

De lo urgente a lo importante

**Recomendaciones para la
sostenibilidad de la reincorporación
de excombatientes**



Notas Estratégicas

30



De lo urgente a lo importante

**Recomendaciones para la
sostenibilidad de la
reincorporación de
excombatientes**

De lo urgente a lo importante

Recomendaciones para la sostenibilidad
de la reincorporación de excombatientes

Directora Ejecutiva de la FIP

María Victoria Llorente

Directora Área de Construcción de Paz

María Lucía Méndez

Autores

Miguel Suárez P.

Gabriela Sánchez

Harold Martínez R

Paula Gutierrez

Valentino Benedetty

Laura Rodriguez

Cristian Carvajal

Andrés Cajiao

Nicolás Alejandro López

Edición y corrección de estilo

Martín Franco Vélez

Fotografías

COLPRENSA

Diseño y diagramación

Ladoamable Ltda

www.ladoamable.com

ISBN

978-628-7558-11-3

Este texto fue posible gracias al apoyo de:



Sus contenidos no comprometen la
opinión de los financiadores.

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A - 37 Torre A. Of. 701. Bogotá

Tel. (57-1) 218 3449

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

- o
- o
- o

Notas Estratégicas No. 30 / Noviembre de 2022

Contenido



- 5 INTRODUCCIÓN
- 8 GOBERNANZA Y REINCORPORACIÓN:
UNA APUESTA POR UN MECANISMO
INTEGRAL
 - 13 RECOMENDACIONES
- 15 EL DILEMA DE LA SOSTENIBILIDAD:
REFLEXIONES SOBRE LA
REINCORPORACIÓN ECONÓMICA
 - 16 AVANCES EN REINCORPORACIÓN ECONÓMICA
 - 18 RETOS PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LA
REINCORPORACIÓN ECONÓMICA
 - 23 RECOMENDACIONES
- 26 SEGURIDAD
 - 27 LA SEGURIDAD: UN RETO PARA LA
SOSTENIBILIDAD DE LA REINCORPORACIÓN
 - 37 RECOMENDACIONES
- REINCORPORACIÓN PARA LA
RECONCILIACIÓN
 - 41 DE LA INTEGRALIDAD Y TRANSVERSALIDAD
 - 42 MISMO DESTINO, CAMINOS DISTINTOS
 - 43 RECOMENDACIONES
- 44 REINCORPORACIÓN POLÍTICA
 - 45 ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN
 - 46 NUEVOS LIDERAZGOS PARA LA PARTICIPACIÓN
 - 47 RECOMENDACIONES
- 49 TEMAS TRANSVERSALES
 - 50 GEOGRAFÍAS DE LA REINCORPORACIÓN
 - 52 ENFOQUE DE GÉNERO

Acrónimos

(A)ETCR	(Antiguos) Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
AFP	Acuerdo Final de Paz
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
CEPDIPÓ	Centro de Pensamiento y Diálogo Político
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
CIPRAT	Comisión Intersectorial para Respuesta Rápida de Alertas Tempranas
CNE	Consejo Nacional Electoral
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación
CTR	Consejos Territoriales de Reincorporación
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
ECOMÚN	Economías Solidarias del Común
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
FIP	Fundación Ideas para la Paz
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
LGBTIQ+	Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transgénero, Intersexuales, Queer, Más
NAR	Nuevas Áreas de Reincorporación
OACP	Oficial del Alto Comisionado para la Paz
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PMI	Plan Marco de Implementación para el Acuerdo Final
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SIR	Sistema Integral de Reincorporación
SIVJRN	Sistema Integral de Verdad, Justicia, No Repetición y Garantías de No Repetición
SMMVL	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
SNR	Sistema Nacional de Reincorporación
TOAR	Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador – Reparador
UNIPEP	Unidad Policial para la Edificación de la Paz
UTR	Unidad Técnica de Reincorporación
ZVTN	Zonas Veredales de Transitorias de Normalización

Introducción

Uno de los momentos más icónicos de la implementación del Acuerdo de Paz tuvo lugar entre enero y febrero del 2017. En medio de la expectativa y la polarización, el país tuvo la oportunidad de presenciar el movimiento de miles de mujeres y hombres que transitaban de las montañas y las selvas de Colombia hacia las Zonas Veredales Transitorias de Normalización. Pero, más que eso, se materializaba el tránsito de una vida en la guerra a una en la legalidad, soportado en las garantías para el ejercicio de su ciudadanía y las condiciones para una reincorporación en los ámbitos económicos, sociales y políticos, que les brindaba el Acuerdo Final de Paz (AFP).

Han pasado un poco más de cinco años desde el inicio de la implementación del AFP, marcados por un contexto político cambiante y polarizado en el país, una crisis migratoria sin precedentes, la pandemia del covid-19 y una gran agitación y movilización social a nivel nacional. A ello se suma el evidente deterioro de la seguridad en buena parte del territorio nacional, en particular en zonas donde, precisamente, estos ciclos de violencia han sido tradicionales y a los que el Acuerdo busca dar respuesta.

Este contexto desafiante, sumado al debate en torno a la voluntad política del saliente gobierno de Iván Duque frente a la implementación del AFP, han alejado la agenda de construcción de paz —y particularmente de la reincorporación— de la opinión pública. El proceso de acompañamiento a la vida civil por parte de cerca de 13.000 hombres y mujeres, ha tenido su principal foco de atención en situaciones asociadas a la seguridad de los firmantes, tema que es sin duda fundamental; sin embargo, las dimensiones económicas, sociales y políticas, han perdido vigencia en la agenda nacional y solo son abordadas a través de algunas acciones impulsadas principalmente por cooperantes internacionales, instituciones públicas y, por supuesto, los mismos firmantes.

La reincorporación es una condición indispensable para construir y consolidar la paz posible. Se trata de viabilizar nuevos proyectos de vida y nuevas trayectorias y opciones de organización de aquellos que un día vieron en la opción armada una vía para tomarse el poder, pero que han accedido a dejar las armas y procurar por la ampliación del espectro político del país y de



**La reincorporación
es una condición
indispensable para
construir y consolidar
la paz posible**



la democracia misma. Son personas que requieren de condiciones especiales para hacer su tránsito de manera sostenible. Su éxito contribuye con los procesos de inclusión, transformación territorial y prevención de repetición de ciclos de violencia.

La coyuntura política actual del país —enmarcada en la llegada de un nuevo Gobierno— permite pensar en que la paz y la implementación de lo pactado en la Habana serán nuevamente temas prioritarios en la agenda pública y política del país. Se espera que esto le dé un nuevo aire al proceso de reincorporación que, aunque ha tenido avances, no ha estado exento de retos.

En esta coyuntura es importante reconocer también los logros históricos en materia de reincorporación y reintegración. Ha habido oportunidad de aprender, ajustar y consolidar una política, una ruta y una institucionalidad sólida y con alta capacidad en territorio que ha permitido consolidar esos logros en materia de reincorporación y que, incluso, perfila a Colombia como un referente en materia de procesos de Desarme, Desmovilización y Reincorporación (DDR) a nivel mundial. Este proceso de los firmantes de las antiguas FARC es una experiencia inédita que requiere de acompañamiento, ajustes y nuevos entendimientos.

Entender el estado actual del proceso y sus posibilidades de fortalecimiento significa volver a apostar por elementos como el carácter integral de la implementación del AFP y la interdependencia entre los puntos acordados. Por otro lado, establecer los aciertos, aprendizajes y oportunidades de mejora, es una ventana de oportunidad para incorporar estos aprendizajes en futuros escenarios de negociación con grupos armados y de reincorporación de excombatientes. Esto último se vuelve especialmente relevante al conocer la estrategia del gobierno de Gustavo Petro, denominada Paz Total, que supone no solo el desmonte de estructuras armadas, sino la creación de planes de acompañamiento para aquellos que se acojan a este proceso.

Todas estas razones motivan a la Fundación Ideas para la Paz (FIP) en su continuo seguimiento al proceso de reincorporación para emprender este ejercicio analítico. Su propósito es establecer el estado actual del proceso de reincorporación y, sobre todo, generar recomendaciones al entrante Gobierno Nacional que redunden en el bienestar de los firmantes y sus entornos.

Nuestra postura es que, tras cinco años de la implementación del Acuerdo —y con el contexto descrito— el proceso de reincorporación requiere de una transformación profunda en su orientación estratégica. Particularmente de una evolución del enfoque: trascender de uno de reincorporación temprana a

uno de sostenibilidad de la reincorporación en los ámbitos económicos, sociales y políticos, con mecanismos de gobernanza funcionales, idóneos y atentos a las nuevas geografías y características de la reincorporación.

Haremos un recorrido que inicia con la gobernanza de sistema, para luego pasar por las dimensiones económica, política y comunitaria de la reincorporación. Siempre desde una perspectiva que sitúe el estado actual del proceso, indique dónde están los principales desafíos y formule recomendaciones que sirvan de insumo en la orientación de la política y la toma de decisiones. Después, abordaremos elementos transversales, como el enfoque de género y la nueva lectura geográfica de la reincorporación en el país, que plantean una oportunidad de apalancamiento y de mejora al proceso.

En cuanto al abordaje metodológico, para redactar este informe realizamos 25 entrevis- tas con representantes de la academia, organiza- ciones de la sociedad civil, líderes políticos, firmantes del Acuerdo y representantes de la cooperación internacional. Además, realizamos un exhaustivo proceso de revisión documental que fortalece y sostiene las conclusiones aquí expuestas, y que incluye informes como los ger- nerados por la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), el informe “No enreden la paz”, los informes periódicos de la Misión de Verificación de Naciones Unidas y los informes del Instituto Kroc, entre otros.

Nuestra postura es que, tras cinco años de la implementación del Acuerdo, el proceso de reincorporación requiere de una transformación profunda en su orientación estratégica



**GOBERNANZA Y
REINCORPORACIÓN:
UNA APUESTA POR UN
MECANISMO INTEGRAL**

02

II. Gobernanza y reincorporación: una apuesta por un mecanismo integral

La reincorporación constituye una condición necesaria, más no suficiente, para el fin del conflicto. Esta premisa es reconocida tanto por las experiencias internacionales de DDR como por el Acuerdo Final, que establece que la reincorporación debe ir acompañada de otros componentes como el cese al fuego, la dejación de armas y la garantía de condiciones de seguridad para los excombatientes, entre otros. En este sentido, el subpunto 3.2 “Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil —en lo económico, lo social y lo político— de acuerdo con sus intereses” desarrolla los principios, acciones e instituciones que constituirán las bases para garantizar que el proceso de reincorporación se lleve a cabo según lo acordado en La Habana.

