

La reincorporación de las FARC tres años después

Desafíos y propuestas

Análisis de coyuntura



La reincorporación de las FARC tres años después

Desafíos y propuestas

Autoras

María Victoria Llorente
Directora Ejecutiva de la FIP

María Lucía Méndez
Directora de Empresas y Construcción de Paz

Edición y corrección de estilo:

Elizabeth Reyes Le Paliscot

Fotos:

Excombatientes en Chocó, Arauca y Antioquia / Misión de Naciones Unidas en Colombia.

Diseño y diagramación

Ladoamable Ltda
www.ladoamable.com

ISBN

978-958-5517-43-1

Bogotá, Diciembre 2019



Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8ª – 37 Torre A. Of. 305. Bogotá
Tel. (57-1) 747 0273
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

Contenido

5

INTRODUCCIÓN

7

CIFRAS CLAVES DE LA REINCORPORACIÓN

12

LOS SEIS DESAFÍOS QUE ENFRENTA LA REINCORPORACIÓN

ACLARAR EL FUTURO DE LOS ETCR

LA DISPERSIÓN DE LOS EXCOMBATIENTES Y LAS NUEVAS ÁREAS DE REINCORPORACIÓN (NAR)

LA REINCORPORACIÓN ECONÓMICA: OBSTÁCULOS Y LECCIONES APRENDIDAS

GARANTIZAR LA SEGURIDAD ES PRIORITARIO

TRABAJAR POR LA CORRESPONSABILIDAD Y LA NO ESTIGMATIZACIÓN

DISEÑAR LA RUTA DE REINCORPORACIÓN

19

DOS APUESTAS: MÁS EMPRESARIOS, MÁS ENFOQUE TERRITORIAL

PLANTEAR UNA ESTRATEGIA PARA INVOLUCRAR AL SECTOR EMPRESARIAL

CONECTAR LA REINCORPORACIÓN CON LOS PDET

Las preguntas

El primero de diciembre se cumplieron tres años del inicio del desarme de las FARC y de su proceso de reincorporación a la vida civil. Un proceso que no tuvo el desarrollo necesario en el Acuerdo de Paz, que los líderes de las FARC idearon como colectivo, pero que, en la práctica, ha tenido un giro hacia lo individual, con grandes obstáculos en materia de opciones estables en lo político, lo económico y lo social. ¿Esta realidad representa una derrota para el proyecto político de las FARC? ¿Qué implica para el país una reincorporación más individual que colectiva? ¿Cómo aprovechar los aprendizajes del pasado en materia de reintegración? ¿Cómo medir el éxito de la reincorporación a largo plazo?

El análisis

Hay seis desafíos que enfrenta la reincorporación. En primer lugar, está la estabilidad territorial de los excombatientes, que se ve incierta; luego, su dispersión en más de 400 municipios; las dificultades para desarrollar proyectos productivos de manera colectiva frente al avance de proyectos individuales; el deterioro de la seguridad; la estigmatización y la tímida responsabilidad compartida ente el Gobierno y las FARC, ya que el primero ha hecho esfuerzos en política pública que deben ser desarrollados y evaluados, y las FARC se enfrentan a una fragmentación interna que puede generar tensiones y desgaste institucional. Por último, está la necesidad apremiante de diseñar la ruta de reincorporación a largo plazo, lo cual es indispensable para condicionar y hacer seguimiento a los beneficios económicos y sociales entregados a los excombatientes. Enfrentar estos desafíos implica creatividad, aprender del pasado, capacidad técnica, voluntad política y corresponsabilidad para construir soluciones oportunas y sostenibles.

Las propuestas

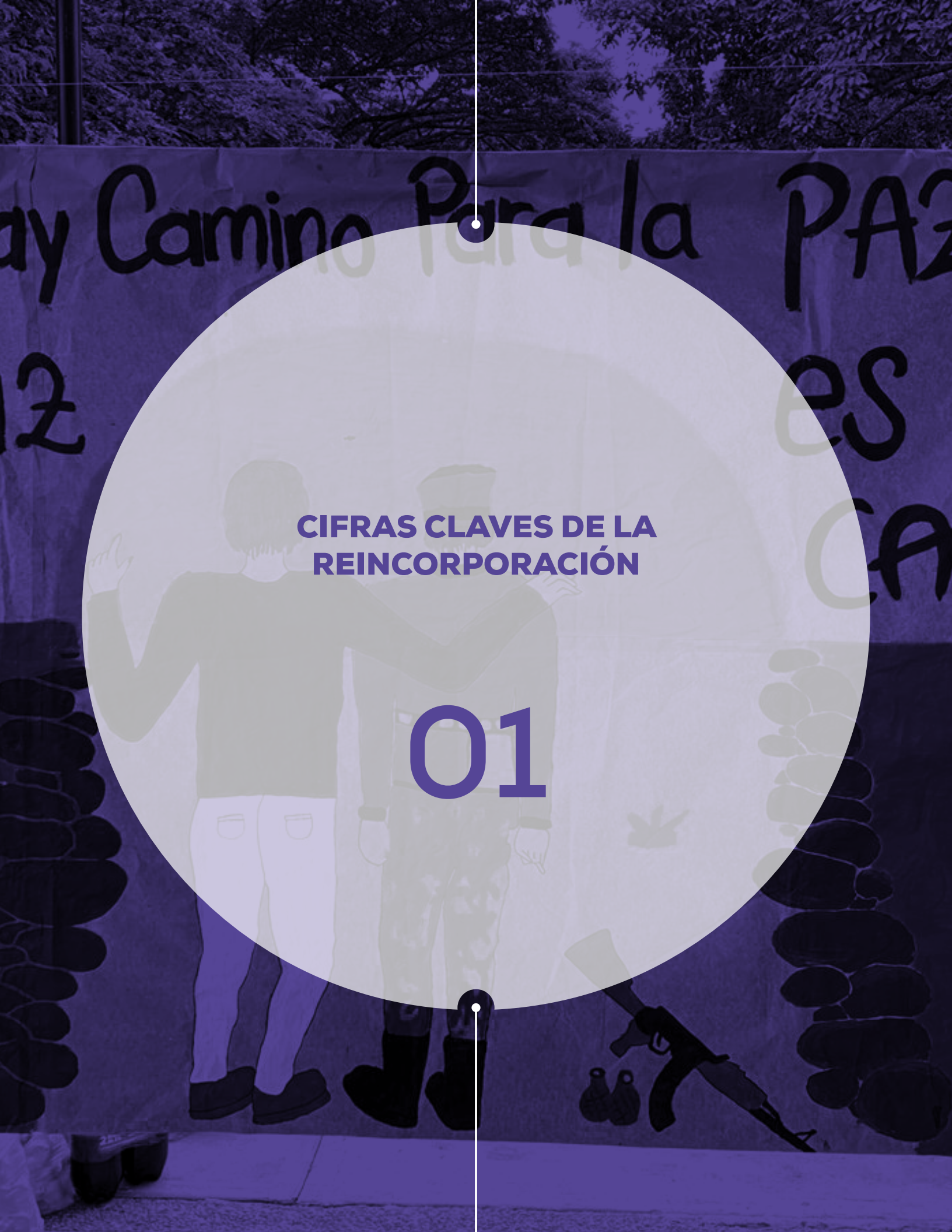
Dos apuestas indispensables para avanzar. La primera tiene que ver con la reincorporación económica de los excombatientes que requiere de la participación activa del sector empresarial. Para ello, el Gobierno Nacional debe definir una estrategia que aborde sectorial y territorialmente a las empresas para conectarlas con las necesidades y potencialidades de la reincorporación. La segunda apuesta radica en la necesidad de conectar la reincorporación con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Estos dos procesos se complementan, no solo porque se cruzan geográficamente, sino porque pueden retroalimentarse: la reincorporación por su potencial de ampliar sus beneficios a las comunidades donde se ubican los excombatientes y, los PDET, por propiciar transformaciones territoriales que le den mayor viabilidad y alcance a la reincorporación.

