de los miembros de la comunidad.

4. Una aproximación al concepto de capacidades colectivas a la luz del proceso de reintegración comunitaria

A pesar del importante avance en Colombia en términos de reintegración de excombatientes y de sus intentos por desarrollar una estrategia en comunidades que responda a las necesidades de convivencia y reconciliación en los territorios, el modelo sigue arraigado en una noción individualista que limita su alcance. Si bien el desarrollo de capacidades humanas en diferentes frentes del bienestar asegura una mayor posibilidad de agenciamiento⁵ por parte del excombatiente, la dimensión comunitaria requiere otro tipo de capacidades que no pueden reducirse a la suma de las capacidades individuales. En primer lugar, porque el excombatiente no es el responsable exclusivo de la reintegración en el ámbito local, sino que esta amerita el involucramiento de los otros miembros de la comunidad, y, en segundo lugar, porque este involucramiento conlleva el desarrollo de nuevas capacidades que no están determinadas por los individuos de manera aislada, sino que se logran colectivamente como resultado de la interacción social.

Como bien se ha ilustrado en el capítulo anterior, las capacidades que trabaja el modelo (en consonancia con el enfoque de Sen) están asociadas a las dimensiones de desarrollo personal y familiar, la salud, la educación, la generación de ingresos, la habitabilidad, la seguridad y la ciudadanía, lo cual evidencia un vacío en las capacidades asociadas a una dimensión comunitaria inexistente en la ruta. Antes se explicó que, según el modelo, esta se inclu-

⁵ El agenciamiento es la habilidad del individuo para perseguir los objetivos que valora, teniendo en cuenta sus deseos, afinidades y obligaciones. Según Sen, un agente es alguien que actúa y hace que el cambio suceda.

yó en la dimensión ciudadana, pero por su objetivo y los componentes que la integran parece ir en otra dirección a la de la estrategia en comunidades.

No haría justicia, de ninguna manera, si se desconocen los logros de la ARN en relación con su estrategia comunitaria, los cuales evidencian la voluntad política y el esfuerzo técnico que ha hecho el Gobierno nacional —principalmente, desde el 2011— en consolidar un modelo que contribuya con dinámicas locales de inclusión. Sin embargo, para alcanzar lo esperado en materia de convivencia local y reconciliación en el territorio, es indispensable replantearse su lugar en un modelo que se sustenta en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades a partir de una ruta en la que el aspecto de comunidad está aún muy difuso. Si bien es cierto que la estrategia ha logrado incidir en procesos de participación ciudadana alrededor de proyectos comunitarios, parece que el enfoque de capacidades le resulta insuficiente, en tanto los objetivos no podrían cumplirse sin consideración de un marco colectivo.

Este déficit podría explicarse en términos de la impronta individualista que mantiene el enfoque de Amartya Sen, y por tanto el modelo, desconociendo una categoría de capacidades que son de tipo colectivo. La propuesta de Sen, a finales de los ochenta, logró superar el reduccionismo de la teoría de la justicia social y el PIB como medida estándar de desarrollo predominante hasta entonces, al reconocer una perspectiva multidimensional que revisara las capacidades, los funcionamientos y el rol de agencia del individuo (las capacidades entendidas como las libertades reales u oportunidades para llevar el tipo de vida que las personas valoran, los funcionamientos como las actividades que realizan las personas y que son valoradas por ellas, y el rol de agencia que se refiere a la habilidad de perseguir y lograr los objetivos que valora [Sen, 1999]). Sin embargo, dicho enfoque desconoce la existencia de capacidades colectivas, que concibe como un simple marco donde se ubican las capacidades individuales (Sen, 2002).