El actual proceso de reincorporación marca un hito en materia de gobernanza, entendida como el conjunto de relaciones que se tejen entre los distintos actores que conforman el sistema de reincorporación, con el fin de definir la forma y los parámetros bajo los cuales dicho proceso va a desenvolverse. En la vasta experiencia colombiana, es la primera vez que existe un coliderazgo entre las dos partes que estaban en conflicto. En este sentido, al hablar de gobernanza y reincorporación, no debe pensarse únicamente en actores estatales. En realidad, se trata de toda una estructura que contempla y permite que el diseño de los parámetros de la política de reincorporación sean una tarea conjunta entre el Estado y las antiguas FARC-EP. Esto habilita la posibilidad de que las decisiones estratégicas frente al proceso contemplen no solo la visión del Estado (enfoque tradicional), sino también la de los firmantes, a través de procesos consultivos y de participación directa.

Para la FIP, resulta primordial retomar la arquitectura de gobernanza creada por el Acuerdo para analizar su despliegue, el estado actual de estas instancias y los puntos clave a los cuales el Gobierno debería prestar atención en los próximos cuatro años.

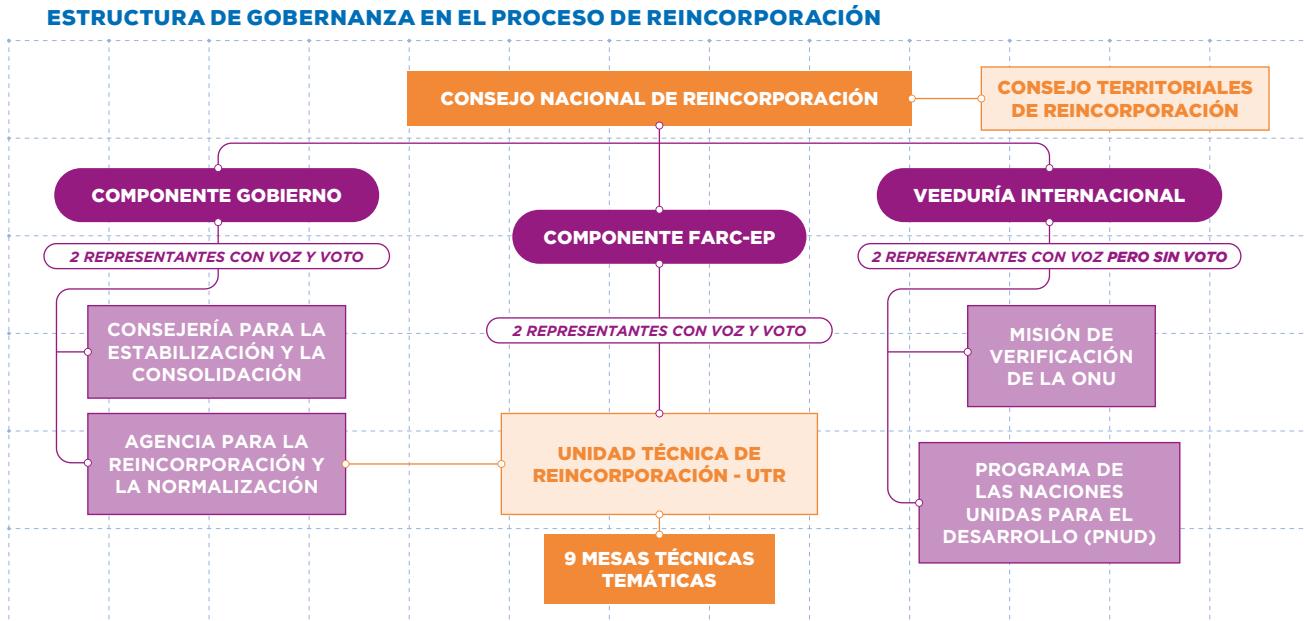
Este análisis se concentra en el papel de dos instituciones, por su carácter abarcante y su papel central: el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y los Consejos Territoriales de la Reincorporación (CTR), creados por el punto 3.2.2.3 del Acuerdo. Ambas entidades se concentran especialmente en la reincorporación económica y social, estableciendo una línea divisoria con la reincorporación política, que se enmarca en el trabajo de otras entidades como el partido COMUNES, el Consejo Nacional Electoral y la CSIVI. A continuación, se desagrega la composición de dichas instituciones.



**La reincorporación
constituye una condición
necesaria, más no
suficiente, para el fin
del conflicto**



GRÁFICA 1



Fuente: Elaboración propia (FIP)

El Consejo Nacional de Reincorporación está compuesto por dos (2) miembros del Gobierno, dos (2) miembros de las FARC-EP y dos (2) representantes de la cooperación internacional (estos últimos con voz, pero sin voto). Se le atribuyen las funciones de “definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación, según los términos acordados con el Gobierno Nacional” (Acuerdo Final de Paz, 2016). Como entidades adscritas y reguladas por el CNR, los Consejos Territoriales de Reincorporación fueron creados por el decreto 2027 del 7 de diciembre de 2016 y reglamentados por el decreto 1523 de 2017, señalando su carácter paritario en los términos, condiciones y funciones que defina el CNR (artículo 2 decreto 2027 de 2016).

Este mismo decreto reglamentó las funciones del CNR, priorizando la articulación con las Economías Solidarias del Común (ECOMUN), la gestión de la pedagogía para la paz, las acciones y programas derivados del censo socioeconómico y el seguimiento al Programa Integral Especial para la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes

que hiciesen parte de las FARC-EP. Por su parte, la Unidad Técnica de Reincorporación se creó luego a través del decreto 897 de 2017, y quedó adscrita a la ARN, pero prestando servicios de asesoría al CNR en su conjunto.

Aunque las instancias creadas para el correcto desarrollo de un proceso de reincorporación se ajustan a las apuestas programáticas del Acuerdo Final de Paz, lo cierto es que, cinco años después de la firma, son varias las tensiones y obstáculos a los que se ha tenido que enfrentar este aparato de gobernanza institucional para la reincorporación. Al respecto, la FIP sostiene que la estructura de gobernanza en el proceso de reincorporación, representada principalmente (más no exclusivamente) por el CNR y sus capítulos territoriales, tiene considerables desafíos debido a las tensiones que subyacen a su diseño y a la voluntad política de los actores que la conforman.

Como parte del propósito de generar recomendaciones al Gobierno entrante, resulta primordial identificar cuáles son los principales retos en materia de gobernanza para la reincorporación.

De los orígenes y las tensiones

Para abordar lo que ha significado la construcción de las dinámicas de gobernanza de la reincorporación, hay que remontarse a la negociación misma del AFP. En la Habana, la reincorporación estuvo supeditada a los estrechos márgenes de tiempo con el que contaban las delegaciones de Gobierno y FARC. Por esa razón, se acordó crear el CNR como una manera de “prolongar” la negociación y sentar, de manera conjunta, las bases del proceso.

Sin embargo, después de la firma y con la instalación del CNR, empezaron aemerger tensiones que eran el resultado normal de continuar un proceso de acercamiento entre dos partes que no confiaban plenamente la una en la otra, y que estaban en proceso de acoplamiento frente a una mecánica nueva e inédita tanto para la institucionalidad existente como para los mismos firmantes.

Esta desconfianza se subestimó en la medida en que no se promovieron acciones de diálogo y reconocimiento entre las partes, un requisito para el éxito en los procesos de concertación de los lineamientos iniciales de la política. Esto, sin duda, influenció el curso de las sesiones, perfilando toda conversación como una disputa política que, si bien es normal e incluso necesaria en el espíritu mismo del AFP, ralentizó la toma de decisiones en una instancia que debe caracterizarse por su eficacia en ese aspecto.

De lo individual y lo colectivo

Todas estas tensiones incidieron en el enfoque desde el cual se entendió la reincorporación. Para la ARN —una entidad con amplia experiencia previa en procesos de DDR en Colombia— la reincorporación se ha perfilado como un proceso primordialmente individual. En contraposición, las FARC —o al menos sus liderazgos— han velado por promover un enfoque colectivo.

Cinco años más tarde, esta tensión permanece subyacente a la estructura de gobernanza, generando otras tensiones en el despliegue de las instancias que la componen. Sin bien estas visiones no son necesariamente excluyentes, la persistencia de dicha tensión sí ha permeado la manera en la que se toman las decisiones e, incluso, las rutas para acceder a ciertos beneficios que son fundamentales para la reincorporación. Por ejemplo, como veremos en el capítulo económico, en principio se estableció que la aprobación de los proyectos productivos se daría en el marco del CNR. Y así ha sido, pero solo para los proyectos colectivos. Para aquellas personas que optaron por un proyecto individual, la ruta de aprobación es del exclusivo resorte de la ARN, yendo en contravía del carácter colectivo de algunas de las decisiones estratégicas del proceso.

Después de la firma del Acuerdo, y con la instalación del CNR, empezaron aemerger tensiones que eran el resultado normal de continuar un proceso de acercamiento entre dos partes que no confiaban plenamente la una en la otra

De lo nacional y lo territorial

Si bien el CNR es la expresión nacional de la gobernanza de la reincorporación, fue necesario contemplar capítulos territoriales que se materializan a través de los CTR. El propósito, al menos en teoría, consiste en generar una conexión en donde lo que se defina en el CNR se pueda contextualizar en lo local a través de los CTR. Además, los CTR no solo recogerían las necesidades de los firmantes en cada región, sino que serían instancias de coordinación y articulación con otros sectores estratégicos para la reincorporación.

Al revisar la manera en que actualmente se ha operativizado este esquema, podemos evidenciar que el panorama entre estas dos instancias en niveles de coordinación no ha estado exento de tropiezos. De acuerdo a las disposiciones establecidas por el CNR, se crearon 24 CTR (uno por cada ETCR establecido en el Acuerdo). En muchos casos, los CTR no han logrado percibirse como instancias con efectiva capacidad de incidencia y movilización de procesos de política pública, por lo que sería necesario repensar el diseño y, sobre todo, las herramientas jurídicas con las que se dotan estos espacios para materializar su labor.

Sin embargo, sí es destacable la existencia de esfuerzos territoriales que han contado con la participación de actores institucionales y que se materializan en la existencia de Consejos/Mesas Departamentales de Reincorporación en diez departamentos del país: Antioquia, Bolívar, Caquetá, Cauca, Huila, Meta, Nariño, Santander, Sucre y Valle del Cauca. A través de estos espacios, se han logrado movilizar temáticas cruciales para el proceso de reincorporación. Eso facilita la progresiva apertura temática de la agenda subyacente a este componente del AFP.

Otro de los aspectos a considerar en la relación entre lo nacional y lo territorial, está asociado al hecho de que algunos firmantes manifiestan no sentir-

se legítimamente representados en las posturas del componente FARC en el CNR. Esto es evidente en comunicados públicos de líderes tradicionales de la antigua guerrilla, así como en la conformación de espacios que reclaman autonomía en su relacionamiento con el Gobierno Nacional para definir aspectos de su proceso de reincorporación. Un tema que no es menor, en tanto pone de frente que dentro del actual partido existen tensiones que inciden en su representación ante las instancias de gobernanza y que deben ser tenidas en cuenta en los ajustes que de estas se llegasen a realizar.