Introducción

Colombia es un referente mundial en procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR). En especial, por la experiencia que ha acumulado en los últimos 15 años. El origen de esa experiencia fue la desmovilización de los grupos paramilitares, la cual llevó a la creación de una agencia especializada en este proceso, que a lo largo de estos años ha desarrollado una ruta de reintegración individual, relativamente exitosa, por la cual han pasado cerca de 50.000 excombatientes de diversos grupos armados.

Se suma, que ya se completaron tres años desde que las FARC dejaron las armas e iniciaron el proceso de reincorporación de sus integrantes. Este es uno de los asuntos de la implementación del Acuerdo de Paz que el Gobierno de Iván Duque priorizó desde un principio, haciendo particular énfasis en la atención a los guerrilleros de la base.

Con todo –experiencia y priorización–, hasta el momento, la construcción de opciones estables y duraderas en materia política, económica y social para los excombatientes de las extintas FARC sigue enfrentando importantes desafíos. Este documento presenta inicialmente los datos básicos sobre la reincorporación, para luego abordar los principales retos y plantear algunas recomendaciones.



**CIFRAS CLAVES DE LA
REINCORPORACIÓN**

01

1. Cifras claves de la reincorporación

¿Cuántos son?

La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) reporta, con corte a octubre de 2019, que 13.202 personas han sido acreditadas como excombatientes de las FARC. La gran mayoría son hombres (76%) y, las mujeres, por su parte, representan el 24% de la población. En materia de edades, el 96% de la población tiene entre 18 y 60 años y un 4% es adulto mayor. Se desconoce el paradero de 765 personas (lo que no quiere decir que estén en la delincuencia), por lo cual la ARN indica que, en realidad, son 12.956 personas las que están formalmente adelantando su proceso de reincorporación¹.

¿Dónde están?

Actualmente, solo 2.969 excombatientes residen en los 24 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), según datos de la ARN². Estos espacios fueron creados unos meses después de la desmovilización de las FARC, por un período de dos años. El pasado mes de agosto, el Gobierno Nacional prorrogó la existencia de los ETCR por un año más buscando que, en los casos en los que sea posible, adquieran un carácter de permanencia y sean integrados al ordenamiento territorial de los municipios y departamentos en los que están ubicados. Cuatro de estos ETCR se encuentran en Antioquia³, el departamento que más espacios tiene, seguido por Meta, con tres (Ver mapa 1).

Los 9.222 excombatientes que no están en los ETCR se encuentran distribuidos en cerca de 430 municipios a lo largo del país. Se destaca la existencia, según las FARC, de 70 nuevas áreas de reincorporación colectiva distintas a los ETCR ubicadas, principalmente, en los departamentos de Antioquia, Tolima y Meta. También sobresale la creciente migración de excombatientes hacia grandes ciudades como Bogotá (655), Villavicencio (211), Cali (206) y Medellín (202)⁴.

Los 9.222 excombatientes que no están en los ETCR se encuentran distribuidos en cerca de 430 municipios a lo largo del país. Se destaca la existencia, según las FARC, de 70 nuevas áreas de reincorporación colectiva distintas a los ETCR



¹ Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN): La Reincorporación en cifras. Corte a octubre 31 de 2019. Tomado de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/La%20Reincorporacion%20en%20cifras/Reincorporaci%C3%B3n%20en%20cifras%20corte%2031102019.pdf>