Algunos autores como Comim y Carey (2001), Stewart (2005) e Ibrahim (2006) han señalado las limitaciones del enfoque de Sen a la hora de implementar políticas tendientes a transformar condiciones sociales, ya que este se sigue enmarcando en el individualismo metodológico. Ibrahim (2006) sostiene que el enfoque de capacidades es un marco conceptual adecuado pero insuficiente y señala que la limitación consiste en que no incorpora un análisis de la relación entre las capacidades individuales y las estructuras sociales, pues si bien estas últimas son instrumentales e intrínsecamente importantes para las capacidades humanas, las capacidades tam-

bién pueden alterar las estructuras sociales preexistentes, lo que las hace más propicias para el bienestar personal y comunitario (p. 402). Por su parte, Comim y Carey (2001) afirman que existen capacidades que solo pueden ser alcanzadas como resultado de la interacción social y, en la misma dirección, Stewart (2005) indica que estas capacidades colectivas (a las que llama “grupales”) son irreductibles a capacidades individuales y no son solo la suma ni el promedio de estas. Para ilustrarlo, plantea el ejemplo de un equipo deportivo donde la capacidad del equipo no es la misma que la de sus miembros de manera individual, así estos sean los que llevan a cabo la acción.

En este sentido, la estructura social es modificada y rediseñada no solo por la acción de los individuos, sino también de los colectivos, lo que implica que la convivencia local y la reconciliación a partir del proceso de reintegración comunitaria requieren esfuerzos dirigidos al desarrollo de capacidades del excombatiente en su interacción social, así como de la comunidad que es quien le da significado a ese relacionamiento, y puede, de esta manera, transformar los imaginarios y las máximas normativas heredadas del conflicto.

Recuérdese que el modelo de reintegración comunitaria de la ARN plantea la fase de formación ciudadana como el proceso que genera capacidades en los excombatientes y los miembros de la comunidad en tres aspectos: la integración de los ciudadanos en un horizonte de convivencia activa, armónica y constructiva; la disposición del ciudadano para actuar sobre su entorno social y político con iniciativas y propuestas, y asumiendo compromisos y liderazgos; y la disposición del ciudadano a desplegar una actitud de cuestionamiento y transformación social mediante el ejercicio de la crítica (ACR, s. f., p. 7).

Como bien puede observarse, estas capacidades están dispuestas en términos de *integración* y *disposición* del ciudadano, lo que subordina los objetivos comunitarios a la voluntad y acción individual. Sin embargo, entender la reintegración en comunidades como un proceso cuyo fin último no sólo es la permanencia del excombatiente en la legalidad, sino la reconciliación social, amerita una transformación en asuntos como los referentes colectivos, las normas morales, la confianza social e, incluso, el discurso, entre otros.

Taylor (1995) plantea que desde una perspectiva atomista como la de Sen, “pensar que la sociedad consiste en algo más por encima de las elecciones y acciones individuales es invocar alguna extraña y mística entidad, un espíritu fantasmal de la comunidad con el que ninguna ciencia austera y respetable puede tener tratos” (citado en Reyes, 2008, p. 139). En contraste,

el trabajo de Taylor (1995) plantea la irreductibilidad de los bienes comunes como aquellos cuyo valor no puede ser descompuesto en ocurrencias individuales ni expresados en características del mismo tipo. De igual modo, Gore (1997), siguiendo a Taylor, afirma que a pesar de que el enfoque de capacidades reconoce la importancia de los elementos sociales en las libertades individuales del sujeto, sigue siendo individualista porque desconoce el valor intrínseco de los contextos institucionales —cuyos rasgos son las normas morales, los esquemas interpretativos y los modos de gobierno que otorgan significado a las prácticas humanas— sobre el bienestar individual.

En este sentido, más allá de concebirse como el restablecimiento de vínculos y la disposición individual para la acción colectiva, el alcance de la reintegración comunitaria debe pensarse en clave de transformación social y de los contextos institucionales. Ibrahim (2006) sostiene que “las capacidades colectivas afectan las decisiones individuales en dos vías; primero, afectan la percepción del bien, y segundo, determina su habilidad para lograr esos funcionamientos” (p. 404). Del mismo modo, Gore (1997) afirma que del intercambio surgen los recursos morales que permiten modificar la concepción del bien y fortalecer el sentido de justicia de los sujetos.