Los que faltan

Como política pública, la reincorporación debe ser entendida desde una lógica de corresponsabilidad e integralidad. Este principio se manifiesta en el Conpes 3931 de 2017, en donde se dan los lineamientos para diseñar el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR) entendiéndolo como una “*instancia que deberá promover el acceso, pertinencia y sostenibilidad de los planes y programas definidos para la implementación del proceso de reincorporación*”. (Conpes 3991, 2017)

A la fecha, son realmente escasos los avances en el montaje y puesta en marcha del Sistema que debe precisamente congregar, coordinar y orientar la oferta estatal disponible para fortalecer la reincorporación, lo que deja a la ARN como única responsable institucional del proceso. Esto es un desafío si se entiende que la ARN no tiene la misionalidad ni la capacidad de movilizar este tipo de oferta. Al no existir un orientador de política como el SNR, muchos servicios quedan condicionados a la voluntariedad de cada entidad con competencia en las dimensiones del proceso. En algunas de las entrevistas, personas cercanas al CNR coincidían en que esto era una barrera ya que, por lo general, las entidades citadas para participar

de algunas de las mesas temáticas no atendían el llamado o asistían funcionarios sin capacidad en la toma de decisiones, lo que hacía difícil poder vincular formalmente la oferta.

Finalmente, es necesario resaltar el rol que puede jugar la denominada Unidad Técnica de Reincorporación (UTR) en este sentido, y en el fortalecimiento mismo del proceso. Esta Unidad fue creada para apoyar aspectos del diseño, pero, sobre todo, de la operativización del proceso de reincorporación, y serviría para armonizar lo establecido en el CNR con el despliegue que la ARN tiene a lo largo del país. Sin embargo, tras cinco años de implementación del Acuerdo, ha tenido muy poco protagonismo y carece de las herramientas y el posicionamiento suficientes para poder proveer la asistencia técnica y estratégica para la cual fue creada.

Varios de los entrevistados manifestaron que la UTR era el perfecto ejemplo de la desconfianza entre las partes, dado que tanto las FARC como el Gobierno asocian a este grupo como afín a su contraparte. Eso significa desaprovechar un grupo estratégico que cuenta con un equipo técnico para aportar de manera efectiva a resolver algunos de los desafíos de política aquí descritos.

2.1. Recomendaciones

A partir del panorama expuesto, y de cara a la entrada de un Gobierno que prioriza en su agenda la sostenibilidad del proceso de paz, en la FIP consideramos que existen tres aspectos claves para optimizar el funcionamiento de la estructura de gobernanza en materia de reincorporación.

Primero, y teniendo en cuenta que las instancias de gobernanza presentan dificultades de cara al proceso de reincorporación debido a su fuerte centralización, recomendamos que el gobierno del presiden-

te Petro genere ajustes en el diseño de la estructura. Estos deben promover procesos de descentralización que prioricen un balance entre el componente nacional y territorial de la gobernanza, generando un funcionamiento más equilibrado y representativo de la estructura.

Para lograrlo, recomendamos ejecutar acciones que permitan la participación directa del componente territorial en el ámbito nacional, como por ejemplo desarrollar sesiones del CNR en las distintas regiones que albergan a los CTR. Así mismo, promover aquellos espacios asociados al proceso de reincorporación que se han creado como iniciativas conexas al sistema de gobernanza, como es el caso de las mesas departamentales de reincorporación. Estas están altamente supeditadas a la agenda política de las alcaldías y gobernaciones, por lo cual su funcionamiento puede verse afectado por cambios electorales. Dicho aspecto debe ser analizado por el Gobierno para generar medidas que garanticen su continuidad.

En segundo lugar, respecto a la paridad y el coliderazgo en el funcionamiento del SNR, en la FIP consideramos que es necesario incorporar las visiones que cada una de las partes tienen sobre la reincorporación como proceso a la estructura de gobernanza. Esto permitiría generar un trabajo articulado alrededor de un entendimiento más amplio e integral del proceso, sin dejar de lado la valiosa experiencia que los entes gubernamentales han recogido a lo largo de diferentes experiencias de DDR en el país. Frente a estos últimos actores, y teniendo en cuenta que si bien existe una representación del Gobierno dentro del CNR, esta no está conectada en la práctica con otros organismos gubernamentales como los ministerios, recomendamos impulsar la corresponsabilidad y vinculatoriedad en el proceso de reincorporación de diferentes entes gubernamentales, así como seguir fortaleciendo el funcionamiento de la Unidad Técnica de Reincorporación.

Finalmente, en materia del despliegue de la instancia y de los actores involucrados, consideramos necesario señalar que se debe propender porque estos fortalezcan sus capacidades técnicas de cara al ejercicio de gobernanza. Recomendamos promover un fortalecimiento en habilidades de diálogo y liderazgo, así como robustecer los conocimientos frente a las líneas de trabajo y acción que el Estado ha destinado para el proceso de reincorporación. Este fortalecimiento es clave pues tiene altas posibilidades de repercutir en los niveles de confianza entre los actores que componen la estructura de gobernanza, un aspecto que ha mejorado progresivamente con la implementación, pero en el que se debe seguir insistiendo.

En definitiva, en la FIP consideramos que, en materia de gobernanza y reincorporación, el actual Gobierno está llamado a dirigir sus esfuerzos a lograr la creación e impulsar el funcionamiento integral del Sistema Nacional de Reincorporación, trabajando en su diseño institucional de la mano con los actores que lo componen e involucrando a diferentes entidades y sectores sociales que estén comprometidos con la paz posible en Colombia. Por otra parte, es necesario entender la gobernanza con un lente en el que la geografía de la reincorporación cambió y en donde se debe garantizar la representatividad de todos los firmantes sin distingo de su ubicación.

La gobernanza es otro elemento determinante para la sostenibilidad del proceso. En este sentido, las partes deben entender el rol que cada una debe asumir. Si bien se trata de una relación equitativa, también se deben tener en cuenta las capacidades y vocación de cada una de ellas para que las reglas del juego sean claras y las instancias puedan avanzar en su propósito y no centrarse exclusivamente en las tensiones sobre las visiones del proceso.



La gobernanza es otro elemento determinante para la sostenibilidad del proceso. En este sentido, las partes deben entender el rol que cada una debe asumir





**EL DILEMA DE LA
SOSTENIBILIDAD:
REFLEXIONES SOBRE LA
REINCORPORACIÓN
ECONÓMICA**

03

III. El dilema de la sostenibilidad: reflexiones sobre la reincorporación económica

Tras cinco años de implementación del Acuerdo, el balance en materia de reincorporación económica es agridulce. Por un lado, resulta fundamental reconocer los avances en los compromisos establecidos en el Acuerdo que han permitido la subsistencia económica de los firmantes durante estos años. Pero, por otro, la lógica institucional se ha centrado en la cobertura y acceso a beneficios económicos, así como en promover proyectos productivos que dan respuesta en el corto plazo. Eso ha dejado rezagado el objetivo de fondo que es la sostenibilidad en el mediano y largo plazo de las fuentes de ingresos, donde aún prevalecen múltiples retos y cuellos de botella que requieren de un viraje de la política pública.

En este sentido, se reconoce la sostenibilidad de la reincorporación económica como la capacidad de los firmantes de paz para generar ingresos de manera constante y autónoma en el mediano y largo plazo. Este elemento de sostenibilidad también es un objetivo claro en el diseño de la política de reincorporación en el ámbito económico que, desde su objetivo, reconoce que: “*La reincorporación económica de exintegrantes de las FARC-EP se orientará hacia la generación de alternativas productivas, colectivas e individuales para la consolidación de fuentes de ingresos sostenibles en el mediano y largo plazo, en el marco de la legalidad*”. (Conpes 3931, 2018, p. 86)

3.1. Avances en materia de reincorporación económica

De acuerdo con cifras oficiales de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz —entidad competente de llevar a cabo el proceso de acreditación de los Firmantes de Paz que ingresaban a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización—, hay 13.616 perso-

nas acreditadas². Este es el universo de personas para llevar a cabo el proceso de reincorporación.

Vale la pena mencionar, a manera de un primer hallazgo, que el acceso a la información detallada en materia de reincorporación no es sencillo. La disponibilidad de información de la fuente oficial ARN se presenta de manera muy general, lo que dificulta los análisis. Por eso, para efectos de este informe, tomamos como referencia múltiples fuentes oficiales que nos permiten una mejor aproximación a la realidad sobre la reincorporación. Teniendo esto presente, una radiografía en cifras sobre los principales indicadores en materia de reincorporación económica muestra avances significativos:

Universo y ubicación

- Del total de personas acreditadas (13.616, según la OACP), en su último boletín del 31 de Agosto del 2022, la ARN reporta 12.479 personas en proceso de reincorporación. Es decir el 93,6%.
- De acuerdo con la ARN, de esas 12.749 personas en proceso de reincorporación, actualmente 9.723 (71,4%) residen fuera de los antiguos ETCR; 2.247 (6,5%) en los antiguos ETCR y 779 (5,72%) personas están pendientes de ubicar.

TABLA 1

PRINCIPALES INDICADORES EN MATERIA DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA

DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	%	DESCRIPCIÓN
PERSONAS ACREDITADAS (OACP)	13.616	-	
BANCARIZACIÓN (ARN)	13.309	97,7%	Personas que accedieron efectivamente a la apertura de una cuenta de ahorros.
RENTA BÁSICA (ARN)	41	3%	Asignación del 90% de un SMMLV por un periodo de 24 meses.
ASIGNACIÓN ÚNICA DE NORMALIZACIÓN (ARN)	13.268	97,4%	Personas que recibieron la asignación única establecida en el Acuerdo por un valor de \$ 2.000.000.
ASIGNACIÓN MENSUAL (ARN)	12.367	90,82%	Correspondiente al 90% de un SMMLV. Este beneficio fue establecida en el AFP, y actualmente reglamentada por la resolución 175 del 2022, cuya vigencia vence en diciembre de 2022.

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes oficiales

En materia de acceso a proyectos productivos

En cuanto a proyectos productivos tomaremos como referencia el Informe trimestral del Secretario General de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia¹, que nos brinda el panorama más desagregado posible en términos de acceso a la información.

El AFP contempla la posibilidad de acceder a proyectos productivos a través de dos rutas: una es la colectiva, que contempla la constitución de cooperativas de firmantes de paz para la implementación de proyectos productivos viabilizados y aprobados por el Consejo Nacional de Reincorporación; y otra la ruta individual, en la que aquellos firmantes de paz que no desean implementar proyectos de carácter colectivo,

pueden acceder a los recursos a partir de iniciativas individuales que no se viabilizan a través del CNR y cuyo desembolso es aprobado directamente por el Gobierno Nacional (es decir, la ARN).