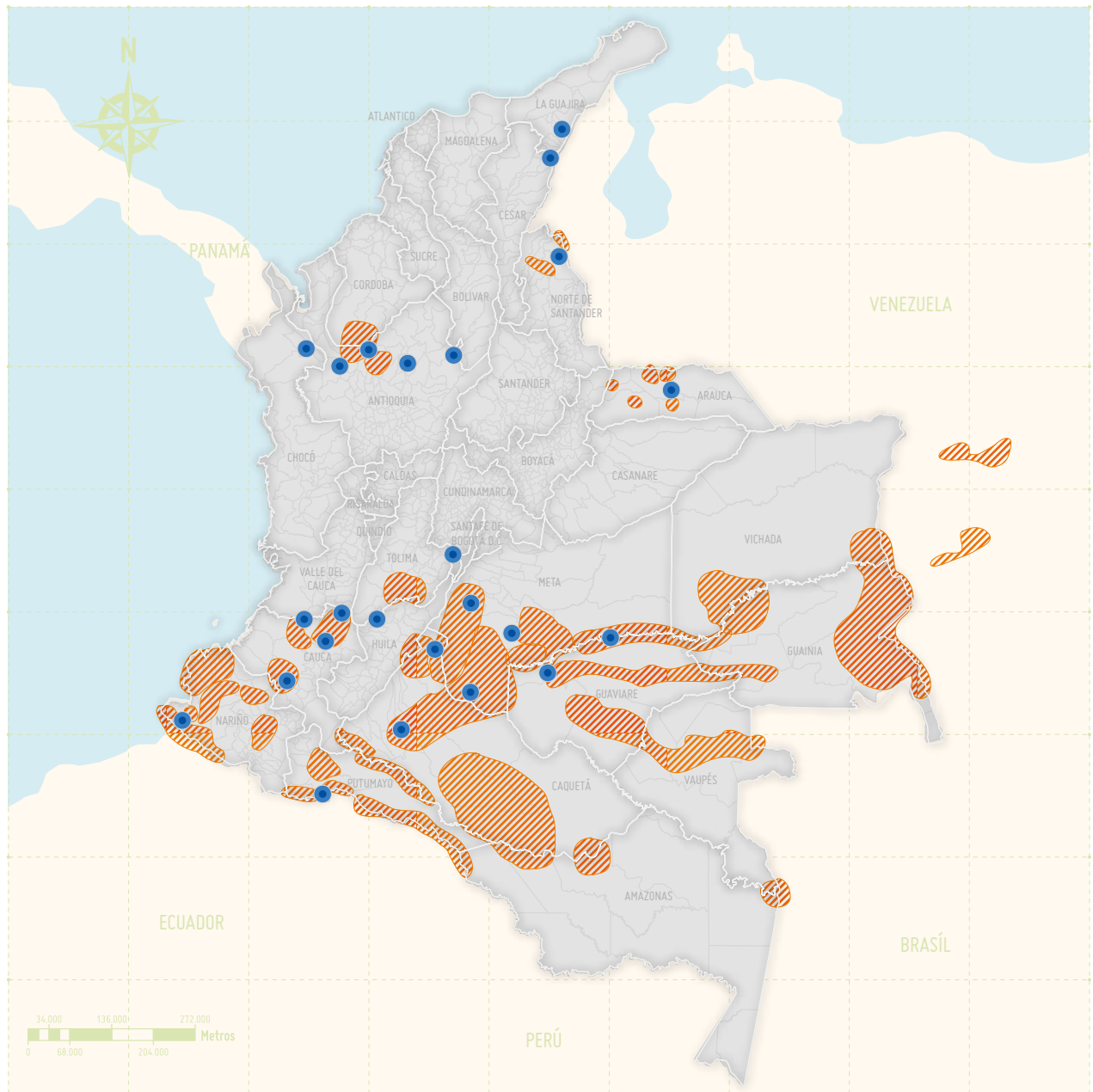
² Ídem

³ Inicialmente, Antioquia tenía cinco ETCR, pero mediante el Decreto 982 del 7 de junio de 2018, fue suprimido el ubicado en Vidr  (Vig  del Fuerte), por dificultades en el acceso, problemas de infraestructura y servicios básicos.

⁴ Naciones Unidas. Misión de Verificación. Informe trimestral del Secretario General. Tomado de: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_-_n1928700.pdf

MAPA 1

ESPACIOS TERRITORIALES DE CAPACITACIÓN Y REINCORPORACIÓN (ETCR) Y ZONAS DE INFLUENCIA DE LAS DISIDENCIAS DE LAS FARC



CONVENCIONES MAPA

LÍMITE DEPARTAMENTAL

LÍMITE MUNICIPAL

ESCALA

ETCR Y ZONAS DE INFLUENCIA DE DISIDENCIA

ETCR

ZONA DE INFLUENCIA DE DISIDENCIAS

¿En qué va la reincorporación política?

El Acuerdo de Paz permitió que las FARC crearan un partido político, brindándoles la oportunidad de participar en la contienda democrática. Por eso, en agosto de 2017 lanzaron oficialmente la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC). Su debut electoral se dio en las elecciones del Congreso de 2018, cuando lograron una cifra muy baja, cercana a los 85.000 votos para Senado y Cámara de Representantes. Sin embargo –y gracias al Acuerdo–, el nuevo partido goza de cinco escaños fijos en cada corporación por un periodo de ocho años, es decir, hasta 2026.

Dos de estas curules habían sido entregadas a Iván Márquez, quien fue reemplazado por Israel Zúñiga (Benkos Biohó), y a Jesús Santrich, a cuya curul se le decretó la 'silla vacía', luego de que la Corte Suprema de Justicia ratificara la medida de aseguramiento por narcotráfico en su contra.

A nivel regional, en las elecciones del 27 de octubre, el partido FARC presentó 308 candidatos (111 excombatientes) en 23 departamentos, siendo Antioquia donde postuló la mayor cantidad, seguido por Cesar y Meta. Los resultados fueron magros. El partido obtuvo 75.000 votos en todo el país, aunque esta cifra no incluye los votos de las coaliciones en las que participó.

En materia de alcaldías, el partido FARC presentó candidatos propios o de coalición en 16 municipios, consiguiendo una alcaldía con Marino Grueso en Guapi (Cauca), quién tenía el aval principal de la Colombia Humana, seguido del MAIS y las FARC. Adicionalmente, un exintegrante de esa guerrilla ganó en Turbaco (Bolívar) pero a nombre de Colombia Humana y otro en Puerto Caicedo (Putumayo), a nombre de la ASI. En cuanto a las corporaciones departamentales y municipales, el partido obtuvo dos concejales (una en Dabeiba, Antioquia y otro en El Palmar, Santander), pero ningún diputado. Tan solo en Bogotá logró la elección de dos ediles en las localidades de Bosa y Ciudad Bolívar.

¿En qué va la reincorporación económica?

Esta dimensión de la reincorporación tiene tres pilares. El primero es el de la Renta Básica que corresponde a la entrega mensual del 90% de un salario mínimo para cada excombatiente. Esta disposición se acordó inicialmente por un período de dos años. Recientemente, el Gobierno Nacional la prolongó por tiempo indefinido, replicando lo que ocurrió en procesos anteriores con desmovilizados de las AUC y de grupos guerrilleros que cumplían con la ruta de reintegración⁵.