De este modo, aun desarrollando un plan de trabajo sobre la base de las ocho dimensiones establecidas, los resultados en términos de reintegración no solo dependerán del vínculo que el Estado establezca con aquel a través de esta ruta, sino que, además, estarán afectados por la estructura social a la que pertenecen (o llegan a pertenecer). Por tanto, el papel de la ARN deberá trascender la mirada de las vulnerabilidades en el individuo para considerar las propias del entorno en el cual los esfuerzos tanto del Estado como del sector empresarial, las organizaciones sociales y la comunidad deben converger a partir de un enfoque de capacidades colectivas en las comunidades receptoras.

En términos metodológicos, la dimensión comunitaria debe ser incorporada a la ruta de reintegración con que se relacionen con el desarrollo de capacidades tanto individuales como colectivas y avanzar no solo en la conceptualización, sino en hacer tangibles los procesos —y coordinar otros— que comprendan al ser humano en correspondencia con su entorno y como parte de él de manera irreductible, así como logra hacerlo al integrar a la familia. No basta con las acciones puntuales o los proyectos cortoplacistas del MRC para incidir en el desarrollo de capacidades en la comunidad y, por tanto, lograr verdaderas transformaciones en la dinámica local.

Tal modo como se hizo al inicio del artículo, es importante plantear la reflexión frente al modelo de desarrollo predominante en nuestro contexto, donde la óptica individualista limita los alcances de las políticas públicas en tanto no es posible prescindir de un marco colectivo para revisar los procesos de transformación social en comunidades e instituciones.

Colombia ha estado sumergida durante casi 60 años en una realidad de conflicto armado donde la violencia ha permeado muchas de las prácticas sociales y los imaginarios, profundizando las condiciones de vulnerabilidad en las personas y comunidades. Si no se revisa el lugar de la dimensión comunitaria en el modelo, el proceso de reintegración seguirá siendo un simple mecanismo para reinsertar a los excombatientes en la estructura del Estado y del mercado e intentar mantener un orden de acuerdo con las leyes o los principios neoliberales que lo sostienen, y no como elemento dinamizador de cambio en el que se permita cuestionar el modelo de desarrollo y hacer rupturas en patrones culturales, relaciones de poder, representaciones y, finalmente, buscar la transformación de las prácticas sociales (basada en un nuevo consenso social para la terminación de las condiciones que han perpetuado el uso de la violencia en el país). Es preciso entonces cuestionar la vigencia del proyecto neoliberal en Colombia y preguntarse por otros enfoques de desarrollo basados en capacidades colectivas que pueden ampliar la noción y el alcance de la reintegración comunitaria como una de las principales estrategias en la construcción de paz y reconciliación.

5. Conclusiones

El Gobierno nacional ha logrado importantes avances en términos de reintegración de excombatientes, superando la mirada cortoplacista que caracterizó a los procesos de DDR en el país hasta el 2006 e integrando una ruta multidimensional sustentada en el enfoque de capacidades a partir de 2011. De igual forma, se ha establecido una estrategia en comunidades que destaca el interés de la ARN por incidir en la convivencia local y la reconciliación. Sin embargo, el lugar que ocupa esta estrategia en el modelo es difuso y su alcance limitado, en tanto esta no propone el desarrollo de capacidades colectivas indispensables para superar las vulnerabilidades asociadas al entorno comunitario.

Se hace necesario seguir avanzando en una línea de investigación que se pregunte por el tipo de capacidades colectivas que deben ser trabajadas en el modelo, cómo incorporarlas a la ruta y cómo evaluarlas, lo cual permitirá enriquecerlo sin que quede reducido al ámbito del individualismo metodológico. Es necesaria una aproximación a asuntos como las normas morales, los imaginarios colectivos y los referentes, entre otros, que determinan el contexto sociocultural sobre el cual versa la dinámica social-comunitaria.

En el universo de investigaciones realizadas en Colombia, son muy pocas las desarrolladas en clave de reintegración comunitaria, lo que conduce a un déficit de información en cuanto a resultados de su puesta en práctica y la sistematización de experiencias concretas a nivel local que den cuenta del proceso, los actores y los hallazgos relevantes en cada contexto.