Ambas rutas tienen sus particularidades en la forma de aprobación, desembolso y asistencia técnica de los proyectos, que analizaremos más adelante; sin embargo, la fotografía de avances en este frente hasta la actualidad, nos muestra que la cobertura en materia de proyectos productivos, tanto a nivel individual como colectivo, es del 71,9% (ver Tabla 2).

• • •

¹ Informe trimestral del Secretario General. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Disponible en: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/infografia_informe_03.10.22.pdf

TABLA 2

PROYECTOS PRODUCTIVOS APROBADOS Y BENEFICIARIOS

TIPO DE PROYECTOS	CANTIDAD DE PROYECTOS APROBADOS	BENEFICIARIOS	OTROS
COLECTIVOS	121	3.963 (29,1%)	-
INDIVIDUALES	4.832	5.828 (42,8%)	-
TOTAL	4.953	9.791 (71,9%)	-

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras oficiales

Si bien estas cifras generales nos dan luces sobre los avances en términos de beneficios económicos pactados, es necesario cuestionar qué tanto se trata de fuentes de ingresos sostenibles en el mediano y largo plazo, como lo plantea la política, y qué elementos constituyen una oportunidad de mejora para el nuevo Gobierno.

3.2. Retos para la sostenibilidad de la reincorporación económica

Proyectos productivos y sostenibilidad en la generación de ingresos

Frente al proceso de formulación, aprobación, desembolso, implementación y acompañamiento de los proyectos productivos, en sus rutas individuales y colectivas, hay elementos diferenciales que se pueden constituir como una tensión que termina generando un desequilibrio entre ambas opciones y afectando su sostenibilidad.

Sobre el acompañamiento y asistencia técnica para la formulación y aprobación, en los proyectos colectivos se presta través de agencias de Naciones Unidas como el PNUD y OIM. Si bien hay elementos retadores —como la suficiencia y continui-

dad de la asistencia técnica—, el acompañamiento permite un proceso de formulación más riguroso desde el punto de vista técnico en comparación con los proyectos individuales, como veremos más adelante, que incluso recientemente comenzaron a incorporar planes de sostenibilidad. En materia de financiación, gran parte de los proyectos colectivos tienen retos para obtener los cierres financieros; sin embargo, muchos se han conseguido vía cooperación internacional y/o través de diferentes agencias o mecanismos como el Fondo Multidimensional. En ambos sentidos, la ruta colectiva genera mejores condiciones para la sostenibilidad de los proyectos.

En materia de formación y fortalecimiento de capacidades y habilidades, de acuerdo con los firmantes consultados, la oferta suele ser desarticulada y dispersa. Además, pude llegar a ser repetitiva y no generar interés por parte de los firmantes (Firmante de paz, 2022). Estos procesos formativos podrían responder a una lógica más estratégica, que ponga en el centro los proyectos productivos y las habilidades técnicas y gerenciales que requiere su viabilidad y sostenibilidad. A partir de allí se puede abordar el diseño formativo, rompiendo la lógica tradicional centrada en la disponibilidad de oferta de talleres de las entidades y la desarticulación temática y estratégica de esa oferta.

La situación alrededor de los proyectos productivos individuales es mucho más retadora. La ruta individual no se reglamentó desde el Acuerdo, por lo que se concibe como una alternativa impulsada y reglada desde el Gobierno Nacional con el objetivo de establecer una ruta paralela más expedita en el proceso de aprobación y desembolso de recursos para proyectos productivos. Al ser una ruta paralela más ágil, también es menos rigurosa desde el punto de vista de acompañamiento en el proceso de formulación de los proyectos y de toma de decisiones. Y eso se refleja en las cifras de la reincorporación hoy en día: los proyectos individuales aprobados son 4.832 que benefician a 5.828 personas, mientras que los colectivos son 121, que benefician a 8.855 firmantes de paz. El impulso dado a la aprobación y desembolso de proyectos a través de la ruta individual ha permitido el avance en metas en términos de desembolsos y cantidad de proyectos desembolsados. Sin embargo, esta ruta sacrifica algunas condiciones técnicas que pueden impactar la sostenibilidad de los proyectos:

- Primero, de acuerdo con algunos entrevistados, la capacidad institucional para brindar acompañamiento técnico en la formulación de los proyectos individuales no es suficiente. El plantear un mecanismo más expedito con menos requisitos técnicos, legales y de instancias de aprobación para el desembolso de los proyectos, generó un incentivo a los firmantes para acceder a la ruta individual masivamente. Eso puede exceder las capacidades de asistencia en la formulación y el seguimiento de estos proyectos productivos, generando una situación de desventaja frente a los colectivos en términos de rigurosidad técnica de los proyectos.
- Segundo, los proyectos productivos individuales no cuentan con la posibilidad de ac-

ceder a recursos adicionales para los cierres financieros. Su aprobación y desembolso se da sobre los ocho (8) millones pactados en el Acuerdo. En este sentido, también hay un desequilibrio desde la posibilidad de acceso a recursos financieros adicionales que generen unas mejores condiciones para la sostenibilidad de las iniciativas.

- Tercero, se encuentra el reto que le supone a la institucionalidad brindar seguimiento y acompañamiento de calidad que aporte a la sostenibilidad de 3.918 proyectos.

Además, no hay suficiente disponibilidad de información sobre la situación o balance de estos proyectos productivos. Tampoco es posible conocer si la ruta está teniendo resultados más allá de la ampliación de la cobertura y si estos proyectos han logrado mantenerse en el tiempo y tienen posibilidades de ser sostenibles en el mediano y largo plazo.

Hasta el día de hoy, las rutas planteadas para la reincorporación económica individual y colectiva —e incluso la empleabilidad— han sido percibidas como excluyentes unas de otras. Resulta importante comenzar a visibilizar las diferentes rutas como complementarias; la empleabilidad es un mecanismo que puede facilitar la generación de ingresos a socios de proyectos colectivos no empleados por el proyecto, y desde la ruta individual es posible articular procesos colectivos aprovechando las potencialidades de cada ruta.

La disponibilidad de tierras o predios es percibida como un cuello de botella en el proceso de aprobación, desembolso e implementación de proyectos productivos. Si bien se reconoce la existencia de mecanismos para mitigar esta situación, como la firma del decreto 1543 el 24 de noviembre de 2020, “que establece más opciones efectivas para que en adelante los excombatientes que se mantienen en la legalidad, tengan acceso a tierras en el país”, la realidad es dis-

tinta. Según un artículo de El Tiempo, publicado el 21 de abril de este año, desde 2016 se han entregado 26 predios en distintos municipios del país, que corresponden a 1.868 hectáreas de tierra y benefician a 2.513 excombatientes (aproximadamente el 19.3% del total de firmantes de paz). Estas cifras de acceso a tierra y testimonios de firmantes de paz evidencian el faltante en esta materia. Esta brecha tiene impactos no solo en los proyectos productivos, sino en el acceso efectivo a vivienda y condiciones de habitabilidad para firmantes de paz, elementos que tienen impactos también en el ámbito social y comunitario de la reincorporación.

De manera complementaria a esta brecha en el acceso a tierra, también hay elementos asociados a los desplazamientos humanos en razón de condiciones de seguridad, de reunificación familiar u adquisición de nuevos predios que afectan la sostenibilidad de los proyectos en dos niveles: por un lado el reto que implica el traslado de un proyecto productivo a un lugar diferente de donde fue concebido; y por otro, las afectaciones asociadas al nivel de involucramiento de las personas en los esquemas administrativos de los proyectos, puesto que en muchas ocasiones los socios del proyecto no se encuentran presencialmente en el lugar de implementación.

La corresponsabilidad en la reincorporación económica

El proceso de reincorporación, desde el ámbito económico, se puede fortalecer desde la corresponsabilidad de diferentes actores y sectores. Los empresarios, la institucionalidad nacional y local, así como organizaciones sociales y la cooperación internacional, pueden enfocar su acción, así como articular roles y responsabilidades para potenciar el impacto de su gestión y favorecer la sostenibilidad de la reincorporación.

Por sus capacidades para generar desarrollo, su experiencia y su conocimiento, el sector empresarial resulta en un socio estratégico para apoyar el proceso de reincorporación económica de los firmantes de paz. Aunque existen iniciativas importantes desde el empresariado para unirse a este propósito, aún prevalecen retos para fortalecer la corresponsabilidad de las empresas y potenciar los efectos de la articulación entre sector empresarial y el proceso de reincorporación. Partiendo de las entrevistas realizadas a firmantes de paz, miembros de la institucionalidad y el sector empresarial, así como de los resultados arrojados por la investigación “Fortalecimiento de la confianza y la cooperación para la reincorporación socioeconómica de los firmantes de paz”², la corresponsabilidad de las empresas se puede fortalecer aún más.

Desde la FIP hemos insistido en que la corresponsabilidad de las empresas en la construcción de paz y en el proceso de reincorporación también redundan en beneficios directos. Por un lado, la inversión en programas de construcción de paz es beneficiosa, pues se traduce en la reducción de costos directos e indirectos que se desprenden del conflicto armado³. Al mismo tiempo, la inversión y el apoyo en la consolidación de entornos pacíficos se ve reflejado en mayores oportunidades para el desarrollo y la sostenibilidad empresarial.

El apoyo decidido de la comunidad internacional o de las entidades de cooperación ha sido determinante para el proceso de implementación del Acuerdo, y

.....

² Fortalecimiento de la confianza y la cooperación para la reincorporación socioeconómica de los firmantes de paz. <https://empresaspazddhh.ideaspaz.org/sites/default/files/documentos-micro/Documento%20de%20investigaci%C3%B3n.pdf> (Completar)

³ Aprendizajes de paz y Sector productivo. Lecciones desde la experiencia de Confecciones la Montaña, Selva Nevada, Mesa Nacional de Café e Impulse Travel. 2021. <https://empresaspazddhh.ideaspaz.org/sites/default/files/documentos-micro/Aprendizajes-de-paz-Sector-Productivo-VF.pdf>

en ello coinciden firmantes de paz y empresarios entrevistados. En el Acuerdo Final de Paz —específicamente en el Punto 3 de Fin del Conflicto y en el Punto 6 de Implementación, Verificación y Refrendación—, se consignan la mayoría de las disposiciones donde la cooperación tiene un rol en la implementación⁴. En relación con los temas de reincorporación, gran parte de los aportes de la comunidad internacional se han visto reflejados en la puesta en marcha de los proyectos productivos. Todo ello a través de la donación de recursos para el cierre financiero de los proyectos, por medio del fortalecimiento de las capacidades y competencias técnicas para la implementación de las iniciativas productivas; la dotación de maquinaria, insumos y tecnología; y la consolidación de espacios que facilitan el relacionamiento de los firmantes con otros actores para el impulso de los proyectos, entre otras acciones. Si bien estos esfuerzos han sido decisivos para impulsar el proceso de reincorporación, la participación de estos actores en la reincorporación se puede ver fortalecida a través de la articulación con las entidades del Sistema Nacional de Reincorporación y el sector empresarial, entre otros, que puedan estar implementando acciones en la misma línea con el propósito de evitar la duplicidad de esfuerzos o la desarticulación de las estrategias y, por el contrario, potenciar los impactos.