En segundo lugar, está la inclusión laboral, cuyo mayor avance ha sido la vinculación en programas del sector público. Poco más de 800 excombatientes se han incorporado a programas oficiales: 690 trabajan en la Unidad Nacional de Protección, 102 en actividades de desminado humanitario y 30 en la ARN.

El tercer pilar son los proyectos productivos colectivos e individuales. Hasta la fecha, el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) ha aprobado 35 proyectos colectivos, de los cuales 22 han sido desembolsados e involucran a 2.204 excombatientes. A su vez, han sido aprobados 785 proyectos individuales, de los cuales, 424 ya habían sido desembolsados en octubre. Lo anterior significa que, del total de excombatientes acreditados, solo el 24% ha recibido algún apoyo a su proyecto productivo.

.....

⁵ La Ruta de Reintegración es el proceso de transición a la vida civil diseñado por la ARN para los excombatientes desmovilizados colectivamente de las AUC e individualmente de grupos guerrilleros, que establece los tiempos y criterios de avance y cumplimiento hasta su culminación.

Adicional a las cifras reportadas por la ARN, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas ha identificado 159 iniciativas productivas autofinanciadas por los excombatientes y 71 respaldadas por la cooperación internacional⁶.

Seguridad de los excombatientes

Desde la firma del Acuerdo hasta octubre de 2019 fueron asesinados 147 excombatientes, que representan el 1.1% de los acreditados. Se suma que 12 excombatientes han sido reportados como desaparecidos y 21 han sido víctimas de tentativa de homicidio. Solo en 2019 se han producido 52 asesinatos⁷, principalmente en los departamentos del Cauca (28), Nariño (20), Antioquia (19) y Caquetá (17). A manera de referencia se tiene que, tras el desarme de las AUC, entre 2008 y 2010 hubo un pico de 1.070 excombatientes asesinados, es decir, 3,5% de los desmovilizados.

Disidencias

Desde la desmovilización de las estructuras armadas de las FARC se han conformado entre 20 y 28 grupos llamados disidentes que, según información obtenida por la FIP de diversas fuentes oficiales, cuentan con cerca de 2.630 integrantes en armas y 1.760 en sus redes de apoyo. No todos los miembros de estos grupos son exintegrantes de las antiguas FARC, según lo ha podido establecer la FIP a través del seguimiento a su trayectoria en terreno⁸.

En los últimos dos años se ha incrementado el pie de fuerza de estas estructuras, principalmente, por el reclutamiento de jóvenes en las zonas donde operan. Sin desconocer su capacidad de daño, hay que decir que son grupos fraccionados, dispersos y sin mando unificado, que están lejos de tener la capacidad militar y el poder y control territorial que tuvieron las FARC en el pasado.

Desde la desmovilización de las estructuras armadas de las FARC se han conformado entre 20 y 28 grupos llamados disidentes que contarían con cerca de 2.630 integrantes en armas y 1.760 en sus redes de apoyo

6 Naciones Unidas. Misión de Verificación. Tomado de: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_-_n1928700.pdf

7 Es importante mencionar el reciente asesinato de Alexander Parra al interior del ETCR ubicado en Mesetas, Meta. Es la primera vez que se da un incidente de este tipo en lugares protegidos por la Fuerza Pública.

8 Fundación Ideas para la Paz. Las trayectorias de la reincorporación y la seguridad de los excombatientes de las FARC: Riesgos, respuestas del Estado y tareas pendientes. Tomado de: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_TrayectoriasFarc_Final_V02.pdf



**LOS SEIS DESAFÍOS
QUE ENFRENTA LA
REINCORPORACIÓN**

02

2. Los seis desafíos que enfrenta la reincorporación

La reincorporación fue quizás uno de los asuntos que menos desarrollo tuvo en el Acuerdo de Paz, pese a ser clave para impedir la reincidencia de quienes dejan las armas producto de la negociación. Esto, aunque paradójico, se explica principalmente por la dificultad de conciliar la aspiración que tenía la dirigencia de las FARC de una reincorporación colectiva, con el modelo desarrollado por la ARN en la década anterior, que era de carácter eminentemente individual.

En esta medida, los lineamientos de la reincorporación se fueron negociando posterior a la firma del Acuerdo en el marco del Consejo Nacional de Reincorporación, lo que rezagó el arranque del proceso. A esto se suman seis desafíos que abordamos a continuación, los cuales demandan creatividad, aprender del pasado, voluntad política y corresponsabilidad para construir soluciones oportunas y sostenibles.

01. Aclarar el futuro de los ETCR

La posibilidad de que los excombatientes se establezcan territorialmente y cuenten con soluciones habitacionales, son incentivos claves para que permanezcan en la legalidad. No obstante, la incertidumbre ha sido una constante alrededor de los sitios donde se desmovilizaron y han llevado a cabo su tránsito a la vida civil.

Inicialmente, en diciembre de 2016, fueron creadas con una vigencia de seis meses las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), definidas dentro del Acuerdo de Paz como lugares de ubicación temporal para la dejación de armas y las medidas tempranas de desmovilización. En la medida en que se cumplía el término inicial y el proceso de desmovilización apenas arrancaba, estas zonas fueron extendidas por seis meses más. Luego, ante la ausencia de lineamientos sobre el rumbo de la reincorporación, el

término fue ampliado por dos años más y las zonas fueron convertidas en Espacios Territoriales para la Capacitación y Reincorporación (ETCR), con una vigencia hasta agosto de 2019. Este itinerario ha generado incertidumbre entre los excombatientes y poca claridad para las autoridades locales y las comunidades, respecto del futuro de esos lugares y la permanencia o no de los desmovilizados en sus territorios.

El pasado 15 de agosto, el Gobierno Nacional, en buena hora, planteó que los 24 espacios serían prorrogados por un período de transición de un año, durante el cual se mantendrá la provisión de servicios, alimentos, atención en salud y esquemas de protección colectiva.