De igual forma, es recomendable una revisión de los documentos conceptuales y metodológicos, las cajas de herramientas y otros textos institucionales que tratan la estrategia en comunidades, con el fin de homologar contenidos y criterios, ya que no hay clara consistencia en lo planteado en unos y otros y, en términos generales, se observan unos lineamientos estratégicos que no se reflejan en los instrumentos operativos. Esto permitirá coadyuvar con la agencia en el establecimiento de un marco de actuación claro en el modelo.

Referencias bibliográficas

Agencia Colombiana para la Reintegración (2016a). *Estrategia Comunitaria ACR*. Bogotá.

___ (2016b). *Programa de Reintegración con enfoque comunitario. Recopilación de la experiencia Generación de empleo, Generaciones de Paz*. Bogotá.

___ (2016c). *Estrategia Comunitaria. Orientaciones para el fortalecimiento del trabajo con comunidades y de los procesos de reconciliación en la implementación de la Política de Reintegración*. Bogotá.

___ (2017a) *Informe de Resultados. Audiencia Pública de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas-Vigencia 2016*. Bogotá.

___ (s. f. a). *Evolución del Proceso de Reintegración. Fortaleza Institucional basada en la experiencia y lecciones aprendidas*. Recuperado de <http://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/>

Evolución del Proceso de Reintegración Fortaleza Institucional basada en la experiencia y lecciones aprendidas.pdf.

___ (s. f. b). *Anexo Técnico*. Bogotá.

___ (s. f. c). *Malla de dimensiones*. Documento interno de trabajo.

Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2018a). *Una oportunidad lo cambia todo. Anuario 2018*. Recuperado de <http://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/Anuario%20ARN%202018.pdf>.

___ (2018b). *Informe final del cuatrienio 2014-2018*. Recuperado de <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/SiteAssets/20180416%20%20INFORME%20FINAL%20GESTION%20JOSHUA%20MITROTTI%20.pdf>.

___ (s. f.). Página web <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia>.

Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (2014). *Manual de Oferta y Rutas de la ANSPE*. Recuperado de https://issuu.com/ANSPEExtrema/docs/mor_nov_10_2014.

Alta Consejería para la Reintegración (2010). *Tejer el Camino. Guía conceptual y metodológica. Componente de convivencia y reconciliación. Estrategia de reintegración basada en comunidades*. Bogotá.

___ (24 de junio, 2016). Resolución 1356, art. 3. Bogotá: Legis.

Comim, F. & Carey, F. (2001). *Social Capital and the Capability Approach: are Putnam and Sen incompatible bedfellows?* In Paper presented at the 2001 EAEPE Conference. Siena.

Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social (2008). *Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales*. Documento CONPES 3554. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2018). *Evaluación de Operaciones y de resultados de la Política de Reintegración Social y Económica de Desmovilizados*. Bogotá.

Escobar-Betancourt, A. V.; Urrea-Ballesteros, C. M. & Cadavid-Ramírez, J. (2017). Análisis crítico de los fundamentos teóricos y conceptuales del modelo de reintegración comunitario, de la Agencia Colombiana para la Reintegración-ACR: desde la teoría del discurso. *Revista Criterio Libre Jurídico*, (14-2), pp. 3-20.

Gore, C. (1997). Irreducible Social Goods and the Informational Basis of Amartya Sen's Capability Approach. *Journal of International Development*, IX, pp. 235-250.

Ibrahim, S. (2006). From Individual to Collective Capabilities: The Capability Approach as a Conceptual Framework for Self-help. *Journal of Human Development and Capabilities: A Multi-Disciplinary Journal for People-Centered Development*, vol(núm), pp.

- Organización Internacional para las Migraciones, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (s. f.). *Sistematización del programa de reintegración de excombatientes con enfoque comunitario*. Bogotá.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Stewart, F. (2005). Groups and Capabilities. *Journal of Human Development*, VI, pp.185-204.
- Taylor, C. (1997). *Argumentos filosóficos*. Barcelona: Paidós.
- United Nations (s. f.). *Course Concepts, Policy and Strategy of the IDDRS, Level 2. IDDRS 2.10. The UN Approach to DDR*. Recuperado de <http://unddr.org/uploads/documents/IDDRS%202.10%20The%20UN%20Approach%20to%20DDR.pdf>.