Inclusión financiera

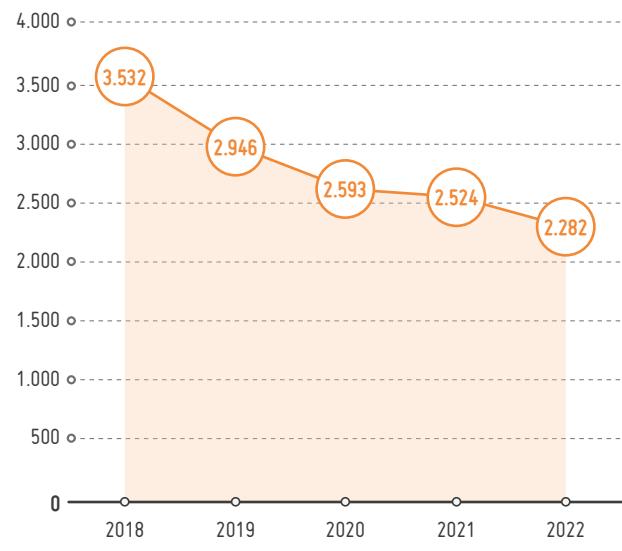
La inclusión financiera de los firmantes de paz puede apalancar la sostenibilidad de la reincorporación en el ámbito económico, pero también la autonomía de las iniciativas productivas e individuales. Si bien en un principio el Gobierno Nacional, a través del Banco Agrario, inició el proceso de bancarización, las cuentas bancarias solo serían útiles para recibir los beneficios económicos pactados en el Acuerdo Final; es decir, la asignación única de normalización y la renta básica mensual. Esto implicó un gran reto,

pues los firmantes debían emprender nuevas acciones y procesos para la apertura de cuentas de ahorro.

Si bien la posibilidad de disponer de cuentas bancarias para personas naturales o jurídicas es un elemento importante para la recepción de beneficios, también lo es para la gestión de los proyectos productivos. En este frente, se identificó la dificultad en el relacionamiento con el sector financiero y el acceso a productos financieros. Las posibilidades de acceso a crédito son muy bajas, teniendo en cuenta que los firmantes de paz no tienen vida crediticia. Los bancos en general no corren el riesgo de aprobar créditos a personas que no tengan vida crediticia o ingresos que soporten el pago del crédito. Dependiendo la cuantía o monto del crédito, este se hace más difícil de adquirir o no.

GRÁFICA 2

NÚMERO DE PERSONAS EN REINCORPORACIÓN QUE HABITAN EN AETCR



Fuente: ARN, 2021 - Misión de Verificación ONU 2022

• • •

⁴ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. <https://bapp.com.co/el-acuerdo-de-paz/>

Oferta institucional y geografía de beneficios e incentivos

Una reflexión pertinente tras cinco años de implementación, es el impacto de la oferta institucional y los beneficios económicos planteados en el Acuerdo. Esta oferta, así como su articulación con la ruta y geografía de la reincorporación, constituyen incentivos que pueden favorecer la sostenibilidad de la reincorporación.

En la actualidad, gran parte de la población ex-combatiente que se desmovilizó con el Acuerdo Final del 2016, no se encuentra habitando en los AETCR; incluso, el número de habitantes han ido disminuyendo desde su implementación. Como lo demuestran las cifras de la ARN, hasta marzo de 2022, cerca de 9.719 excombatientes viven fuera de los AETCR, mientras que un total de 2.282 residen en ellos actualmente.

Esta gran diferencia entre los que continúan habitando y los que se encuentran por fuera, supone un dilema en el impacto que pueda tener la destinación de recursos y la oferta institucional de la política pública para el proceso de reincorporación de los ex-combatientes de las FARC. Por ejemplo, de acuerdo con los entrevistados, para el caso de acceso a tierra y vivienda⁵ la oferta institucional se enfoca solamente en los 24 AETCR, por lo que se está dejando gran parte de la población excombatiente por fuera del alcance de estos beneficios.

Esto es importante, sobre todo si se tiene en cuenta que, según la misión de Verificación de Naciones Unidas, se reconocen al menos 75 nuevas áreas de reincorporación (NAR), ubicadas tanto en zonas rurales como urbanas, que no son reconocidas oficialmente por el Gobierno pues no hicieron parte del Acuerdo en sus inicios. Esto implica que la oferta que presta el Estado no se vea implementada para gran parte de la población excombatientes (seguridad, vivienda, alimentación, etc.).

En la actualidad, el 82,2% de firmantes tiene acceso a la asignación mensual. Si bien no contamos con elementos objetivos que nos permitan establecer los efectos de este incentivo sobre la sostenibilidad de la reincorporación económica, lo que sí podemos resaltar es la importancia de articularlo de manera efectiva al cumplimiento de los objetivos de la ruta de reincorporación.

Una visión común de la reincorporación

Otra de las dificultades se relaciona con las visiones opuestas que tienen los firmantes de paz y la ARN en relación con la reincorporación. Los firmantes entrevistados han expresado que, a la fecha, no se ha respetado ni promovido la reincorporación colectiva que se acordó entre las partes negociadoras en la mesa de La Habana.

*“La ARN sigue trabajando en el proceso por las FARC con el modelo de desmovilización de antes, el de desmovilización, desarme y reinserción, el DDR clásico, y resulta que en lo que la Habana se pactó fue una reincorporación colectiva de la comunidad fariana a la vida civil. La ARN sigue insistiendo en que la reincorporación es individual y llegando a los territorios a sacar a los excombatientes de los proyectos colectivos para ponerlos en proyectos individuales y ahí sí le sacan el recurso más rápido. Es decir, casi que la experiencia que hay en los ETCR es que cuando usted se va por la vida individual, la ARN inmediatamente le entrega el dinero”.
(Firmante de paz, 2022)*

.....

⁵ Cabe mencionar que, en la actualidad, se trabajan estudios de prefactibilidad y factibilidad para cinco AETCR (Llano grande, La Fila, Mutatá, Filipinas, Los monos) y otros 12 están priorizados para una segunda fase de los proyectos de vivienda (Procuraduría, 2021).

Lo anterior también se corrobora en el último informe de “No enreden la paz” (2022), donde se sostiene que, mientras en el Acuerdo Final quedó consignada una visión particular para la reincorporación económica, la institucionalidad encargada del proceso de reincorporación (ARN) ha desarrollado su gestión con gran resistencia y sin reconocer en muchas ocasiones el componente diferenciador de este proceso⁶.

Frente a esto es necesario mencionar al menos tres cosas. La primera, que el AFP dejó temas inconclusos en materia de reincorporación, lo que abrió la puerta al debate sobre el enfoque. La segunda, que en la narrativa del enfoque colectivo existen matices políticos que entienden que sin un grupo afianzado es difícil pensar consolidar una fuerza política. Y la tercera, que desde lo institucional se apostó por una estrategia individual cuyo modelo ha logrado construir una experiencia y un saber hacer.

Hoy, cinco años después, sabemos que estas verdades no son del todo absolutas y que en las diferentes visiones hay valor y experiencia. La oportunidad del momento se centra en reconocer esas potencialidades, así como los intereses y las visiones del otro, y posicionar una narrativa común alrededor de la importancia de la sostenibilidad. Eso hará más efectiva la implementación de la reincorporación.

3.3. Recomendaciones

Proyectos productivos y sostenibilidad en la generación de ingresos

Resulta fundamental equilibrar el balance en posibilidades de sostenibilidad entre proyectos colectivos e individuales, así como generar condiciones desde el acompañamiento a lo largo del ciclo del proyecto (formulación, aprobación, financiación e implementación) que favorezcan su sostenibilidad. El

reto principal recae sobre los proyectos individuales, donde es necesario fortalecer el acompañamiento técnico en la formulación e implementación y el acceso a financiación, lo que requiere mayores capacidades institucionales para implementar esta tarea.

Segundo, es necesario dar una mayor relevancia al fortalecimiento de capacidades técnicas, gerenciales y socioemocionales enfocadas al liderazgo y de gestión de iniciativas productivas a firmantes de paz. El fortalecimiento de capacidades debe responder a una lógica estratégica, centrada en la necesidad y sostenibilidad de los proyectos productivos.

Tercero, reconociendo las dificultades técnicas, jurídicas y financieras que puede implicar el acceso efectivo a la propiedad de la tierra, es necesario habilitar y fortalecer figuras distintas a la propiedad —como arriendos a mediano y largo plazo, comodatos, entre otras— que permitan estabilidad. Este tipo de figuras implica que en los planes financieros y de sostenibilidad de los proyectos se contemple e incorpore el costo del uso de la tierra. Por otro lado, es necesario plantear rutas de acceso a vivienda, bien sea a través de la adquisición de predios de los AETCR, cómo se viene dando, pero también reconociendo que la mayor parte del proceso de reincorporación tiene lugar en otros entornos rurales y urbanos, y que esa oferta debe reconocer esa nueva geografía de la reincorporación.

Cuarto, resulta fundamental reconocer la posibilidad de complementariedad de las diferentes rutas de reincorporación en el ámbito económico, bien sea individual, colectiva o de empleabilidad. Cada una de ellas plantea oportunidades y alternativas para la sostenibilidad de la generación de ingresos de los

.....

⁶ No enreden la paz. Balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz a Julio de 2022. https://angelicalozano.co/wpcontent/uploads/2022/07/883ff8_ad0af9d45a184baa8a31e8bbc1b6c6db_compressed.pdf

firmantes de paz. Si bien hasta el momento han sido tomadas como excluyentes, estas pueden ser complementarias en la búsqueda de la sostenibilidad de la reincorporación.

También se hace un llamado a la institucionalidad y a las diferentes organizaciones internacionales y de la sociedad civil que acompañan el proceso de reincorporación en el ámbito económico, para fortalecer los esquemas de seguimiento a partir del diseño de indicadores que tengan en cuenta el factor de sostenibilidad de los proyectos colectivos e individuales. Hacemos énfasis en la importancia de transformar el esquema de seguimiento de la cobertura de los beneficios y el acceso a servicios y oferta institucional por uno que mida resultados a corto, mediano y largo plazo, poniendo especial atención en la sostenibilidad de la reincorporación económica.

Por otro lado, la corresponsabilidad de las empresas se puede fortalecer en la medida en que estas tengan un mayor conocimiento de las acciones que pueden y deben implementar para aportar al proceso de reincorporación. También participando en espacios de diálogo facilitados y con método acotado, que permitan el acercamiento con los firmantes de paz y sus iniciativas. Por último, identificando y reconociendo los beneficios que se desaprenden a través de su aporte a la construcción de paz y al proceso de reincorporación.