Durante este periodo y de acuerdo a criterios como facilidad jurídica para adquirir los predios, seguridad, capacidad institucional y proyectos productivos, se buscará resolver la situación de estos espacios y determinar cuáles no cumplen con las condiciones mínimas y requerirían ser reubicados⁹ y cuáles podrían adquirir una vocación de permanencia¹⁰. Respecto a estos últimos, se deben resolver dos cuellos de botella: por una parte, viabilizar la compra de algunos de los terrenos donde se encuentran estos espacios y, por la otra, integrar estas zonas al ordenamiento territorial de los municipios y departamentos en donde están ubicadas.

• • • • •

⁹ El Gobierno estima que podrían ser 11 ETCR: Charras (Guaviare), La Pradera (Putumayo), Caracolí (Chocó), La Variante (Nariño); San Antonio (Cauca); El Ceral—La Elvira (Cauca); Carrizal (Antioquia); Caño el Indio (Norte de Santander); Yari (Meta); Filipinas (Arauca) y Santa Lucía (Antioquia).

¹⁰ El Gobierno estima que podrían ser 14 ETCR: Colinas (Guaviare); Miravalle (Caquetá); Agua Bonita (Caquetá); Monterredondo (Cauca); Llano Grande (Antioquia); Plancha (Antioquia); La Fila (Tolima); El Estrecho (Cauca); Ponderos (Guajira); La Guajira (Meta); La El Oso (Tolima); La Reforma (Meta) y Tierra Grata (Cesar).

Frente a lo primero hay que decir que el Estado ha enfrentado múltiples dificultades para identificar terrenos idóneos, por lo cual, hasta el momento, de los 24 ETCR solo un predio (Colinas, Guaviare) ha sido declarado apto para entregárselo a los excombatientes. Adicionalmente, hace poco el Gobierno anunció que invertirá 4,7 millones de dólares en la compra de terrenos donde se encuentran los ETCR. Si bien esto puede ser un alivio, vale la pena preguntarse por la relación costo-beneficio de esa inversión, teniendo en cuenta que estas zonas albergan a menos de un cuarto de la población en proceso de reincorporación.

En cuanto al segundo asunto, la integración de los ETCR a los ordenamientos territoriales vigentes plantea enormes desafíos en cuanto a recursos y a la capacidad de las autoridades locales, como asumir la ampliación de la oferta en servicios públicos a zonas apartadas o, modificar, en algunos casos, los planes de ordenamiento. Eso sin contar con los potenciales conflictos territoriales que se puedan dar por cuenta de comunidades que se sientan excluidas de este tipo de beneficios.

Finalmente, es importante señalar que la expedición del decreto 1629 de 2019 deja en manos de la ARN la definición de las condiciones para la continuidad y/o transformación de los espacios. No obstante, este decreto no define cuál es la nueva figura jurídica de los espacios ni el procedimiento para realizar los ajustes mencionados.

02.

La dispersión de los excombatientes y las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR)

Con la salida de un porcentaje importante de excombatientes de los ETCR, se comenzó a configurar un fenómeno de concentración por fuera de estos espacios el cual ha sido denominado Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR). El primero de estos espacios

se constituyó en la vereda San José de León del municipio de Mutatá, Antioquia, en el que cerca de 50 excombatientes, provenientes del antiguo ETCR del Gallo, Córdoba, se establecieron en un predio de 18 hectáreas en el que actualmente desarrollan iniciativas productivas asociadas a la piscicultura y el turismo, principalmente.

Según estudios realizados por la FIP¹¹, para abril de 2018 se habían constituido cerca de 31 NAR que agrupaban a 1.789 excombatientes aproximadamente. No obstante, de acuerdo al componente FARC del CNR, para septiembre de 2019 existían entre 66 y 72 NAR, de las cuales, 41 cuentan con una población cercana a las 2.200 personas¹².

Así las cosas, hoy los excombatientes se encuentran ubicados en cerca de 430 municipios, una importante dispersión en relación a la apuesta original de permanecer unidos en lugares puntuales.

Frente a este tema es necesario analizar las causas por las cuales los excombatientes optan por esta figura para adelantar su proceso de reincorporación, más aún, cuando las NAR no son reconocidas formalmente por el Gobierno Nacional. De acuerdo a entrevistas realizadas a representantes de organizaciones que brindan acompañamiento a estos nuevos espacios y a investigaciones propias de la FIP, se puede inferir que lo que motiva a los desmovilizados a salirse de los ETCR tiene que ver con discrepancias con sus líderes, incertidumbre sobre su continuidad, la ausencia de una ruta de reincorporación y la falta



¹¹ Fundación Ideas para la Paz. Las trayectorias de la reincorporación y la seguridad de los excombatientes de las FARC: Riesgos, respuestas del Estado y tareas pendientes. Tomado de: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_TrayectoriasFarc_Final_V02.pdf

¹² Congreso de la República. Informe 02 Seguimiento Multipartidista a la Implementación del Acuerdo de Paz. "En que va la Reincorporación".

¹³ Fundación Ideas para la Paz. Las trayectorias de la reincorporación y la seguridad de los excombatientes de las FARC: Riesgos, respuestas del Estado y tareas pendientes. Tomado de: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_TrayectoriasFarc_Final_V02.pdf

de infraestructura, entre otros factores¹³.

Para constituir estas NAR, al menos en algunas ocasiones, los excombatientes han sumado fondos provenientes de los beneficios económicos que el Gobierno ha entregado (Renta Básica y Asignación Única de Normalización). También han recibido el apoyo de autoridades locales y comunidades para iniciar su proceso de establecimiento.

Este fenómeno es un desafío mayor o menor dependiendo del ángulo por donde se mire. Desde el punto de vista de la prestación de servicios, la ARN ha argumentado que está en capacidad de atender a esta población en casi cualquier parte del país, pues cuenta con personal e infraestructura en 29 departamentos. Para las FARC, en cambio, la dispersión de los excombatientes representa un reto en su proceso de cohesión política y su expectativa de que la reincorporación fuera colectiva y geográficamente concentrada. Desde el punto de vista de protección de esta población, el que esté dispersa puede hacer más complejo garantizar su seguridad.