Los más de 100 testimonios recogidos en la investigación “Fortalecimiento de la confianza y la cooperación”, y aquellos recopilados para el desarrollo de este documento, evidencian la necesidad de empresarios y firmantes de paz por consolidar o participar en un mayor número de espacios que permitan el acercamiento entre las partes para conocer los intereses del otro, así como los proyectos productivos y posibles caminos de articulación. Durante la investigación, los empresarios sostuvieron que la principal razón por la que no tienen relaciones de negocio con

los firmantes de paz es por la falta de canales de comunicación con ellos (76%). Por su parte, los firmantes de paz sostuvieron que la razón principal por la que no tienen relaciones comerciales con empresarios es por falta de interés de las empresas (50%). Estos resultados, así como los acercamientos que desde la FIP hemos logrado con las partes implicadas, nos permiten concluir que la calidad del diálogo y la comunicación y el acceso a espacios de relacionamiento entre firmantes y empresarios, puede potenciar u obstaculizar la cooperación entre estos dos actores⁷.

La contribución de las empresas a la reincorporación económica de los firmantes de paz se debe ver bajo una lógica gana-gana, donde los firmantes se ven favorecidos con la transferencia de conocimiento, herramientas y espacios que permiten el fortalecimiento de sus iniciativas, y los empresarios pueden contar con productos y servicios que dejan saldos positivos en los territorios. El aporte del sector empresarial puede generar retribuciones en términos de buen nombre y reputación, lo que, además, puede atraer potenciales consumidores y clientes⁸.

Frente a los proyectos productivos, el sector empresarial puede involucrarse en cada uno de los eslabones de la cadena; es decir, en las fases de diseño y planeación del proyecto, su plan de sostenibilidad y durante la implementación en las fases de producción, transformación y comercialización de los proyectos productivos liderados por los firmantes de paz. En las fases de producción y transformación puede hacerlo a través de la transferencia de conocimiento y buenas prácticas, así como con la donación

.....

⁷ Fortalecimiento de la confianza y la cooperación para la reincorporación socioeconómica de los firmantes de paz. <https://empresaspazddhh.ideaspaz.org/sites/default/files/documentos-micro/Documento%20de%20investigaci%C3%B3n.pdf>

⁸ Aprendizajes de paz y Sector productivo. Lecciones desde la experiencia de Confecciones la Montaña, Selva Nevada, Mesa Nacional de Café e Impulse Travel. 2021. <https://empresaspazddhh.ideaspaz.org/sites/default/files/documentos-micro/Aprendizajes-de-paz-Sector-Productivo-VF.pdf>

de tierras. Ese fue el caso de empresas antioqueñas, que en 2019 facilitaron 270 hectáreas a firmantes de paz para el desarrollo de proyectos productivos⁹ a través de la donación o préstamo de maquinaria y tecnología para el procesamiento de los productos, entre otras acciones. En la fase de comercialización, las empresas pueden involucrarse a través de la compra de productos o por medio de la consolidación de alianzas que faciliten la comercialización con diferentes sectores. En palabras de uno de los firmantes de paz entrevistados (2022): “De nada nos sirve tener el mejor café del mundo, con premios y reconocimientos internacionales, si no tenemos dónde comercializarlo”.

En la inclusión financiera se recomienda generar una regulación o marco normativo común para el tratamiento de poblaciones específicas desde el sector financiero, que sean flexibles a las realidades de firmantes de paz y que permitan el acceso al sistema financiero. Esta regulación y lineamiento deben ser ampliamente apropiados por las diferentes entidades del sector, sobre todo aquellas que operan en entornos de reincorporación y territorios PDET. Desde el análisis, consideramos que estas flexibilidades pueden tener también un criterio territorial que permita una mayor inclusión financiera en territorios PDET.

Desde la autonomía de las entidades financieras, sugerimos diseñar productos financieros con un enfoque diferencial —bien sea poblacional, territorial o mixto— que permitan flexibilizar el acceso a productos financieros como cuentas de ahorro de personas naturales o jurídicas (cooperativas u otros esquemas). Así mismo, implementar estrategias de pedagogía de estos productos para facilitar el acceso a productos financieros de ahorro y crédito.

En el escenario actual resulta fundamental revisar la oferta de bienes y servicios prestados dentro de los AETCR, reconociendo su importancia en ámbitos sociales y comunitarios, pero partiendo de la premisa de que, hoy en día, la mayor parte de firmantes de

paz se encuentran fuera de estos espacios. Es clave actualizar censos en estas zonas, así como evaluar alternativas que permitan equilibrar el acceso a oferta institucional en los NAR y en entornos urbanos, reconociendo la nueva geografía de la reincorporación.

En este apartado, recomendamos también revisar la arquitectura de los beneficios económicos, particularmente de la asignación mensual de excombatientes, aprovechando la existencia del beneficio para incentivar la participación activa y el cumplimiento de objetivos de la ruta de reincorporación por parte de los firmantes.

Finalmente, consideramos que no es tarde para que el proceso de reincorporación deje de ser un escenario político de confrontación entre el Gobierno y los firmantes de paz. Para ello, es necesario que ambas partes reconozcan intereses y experiencias mutuas, identifiquen un objetivo común alrededor de la sostenibilidad de la reincorporación y actúen coherientemente con él, aprovechando la potencialidad de las diferentes rutas existentes y poniendo en el centro el bienestar de los firmantes de paz.

**En el escenario actual
resulta fundamental
revisar la oferta de bienes
y servicios prestados
dentro de los AETCR**

• • • • •
⁹ ARN. Varias empresas vinculadas a Proantioquia disponen 270 hectáreas para proyectos productivos de excombatientes, como apoyo a la política de Paz con Legalidad. 2019. <https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2019/Varias-empresas-vinculadas-a-Proantioquia-disponen-270-hect%C3%A1reas-para-proyectos-productivos-de-excombatientes.aspx>



SEGURIDAD

04

IV. Seguridad

4.1. La seguridad: un reto para la sostenibilidad de la reincorporación

Las garantías de seguridad para quienes dejaron las armas ha sido uno de los principales desafíos para el Estado a lo largo de los distintos procesos de paz en Colombia. Las medidas establecidas hasta el momento para proteger a los excombatientes de las FARC han sido insuficientes ya que no han logrado detener la violencia y las amenazas. Según las cifras de la Misión de Verificación, a junio de 2022 habían asesinado el 2,5% de los cerca de 12.800 excombatientes que continúan su proceso de reincorporación¹⁰.

La continuidad de la confrontación y la proliferación de los grupos armados en un contexto de débil presencia institucional y baja capacidad de control territorial por parte del Estado, plantean un escenario adverso para la seguridad de los excombatientes y para el proceso de reincorporación en sus distintos ámbitos (económico, político y social).

Cuando están próximos a cumplirse seis años de la firma del Acuerdo, se puede decir que la implementación de las Garantías de Seguridad se enfocó en construir un andamiaje institucional para proteger a los excombatientes que no ha logrado implementarse en lo local, y focalizó sus estrategias en la primera fase de la reincorporación (la concentración). Esto ha generado resultados parciales, principalmente concentrados en los AETCR, donde solo se han presentado cinco agresiones durante la implementación. Sin embargo, las constantes agresiones muestran que la seguridad sigue siendo uno de los principales retos para la sostenibilidad de la reincorporación.

Avances en materia de seguridad

Las distintas mediciones sobre la implementación —el Instituto Kroc, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas— concuerdan en que el punto sobre Garantías de Seguridad ha tenido importantes avances en el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Acuerdo. Según la medición del Instituto Kroc (2022), el 89% de las disposiciones del Punto 3 tienen algún nivel de implementación y el 49% se implementó completamente. El punto de Garantías de Seguridad es uno de los más avanzados¹¹.

Dentro de los propósitos del Acuerdo sobre Garantías de Seguridad se estableció una arquitectura institucional específica para proteger a las comunidades y los líderes sociales de las regiones donde se implementa el Acuerdo, así como a los firmantes en proceso de reincorporación y a sus familias. Con este propósito, desde 2017 se crearon un conjunto de normas, instancias, estrategias, programas e instrumentos que dieron forma a un andamiaje institucional y normativo.

Dentro de las instancias creadas se encuentra el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) (Decreto Ley 895 de 2017); la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (Decreto Ley 154 de 2017); la Unidad Especial de investigación

• • • •

¹⁰ Ver en Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2022). Informe del Secretario General S/2022/513. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Disponible en <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2238679.pdf>

¹¹ Instituto Kroc (2022). Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación. Diciembre 2020 a noviembre 2021. Disponible en <https://curate.nd.edu/downloads/3t945q50s3t>

y desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales; el Cuerpo Élite de la Policía Nacional; la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP); el Cuerpo de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección (Decreto 2009 y 300 de 2017); la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (Resolución MTSP 2010 de 2020), y el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección (Decreto 299 de 2017). También, se estableció el Sistema de Prevención y Alerta para la Respuesta Rápida (Decreto 2124 de 2017) y la Comisión Intersectorial para Respuesta Rápida de Alertas Tempranas (CIPRAT).

En cuanto a la protección física, se creó la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (Unipep), encargada de la seguridad territorial y la protección de los excombatientes. Bajo esta figura se implantó un sistema de seguridad rural conformado por 26 Unidades Básicas de Carabineros y Seguridad Rural (Ubicar) en las zonas donde se instalaron las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en las que se concentraron las exintegrantes de las FARC. El Ejército también constituyó unos anillos de seguridad en estas mismas zonas. Actualmente, se mantienen 24 unidades de la Ubicar en los AETCR y 57 pelotones del Ejército, con un total de 2.539 miembros de la Fuerza Pública¹².

De igual manera, la Unidad Nacional de Protección (UNP) ha desplegado 416 esquemas de protección para los excombatientes (333 individuales, 53 colectivos, 26 para los AETCR y cuatro para las sedes del Partido Comunes), además de 1.428 medidas de protección complementarias para 1.428 personas en reincorporación¹³.

La mayoría de los programas y medidas diseñadas en el marco de las Garantías de Seguridad se encuentran en su etapa de implementación. Sin embargo, algunas de las disposiciones sobre política e investigación criminal y las medidas de protección para los excombatientes tienen avances parciales, dificulta-

des técnicas y operativas, y muestran una importante desarticulación. Esto ha generado pocos resultados en la seguridad de los excombatientes a nivel local. Las disposiciones sobre la política e investigación criminal son las que tienen mayores atrasos¹⁴.

A cinco años de la firma del Acuerdo, el Estado continúa enfrentando dificultades para responder de manera oportuna y eficaz a los riesgos que se enfrentan los excombatientes a nivel territorial y los planes y estrategias no han logrado adaptarse al nuevo contexto de la reincorporación.

Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad ha tenido un avance parcial en su implementación. Durante estos cinco años, el funcionamiento de dicha instancia se ha mantenido: se realizaron siete sesiones en plenaria, 11 territoriales, 36 temáticas de enfoque de género y étnico, y 27 técnicas, para un total de 81 sesiones¹⁵. Esto no significa el cumplimiento a cabalidad de esta instancia, debido a que no ha adoptado la Política Pública para el desmantelamiento de las organizaciones criminales y aún presenta retrasos en la creación del Plan de Trabajo Interno que da los lineamientos para su funcionamiento¹⁶. Otra limitación tiene que ver con la discrepancia entre el Gobierno y el resto de los representantes de la sociedad civil, sobre la naturaleza y las funciones de esta instancia¹⁷.

• • •

¹² Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (2022). Undécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. CINEP/PPP-CERAC. Bogotá.

¹³ Ibíd.

¹⁴ Ibíd.

¹⁵ Ibíd.

¹⁶ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2022). Óp. cit.; Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (2022). Óp. cit. e Instituto Kroc (2022). Óp. Cit.

¹⁷ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (2022). Óp. cit.

De acuerdo con la exposición de motivos del Proyecto de Ley que busca modificar el decreto 418 de 1997, el gobierno de Gustavo Petro recogerá en su integridad una de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, en la que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad tomará un rol más protagónico en el diseño e implementación de la estrategia integral de sometimiento —individual y colectivo— dentro de la política pública de desmantelamiento de las organizaciones. Entre sus tareas estará la caracterización y diagnóstico de los diferentes grupos armados, el establecimiento de incentivos judiciales y garantizar la definición de la situación jurídica de quienes se sometan a la justicia, entre otros¹⁸.

Plan de Acción de la Política Pública y Criminal

Año y medio después de la entrega de los Lineamientos y el Plan de Acción Pública y Criminal para el desmantelamiento de organizaciones criminales, aún no hay avances en su implementación. En la audiencia pública realizada por la JEP para evaluar su funcionamiento, se señaló la ausencia de una “estrategia institucional para prevenir la violencia de los grupos delincuenciales que están afectando la reincorporación de los firmantes”. (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, 2022)

Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación

La Unidad Especial de Investigación ha tenido importantes avances en el esclarecimiento de las agresiones contra excombatientes. La Unidad cuenta con 18 fiscales y 68 asistentes de fiscal, analistas e investigadores¹⁹. A marzo de 2022, de los 379 casos que investigaban, se habían logrado 55 condenas, de las cuales cuatro se impusieron a los autores intelectuales, y 75 casos más estaban en fase de juicio²⁰.

Pese a los avances, las condiciones de seguridad de los territorios han sido un factor importante para el esclarecimiento de las agresiones. La JEP subrayó

la necesidad de mejorar el proceso de investigación para dar con los autores intelectuales de las agresiones y el desmantelamiento de las organizaciones criminales, por lo que ordenó que esta entidad presente un plan de acción para mejorar la metodología de investigación²¹. Durante la audiencia, el Director de la Unidad señaló la necesidad de articularse con otras instancias e instituciones del Estado, por lo que pidió a la CNGS adoptar e implementar la política pública para el desmantelamiento de los grupos criminales²².

Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP

Desde 2020, la JEP ha dictado diversas medidas para mejorar la Subdirección, tales como el incremento en la asignación de recursos, con el fin de elevar el número de vacantes para escoltas y analistas de la Subdirección. Por requerimiento de la JEP, a 31 de octubre de 2021, “la Subdirección Especializada contaba con 1.698 escoltas contratados de los más de 1.800 requeridos y 54 analistas de riesgo de los 41 inicialmente solicitados” (Instituto Kroc, 2022). Además, durante 2021, la UNP puso en marcha un Plan de Descongestión que logró reducir de 800 a 101 los casos de estudio de solicitudes de protección represados²³.

.....

¹⁸ Ministerio del Interior (2022). Exposición de motivos del Decreto por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018.

¹⁹ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (2022). Óp. cit.

²⁰ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2022). Óp. cit.

²¹ Ibíd.

²² Ibíd.

²³ Instituto Kroc (2022). Óp. cit.

Retos para la sostenibilidad de la reincorporación

El Estado ha mostrado incapacidad de proteger a las personas que dejaron las armas y buscan reintegrarse a la vida civil, tanto en las rutas individuales como colectivas²⁴. Más aún cuando las garantías de seguridad son la base del proceso de reincorporación política, económica y social, y tiene un claro efecto en los procesos de rearme y reincidencia²⁵. Si bien en el caso de las FARC aún no presentan las magnitudes que tuvieron procesos anteriores como el de las AUC²⁶, la seguridad de los excombatientes es preocupaante y requiere de respuestas urgentes por parte del Estado.

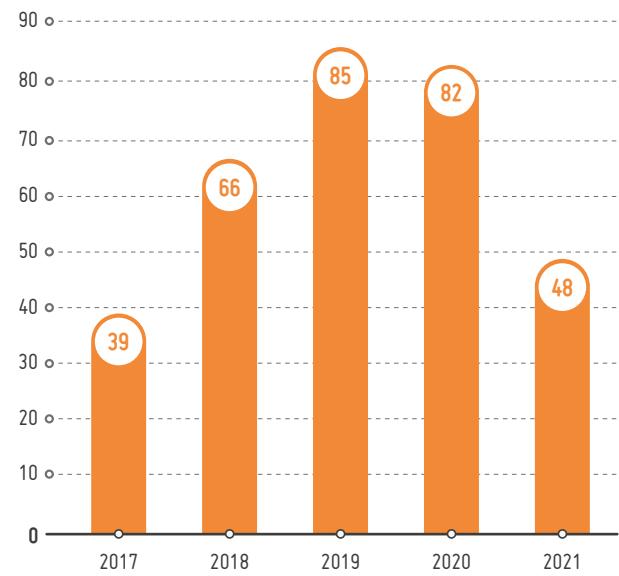
Las cifras de las agresiones contra excombatientes de las FARC muestran una brecha entre los avances en la construcción del marco institucional y normativo, y su implementación en el ámbito local. Por eso, las medidas tomadas hasta el momento son insuficientes. En su último reporte trimestral, la Misión de Verificación de la Naciones Unidas señaló que, entre la firma del Acuerdo y junio de 2022, asesinaron a 327 excombatientes, se presentaron 93 tentativas de homicidio y 27 desapariciones forzadas de personas en proceso de reincorporación. Al 12 de agosto de 2022, se registraron 32 homicidios. La Unidad de Investigación y Acusación de la JEP registra 352 homicidios al 12 de agosto de 2022. La UARIV advirtió que, en 2021, el desplazamiento forzado fue el principal hecho victimizante hacia esta población. Entre 2017 y 2021, se registraron 792 excombatientes en el RUV, siendo el 2020 (186) y 2021 (172) los años con más solicitudes²⁷.

Si bien los homicidios de excombatientes han disminuido en los últimos dos años (ver Gráfica 3), los desafíos que enfrenta el Estado para prestar seguridad territorial y desmantelar las organizaciones criminales superan las capacidades de las instituciones, principalmente en lo local, lo que dificulta la articulación de las intervenciones nacionales y territoriales.

A esto se suman problemas como la falta de celeridad en la construcción e implementación de una Política Pública que permita articular y direccionar el funcionamiento de las distintas disposiciones creadas y las demás instituciones del Estado, así como la dificultad para modificar las estrategias y planes a las particularidades territoriales y las necesidades y riesgos de los excombatientes.

GRÁFICA 3

HOMICIDIOS DE EXCOMBATIENTES (2017- 2021)



Elaborado por la FIP con cifras de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP

• • •

²⁴ Garzón, J. C. et al (2019). Las trayectorias de la reincorporación y la seguridad de los excombatientes de las FARC: riesgos, respuestas del Estado y tareas pendientes. Fundación Ideas para la Paz. Notas Estratégicas No. 11. Disponible en https://ideaspeace.org/media/website/FIP_NE_Trayectorias-Farc_Final_V02.pdf

²⁵ Sobre reincidencia ver Fundación Ideas para la Paz (2014). Retorno a la legalidad o reincidencia de excombatientes en Colombia: Dimensión del fenómeno y factores de riesgo. Serie Informes No. 22. Disponible en <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/53c8560f2376b.pdf>

²⁶ Garzón, J. C. et al (2019). Óp. cit.

²⁷ Instituto Kroc (2022). Óp. cit.

A lo anterior, se suma la necesidad de comprender mejor el fenómeno de las agresiones contra personas en proceso de reincorporación. Para ello, es importante resaltar algunos elementos:

01.

La reincorporación se presenta en entornos de seguridad críticos

Los procesos de reincorporación —tanto individuales como colectivos— en su mayoría se presentan en entornos de seguridad críticos por la continuidad de la confrontación armada entre grupos ilegales, así como en entornos de alta criminalidad donde las instituciones no tienen la capacidad para brindar seguridad.

Los homicidios y agresiones contra los excombatientes tienen una concentración geográfica en zonas donde hay presencia de economías ilegales y múltiples grupos armados en constantes procesos de disputa y reacomodo. Por eso, la seguridad de esta población no se puede separar de las dinámicas de violencia, criminalidad y confrontación que afectan por igual al resto de la población²⁸, aunque presente mayores vulnerabilidades para los excombatientes.

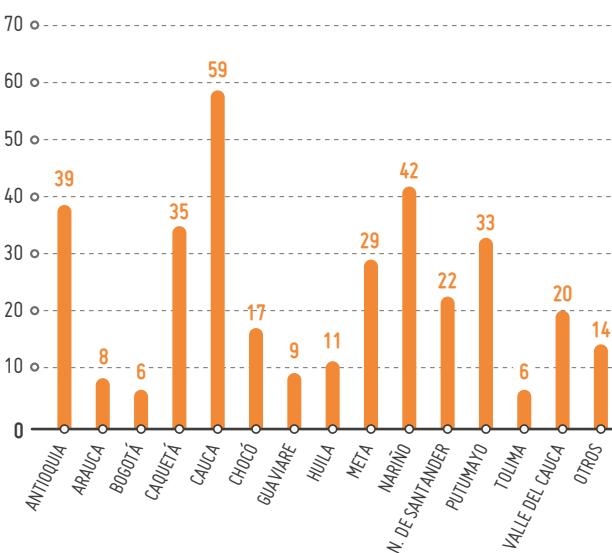
Según datos de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP, entre 2017 y el 12 de agosto de 2022, los departamentos con mayor cantidad de asesinatos a excombatientes eran Cauca (59), Nariño (42), Caquetá (35), Putumayo (33), Antioquia (29), Norte de Santander (22) y Valle del Cauca (20) (ver Gráfica 4), concentrando el 68 % de los asesinatos. El suroccidente del país es la zona más crítica para su seguridad.