Finalmente, hay que preguntarse si estas áreas requieren de una atención diferenciada por parte del Gobierno Nacional, respecto a los demás excombatientes que no están en los ETCR. Por lo pronto, resulta problemático no contar con cifras certeras sobre el número de NAR y/o la caracterización de los factores que podrían impulsar o limitar la reincorporación en estos espacios.

03.

La reincorporación económica: obstáculos y lecciones aprendidas

Como ya se explicó, una de las medidas impulsadas para promover la estabilización económica de los excombatientes es la denominada Renta Básica, beneficio que se extendió indefinidamente a partir de

agosto de 2019.

Este tipo de beneficio no es nuevo en procesos de acompañamiento a excombatientes en Colombia. De hecho, en el proceso con las AUC y las desmovilizaciones individuales de las guerrillas, el Estado, a través de la ARN, entregaba una ayuda similar denominada Apoyo a la Reintegración, pero con diferencias de fondo. Primero, condicionaba la ayuda al cumplimiento de metas establecidas en la ruta de reintegración y, segundo, la iba desmontando gradualmente en la medida que el excombatiente avanzaba en su proceso.

De esta experiencia vale la pena recoger la lección aprendida sobre la importancia de diseñar condicionamientos que promuevan a largo plazo la autonomía económica en la legalidad y que poco a poco desmonten medidas que pueden convertirse en asistencialistas.

En cuanto a las alternativas de generación de ingresos, la inmensa mayoría de excombatientes de las FARC (96%) prefiere adelantar su reincorporación económica a través de proyectos productivos en vez de emplearse, según lo reveló el censo realizado por la ANR a finales del 2018. Sin embargo, como ya se señaló, hasta el momento solo el 24% de los excombatientes ha podido acceder a un proyecto.

En el caso de los proyectos colectivos, hay que decir que han enfrentado grandes dificultades, principalmente por la falta de celeridad en el proceso de aprobación por parte del Consejo Nacional de Reincorporación, las barreras de acceso a tierras, la escasa capacidad técnica y administrativa en su estructuración y la necesidad de buscar recursos de cooperación para los cierres financieros.

A esto se suma que la idea de que los proyectos colectivos son más eficientes porque benefician a más personas, no siempre se ajusta a la realidad. Para empezar, es muy diferente el número de personas que hacen la inversión económica inicial, de aquellas

que el proyecto puede absorber laboralmente de manera efectiva. También hay que tener en cuenta, en algunos casos, que los niveles de retorno de la inversión podrían ser poco significativos si se dividen en un número elevado de socios.

Complementaria a la vía colectiva para acceder a proyectos productivos existe la opción individual, cuya aprobación la da directamente la ARN. El Gobierno Nacional ha hecho un esfuerzo por acelerar el proceso de desembolsos de estos proyectos y las cifras indican que cada vez más excombatientes optan por esta vía.

Este panorama indica que la reincorporación económica de las FARC podría terminar siendo más robusta en el componente individual que en el colectivo. Al respecto, vale la pena recordar algunos de los aprendizajes del proceso adelantado con las antiguas AUC y los desmovilizados individuales de las guerrillas, cuyo modelo ha sido esencialmente individual.

El primero es que el grueso de los excombatientes termina en la informalidad y el rebusque. Según datos de la ARN (para el periodo 2006–2019), existe un alto nivel de ocupación de los excombatientes (88%). No obstante, dos terceras partes se encuentran realizando actividades económicas informales¹⁴. Sin lugar a dudas, esto se asocia a la ausencia de un ecosistema productivo formalizado, sobre todo en regiones alejadas del país, pero también, en algunos casos, a la percepción de que la informalidad ofrece ventajas respecto a relaciones de subordinación laboral y manejo propio del tiempo.

El segundo aprendizaje es que menos de la mitad de las iniciativas de negocios sobrevive. La ARN reporta que de las 16.219 unidades de negocio desembolsadas a excombatientes de las AUC y desmovilizados individuales de las guerrillas, entre 2006 y 2019, el 44% se encuentran en funcionamiento¹⁵.

El tercer aprendizaje es que el proyecto productivo deber ser lo último y no lo primero. Esto significa que antes de iniciar la estructuración y el

desembolso de los proyectos, debe darse un proceso de estabilización psicoemocional y de educación, tanto académica como en formación para el trabajo. La razón es obvia: a mayor estabilidad socioemocional y mayores herramientas cognitivas y técnicas, se espera mayor capacidad de estructurar y mantener a flote los proyectos.

Lo que resulta curioso, sin embargo, es que si bien el 90% de los excombatientes en el proceso de reinserción completó su ciclo formativo de básica primaria y secundaria y, cerca de 26.000 han recibido formación técnica para el trabajo¹⁶, el nivel de éxito de los negocios sigue siendo relativamente bajo. Esto sugiere que la educación, aunque necesaria, no es suficiente para sacar a flote la reincorporación económica, y que seguramente son varios los factores que inciden en la sostenibilidad de los proyectos productivos.



¹⁴ Agencia para la Reincorporación y Normalización — La Reintegración en cifras. Tomado de: http://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/es/la-reintegracion/Cifras/Cuadro%2010%20Estado%20de%20las%20Unidades%20de%20Negocio.xlsx&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Ereincorporacion%2Egov%2Eco%2Fes%2F%2Dreintegracion%2FPaginas%2Fcifras%2Easpx

¹⁵ Agencia para la Reincorporación y Normalización — La Reintegración en cifras. Tomado de: http://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/es/la-reintegracion/Cifras/Cuadro%208%20ocupaci%C3%B3n.xlsx&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Ereincorporacion%2Egov%2Eco%2Fes%2F%2Dreintegracion%2FPaginas%2Fcifras%2Easpx

¹⁶ Agencia para la Reincorporación y Normalización — La Reintegración en cifras. Tomado de: http://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/es/la-reintegracion/Cifras/Cuadro%206%20C%C3%A1culo%20de%20Nivel%20Educativo.xlsx&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Ereincorporacion%2Egov%2Eco%2Fes%2F%2Dreintegracion%2FPaginas%2Fcifras%2Easpx

04.

Garantizar la seguridad es prioritario

Los estudios de la FIP muestran que el 80% de los homicidios de exintegrantes de las FARC han ocurrido en zonas donde hay diferentes economías ilegales y múltiples grupos armados. Por esta razón, la protección de estas personas no se puede separar de las dinámicas de violencia, criminalidad y confrontación que afectan por igual al resto de la población. Estos estudios también han identificado que algunas facciones, hoy en disidencia, abandonaron el proceso, en parte, por la incertidumbre, pero también por problemas de seguridad en las etapas tempranas de la dejación de armas, como fue el caso de alias 'Cadete', quien operaba en Caquetá y murió en una operación militar en febrero de este año.

La FIP ha insistido en que para responder a los riesgos de seguridad a que están expuestos los excombatientes se requiere, además de los esquemas de protección individual que ha venido privilegiando el Gobierno, abordar la seguridad desde la perspectiva del territorio y sus interacciones, fortaleciendo las capacidades locales y la reincorporación comunitaria. También es necesario enfocar los esfuerzos en las zonas más críticas, con una perspectiva balanceada que vaya más allá de las respuestas reactivas¹⁷.

05.

Trabajar por la corresponsabilidad y la no estigmatización

El proceso de reincorporación es una responsabilidad compartida, principalmente, entre el Gobierno Nacional y las FARC. En esa medida, cada parte debe asumir los compromisos que les compete frente a la implementación del Acuerdo de Paz. En el caso del Gobierno, su voluntad política se materializa a través

de la creación de oferta pertinente y articulada. Una expresión clara de esta voluntad son el Conpes 3931 sobre reincorporación social y económica publicado a finales del gobierno anterior, y la política "Paz con Legalidad" del gobierno Duque, que tiene un capítulo dedicado a la reincorporación. Aun así, falta avanzar en la implementación de estas políticas, particularmente en lo que respecta a las disposiciones del documento Conpes. De igual forma, es indispensable hacerles seguimiento y evaluaciones rigurosas.

Para el caso de las FARC, su principal responsabilidad radica en que sus miembros se mantengan en la legalidad y que participen en la disputa política por las vías democráticas. También les corresponde, particularmente a sus líderes, aportar a la definición e implementación de las apuestas de reincorporación económica y social. En este sentido preocupan las manifestaciones de fragmentación, en especial, el hecho de que algunos de sus líderes estén buscando espacios de negociación con el Gobierno Nacional para encontrar alternativas paralelas al proceso de reincorporación vigente. Lo problemático es que esto redunde en demandas de atención diferenciada que genere tensiones entre los excombatientes y desgastes en la capacidad de entidades públicas al verse obligadas a brindar ofertas segmentadas.

En el caso de la estigmatización de los excombatientes y la confianza hacia el proceso de reincorporación, el panorama es difícil, aunque con algunos avances. La más reciente encuesta Gallup Poll (octubre 2019) revelada por el diario El Espectador¹⁸, evidenció que el 68% de los colombianos considera

.....

¹⁷ Fundación Ideas para la Paz. Las trayectorias de la reincorporación y la seguridad de los excombatientes de las FARC: riesgos, respuestas del Estado y tareas pendientes. Tomado de: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_TrayectoriasFarc_Final_V02.pdf

¹⁸ El Espectador. Desaprobación del presidente Iván Duque Márquez escala al 69 %: Gallup Poll. Consultado en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/desaprobacion-del-presidente-ivan-duque-marquez-escala-al-69-gallup-poll-articulo-890074>

que la reincorporación no va por buen camino. Esto contrasta con la reintegración de las AUC que, si bien en su momento fue muy cuestionada, gozó de una credibilidad de alrededor del 50% en el 2008. Se suma la imagen desfavorable de las FARC, que en la misma encuesta alcanzaba el 58%, nivel que, aunque alto, dista mucho de la pésima imagen que según las encuestas tenía este grupo durante el período de negociación del Acuerdo de Paz.

Todo esto es muestra del camino que aún queda por recorrer para generar empatía. Sin embargo, hay que reconocer que, en los últimos meses, varios medios de comunicación han venido resaltando las nuevas actividades de los excombatientes y su apuesta por la reincorporación, lo que quizás pueda tener impacto, a mediano plazo, en el imaginario de los ciudadanos.

06.

Diseñar la ruta de reincorporación

Es necesario definir y formalizar una ruta de reincorporación de largo plazo, equiparable a la ruta de reintegración establecida por la ARN en procesos anteriores. La experiencia internacional y en especial la colombiana, sugieren que la existencia de una ruta es indispensable tanto para condicionar y hacer seguimiento a los beneficios económicos y sociales entregados a los excombatientes, como para medir y evaluar la política pública. El diseño de esta ruta sería la oportunidad de abordar a los mandos medios de las FARC, población que por su liderazgo y experiencia en la guerra debería recibir una atención diferenciada para retenerla efectivamente en la legalidad. Adicionalmente, contar con una ruta clara que establezca los condicionamientos y criterios de éxito de la reincorporación, es el referente para establecer el régimen de condicionalidades de las sanciones que deriven de la Justicia Especial para la Paz (JEP).

La experiencia internacional y en especial la colombiana, sugieren que la existencia de una ruta es indispensable tanto para condicionar y hacer seguimiento a los beneficios económicos y sociales entregados a los excombatientes, como para medir y evaluar la política pública



**DOS APUESTAS: MÁS
EMPRESARIOS, MÁS
ENFOQUE TERRITORIAL**

03

3. Dos apuestas: más empresarios, más enfoque territorial

Plantear una estrategia para involucrar al sector empresarial

Hasta el momento, poco se sabe sobre el involucramiento del sector privado en el proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC. No existe información oficial sobre el particular y el monitoreo hecho por la FIP evidencia una participación tímida y concentrada en apoyos a la formación técnica, a la estructuración de proyectos productivos y, en menor medida, a la comercialización y/o compra de productos hechos por esta población.

Sobresale, como experiencia significativa, la iniciativa que recientemente lanzó Proantioquia¹⁹ para que, por un lado, empresas antioqueñas brinden apoyo a proyectos productivos de excombatientes, y por otro, se compren terrenos cercanos al ETCR ubicado en Dabeiba para desarrollar un proyecto integral de tipo agropecuario. A esto se suma la adecuación de infraestructura comunitaria y el impulso a procesos de convivencia y reconciliación.

La FIP ve con urgencia, la necesidad de avanzar en vincular de manera estratégica y eficaz al sector empresarial a la reincorporación. Para ello, hay que partir reconociendo que existen dos barreras.

En primer lugar, está la barrera de la desconfianza. Muchos empresarios, en distintas regiones del país fueron víctimas de las FARC en el marco del conflicto armado, por lo cual es frecuente encontrar que desconfían de los excombatientes. Este asunto requiere un abordaje específico, pues si no existen procesos mínimos de generación de confianza, difícilmente se podrá llegar a la articulación de iniciativas y a la acción conjunta.

La segunda barrera está asociada a la falta de orientación que tiene un segmento importante de empresarios frente a qué hacer para contribuir específicamente a la construcción de paz, y su espec-

tativa de que haya una iniciativa gubernamental que motive la participación del sector privado.

Al respecto, es reveladora la Encuesta Nacional de Empresas y Paz de la Cámara de Comercio de Bogotá, aplicada a finales de 2018 y principios del 2019 en cinco ciudades grandes y cuatro intermedias cercanas al conflicto. Esta encuesta muestra que muy pocas empresas (10%) cuentan con iniciativas específicas que contribuyan a la construcción de paz. También indica que, si bien ocho de cada diez empresas considera que el sector privado debe aportar, el 58% no sabría cómo materializar ese aporte. Frente a esto, la inmensa mayoría de las empresas (86%) espera que el Gobierno Nacional formule un plan para motivar su participación que incluya principalmente: incentivos tributarios para nuevas inversiones (34%), acceso a fondos públicos e internacionales para desarrollar proyectos (23%) y, en último lugar, esquemas para motivar la empleabilidad de excombatientes, víctimas del conflicto y exmiembros de la Fuerza Pública (13%).

La Consejería para la Estabilización, rectora de la política de reincorporación, ha liderado algunas iniciativas de articulación con el sector empresarial. Sin embargo, aún no se conoce públicamente una estrategia formal que defina las expectativas que tiene el Gobierno Nacional respecto de la participación del sector empresarial en la reincorporación económica y que aborde sectorial y territorialmente a las empresas para conectarlas con las necesidades y potencialidades de la reincorporación. La falta de esta

.....

¹⁹ Empresas vinculadas a Proantioquia disponen 270 hectáreas para proyectos productivos de excombatientes en Dabeiba. En: <https://www.proantioquia.org.co/empresas-vinculadas-a-proantioquia-disponen-270-hectareas-para-proyectos-productivos-de-excombatientes-en-dabeiba/>

estrategia hace que los esfuerzos que ya existen para involucrar al sector empresarial, se vean como iniciativas aisladas con pequeños logros que no hacen sostenibles los proyectos productivos de los excombatientes y, mucho menos, generan transformaciones a nivel territorial.

La FIP ha insistido en la importancia de que el Gobierno Nacional defina esa estrategia y una narrativa clara para vincular al sector empresarial²⁰. Esta estrategia debería incluir:

- Un portafolio de alternativas de vinculación directa del empresariado que se ajusten a la realidad y los contextos territoriales.
- Medidas que promuevan la vinculación del sector empresarial a los proyectos productivos, preferiblemente desde las fases de diseño y formulación, trayendo su experiencia y conocimiento en materia de vocación productiva del territorio y acceso a mercados.
- Conexión entre proyectos productivos viabilizados en el marco de la reincorporación económica y las agendas de competitividad regionales.
- Incentivos al sector financiero para acceso a crédito y otros servicios para el fortalecimiento de los proyectos productivos.
- Crear escenarios de acercamiento con las Mipymes.
- Crear escenarios y plataformas de visibilización de experiencias positivas que inspiren a otros a vincularse.

Conectar la reincorporación con los PDET

El Acuerdo de Paz fue concebido sobre la base de un principio de integralidad, buscando no solo el cese de la violencia sino la transformación de las condiciones de vulnerabilidad y exclusión sistemática de las zonas más afectadas por el conflicto. Lo anterior sugiere que muchos de los procesos de la implementación tienen caminos que son complementarios. Este es el caso de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la reincorporación, que comparten la misma geografía, por lo que pueden retroalimentarse en función de lograr transformar las condiciones de vulnerabilidad de las zonas más afectadas por el conflicto. Esto dista de la experiencia colombiana de reintegración de excombatientes que se ha fundamentado en un proceso individual de tránsito y permanencia en la legalidad.


El último informe que la Misión de Verificación presentó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas²¹, recomienda expresamente al gobierno colombiano impulsar la vinculación de la reincorporación –al menos su componente económico– con los PDET y los planes locales de desarrollo. Todo esto, desde un enfoque de desarrollo comunitario. El informe también exhorta a que los proyectos productivos de los excombatientes incluyan más a las comunidades que los acogen.

²⁰ Fundación Ideas para la Paz. Retos y riesgos de la reincorporación económica de las FARC Tomado de: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_Reincorporacion.pdf


²¹ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe Trimestral del Secretario General, periodo junio– septiembre de 2019. Tomado de: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_-_n1928700.pdf

La FIP coincide con esta visión y añade las siguientes recomendaciones:

- Articular los proyectos productivos de los excombatientes con la visión de desarrollo y la vocación productiva del territorio establecidos por los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).
- Priorizar la aprobación e impulso de proyectos e iniciativas productivas que integren a las comunidades, fortalezcan los mercados locales y sean ambientalmente sostenibles.
- Unificar recursos y gestión en materia de reincorporación y PDET que permita potencializar la productividad y competitividad regional, beneficiándolos a todos.
- Impulsar los escenarios de participación planteados en los PDET como espacios de encuentro entre excombatientes y comunidades para generar confianza y crear dinámicas de trabajo conjunto.
- Buscar celeridad en los procesos de adjudicación de tierras para ambos procesos.



Muchos de los procesos de la implementación tienen caminos que son complementarios. Este es el caso de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la reincorporación, que comparten la misma geografía, por lo que pueden retroalimentarse





Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8ª – 37 Torre A. Of. 305.
Bogotá Tel. (57-1) 747 0273
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

La reincorporación de las FARC tres años después

Desafíos y propuestas