De acuerdo con la Unidad de Investigación, para 2021, en esta región los municipios del Norte del Cauca²⁹ y sur del Valle, Tumaco, Ituango, Puerto Asís, San Vicente del Caguán, San José del Guaviare y Argelia, eran las zonas que presentaban mayores registros de homicidios. Estos municipios se caracterizan por tener una importante presencia de grupos armados y constantes disputas territoriales. Sobresalen

los casos de Ituango, donde por múltiples agresiones y amenazas, gran parte de los excombatientes tuvieron que desplazarse y el AETCR de Santa Lucía fue reubicado en Mutatá³⁰. También las agresiones al ETCR Urías Rendón del Yarí, en el municipio de La Macarena, que obligó al desplazamiento de los excombatientes hacia Caquetá³¹.

GRÁFICA 4

HOMICIDIOS A EXCOMBATIENTES POR DEPARTAMENTO (DESDE 2017 AL 12 DE AGOSTO DE 2022)



Elaborado por la FIP con cifras de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP

28 Garzón, J. C. et al (2019). Óp. cit.

29 Según la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP, Caloto y Santander de Quilichao registran siete homicidios, Miranda y Buenos Aires seis.

30 El Colombiano (16 de julio 2020). “Excombatientes culminan traslado de Ituango a Mutatá por la violencia”. Recuperado el 10 de agosto de 2022, de <https://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/excombatientes-de-farc-dejan-ituango-por-amenazas-y-violencia-contra-desmovilizados-KD13327159>

31 El Espectador (17 de diciembre de 2021). “¿Qué está pasando con los ex-Farc en el espacio territorial del Yarí, en Meta? Recuperado el 10 de agosto de 2022, de <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/que-esta-pasando-con-los-excombatientes-de-las-farc-en-el-etcr-de-yari-en-meta/>

La geografía de las agresiones contra excombatientes concuerda con las zonas donde también hay violencia contra la población y los liderazgos. Así, los departamentos de Antioquia, Cauca, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca también concentran gran parte de los desplazamientos forzados, confinamientos y homicidios de líderes, entre 2017 y julio de 2022 (ver Tabla 3). Las excepciones son Caquetá, donde hay un alto número de homicidios, pero baja intensidad en la violencia contra la población; y Chocó, que no tiene cifras significativas de agresiones a excombatientes, pero sí un alto impacto humanitario.

Los casos de Cali y Bogotá señalan que no solo las dinámicas de la confrontación armada tienen incidencia en las agresiones. Por cuenta de las vulnerabilidades económicas de los excombatientes, parte de quienes decidieron hacer su proceso de reincorporación en zonas urbanas llegan a entornos de alta criminalidad que les generan riesgos.

La presencia de un actor armado o criminal por sí sola no genera agresiones contra los excombatientes, debido a que los grupos tienen una percepción distinta de los riesgos que pueden representar o los arreglos o acuerdos de no agresión que puedan hacer con esta población. Si bien en Guaviare, Arauca, Córdoba y Chocó hay una fuerte presencia de grupos armados, las agresiones y homicidios muestran cifras bajas. No obstante, con el cambio en las dinámicas de la confrontación, esta situación puede cambiar, de acuerdo a las necesidades (reclutamiento) y el surgimiento de una disputa territorial.

Los principales motivos de las agresiones en estos contextos son el reclutamiento forzado, la imposición de normas de conducta y —como se profundizará más adelante— la percepción de riesgo a los intereses de los grupos armados por las reivindicaciones que asumen los excombatientes³².

• • • •

³² Garzón, J. C. et al (2019). Óp. cit.

TABLA 3

PORCENTAJE DE CONCENTRACIÓN DE DESPLAZAMIENTOS, CONFINAMIENTOS Y HOMICIDIOS A NIVEL NACIONAL (2016 A JULIO DE 2022)

DEPARTAMENTO	DESPLAZAMIENTO Y CONFINAMIENTO	HOMICIDIO DE LÍDERES
ANTIOQUÍA	14%	14%
CAUCA	7%	19%
CAQUETÁ	1%	4%
CHOCÓ	20%	5%
NARIÑO	22%	8%
NORTE DE SANTANDER	10%	5%
PUTUMAYO	7%	6%
VALLE DEL CAUCA	6%	8%

02.

La evolución de las dinámicas de la reincorporación obliga a actualizar y rediseñar las respuestas estatales

Como ya señalamos, las medidas de protección física para los excombatientes se focalizaron en la protección colectiva a través de esquemas de protección para los AETCR, el Partido Comunes y los principales liderazgos. Sin embargo, la geografía de la reincorporación ha evolucionado desde el proceso de concentración de los excombatientes. Actualmente, se observa un proceso de reincorporación disperso, donde solo el 18% de los excombatientes (2.300 aproximadamente) residen en los AETCR. Según la Misión de Verificación, el resto (10.500) se asentaron en 600 municipios, y cerca de la tercera parte de estas personas se agruparon en 75 nuevas áreas de reincorporación (NAR)³³.

Este proceso de atomización es uno de los mayores retos a los que se enfrentan las medidas de seguridad y ha puesto a prueba las capacidades del Estado para proteger a esta población, pues las respuestas actuales son claramente insuficientes³⁴. Las estrategias de protección siguen teniendo un enfoque colectivo y geográfico, lo que hace indispensable adaptar las medidas de seguridad a la evolución de las dinámicas de la reincorporación.

El despliegue de la Fuerza Pública para proteger los AETCR ha sido una medida clave para prevenir la violencia contra excombatientes³⁵. Desde la firma del Acuerdo, solo se han producido cinco homicidios dentro de estos espacios. Los mayores riesgos y vulnerabilidades se presentan cuando deciden salir de los perímetros de estos lugares.

Según las cifras de la Unidad de investigación y Acusación de la JEP, en los municipios con AETCR se registraron el 30% de los homicidios (105 de 352). Allí, algunos municipios concentraron un porcentaje importante de los asesinatos en el departamento (ver Tabla 4). Si bien es claro que la capacidad de protec-

ción depende del tamaño y las dinámicas territoriales de los municipios, es evidente que los anillos de seguridad no son suficientes para proteger el proceso de reincorporación, más aún cuando los “despliegues preventivos clave se han ido reduciendo gradualmente y los recientes cambios en ellos, que han pasado de ser unidades fijas a ser patrullas móviles”³⁶.

Las nuevas áreas de reincorporación presentan riesgos especialmente críticos debido a que ahí congregan un importante número de excombatientes para realizar su proceso de reincorporación, pero quienes no cuentan con las medidas y dispositivos de protección.



Actualmente, se observa un proceso de reincorporación disperso, donde solo el 18% de los excombatientes (2.300 aproximadamente) residen en los AETCR

.....

³³ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2022). Óp. cit.

³⁴ Garzón, J. C. et al (2019). Óp. cit.

³⁵ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2022). Óp. cit.

³⁶ Ibíd. p. 12.



TABLA 4**HOMICIDIO DE PERSONAS EN PROCESO DE REINCORPORACIÓN EN MUNICIPIOS AETCR
(PERÍODO DE MEDICIÓN: DE 2017 A AGOSTO DE 2022)**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO CON AETCR	NÚMERO DE HOMICIDIOS	PORCENTAJE DE HOMICIDIOS EN EL DEPARTAMENTO
CAUCA	Buenos Aires	6	10,17
	Caldono	1	1,69
	Miranda	6	10,17
ANTIOQUIA	Patía	2	3,39
	Dabeiba	1	2,56
	Remedios	1	2,56
NORTE DE SANTANDER	Ituango	14	35,90
	Tibú	7	31,82
NARIÑO	Tumaco	18	42,86
PUTUMAYO			
	Puerto Asís	14	42,42
CAQUETA	Montañita	2	5,71
	San Vicente del Caguán	9	25,71
GUAVIARE			
	San José del Guaviare	9	100,00
META	La Macarena	7	24,14
	Mesetas	4	13,79
TOLIMA			
	Vistahermosa	1	3,45
CHOCÓ	Planadas	1	16,67
	Carmen del Darién	1	5,88
	Riosucio	1	5,88

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP

03.

El nuevo rol de liderazgo de los ex-combatientes les da visibilidad y aumenta su vulnerabilidad

En su proceso de reincorporación comunitaria, los excombatientes han empezado a tomar liderazgos como abanderar procesos sociales (algunos integran las Juntas de Acción Comunal o promueven el acceso a la tierra) o implementar distintos puntos del Acuerdo, como la sustitución de cultivos o la promoción de los PDET, lo que les ha dado mayor visibilidad pero también más vulnerabilidad.

La causa de las agresiones tiene que ver con el potencial de riesgo que perciben los actores armados en las actividades desarrolladas por los excombatientes. De esta manera, se identificaron casos de agresiones a personas que promovían la sustitución de cultivos. Las interacciones de estos líderes con las instituciones y otras organizaciones también pueden ser percibidos como colaboraciones, lo que puede generar restricciones a la movilidad para entrar o salir de los territorios, amenazas y hasta la prohibición al acceso a estos espacios de interacción.

04.

Falta de claridad sobre los motivos y riesgos diferenciados por territorio y perfil del excombatiente

De acuerdo con el informe de la Misión de Verificación (2022), la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía señaló que, de los 379 casos de agresiones (homicidios, tentativas y desapariciones), el 34% tienen adelantos importantes en el esclarecimiento de los autores: 55 condenas y 75 casos en etapa de juicio. De acuerdo con la Misión, solo cuatro de las condenas fueron a los autores intelectuales, lo que representa el 7% de estas.

Por su parte, la Secretaría Técnica de Verificación del Acuerdo de Paz (2022) señaló que, a abril

de 2022, la Unidad Especial de Investigación reportó 437 agresiones contra excombatientes y sus familiares, de las cuales 255 tienen avances en la investigación (58%): 70 condenas, 74 casos en juicio, 29 imputaciones de cargos, 70 órdenes de captura y 12 preclusiones.

Ambos reportes concuerdan en que el 81% de los casos con avances en el esclarecimiento se le atribuyen a grupos armados. Las disidencias siguen siendo los actores con mayores afectaciones a los excombatientes, con el 61%, seguidas del Clan del Golfo, con el 16%, y el ELN, con el 10%.

Pese a los avances en la identificación de los autores materiales, es importante señalar que las agresiones contra los excombatientes no tienen una dinámica clara y sistemática que permita dilucidar sus motivaciones. Es poco claro por qué matan a estas personas y si el motivo se debe a su condición de excombatiente, a los roles que ejercen dentro de sus comunidades o como consecuencia de establecerse en entornos de control de grupos armados y criminales. Establecer las motivaciones es clave para lograr ajustar las medidas de protección a las necesidades de esta población. Es necesario avanzar en el desarrollo de investigaciones de contexto que logren identificar a los autores intelectuales y los móviles de estos hechos.

Otro punto para tener en cuenta es que, en un contexto donde las formas de actuar de los grupos armados tienen lógicas cada vez más locales³⁷, cada entorno es diferente y plantea riesgos distintos. El lugar geográfico, el tipo de actor presente en el territorio y las formas como este se relaciona con la población, determinan, en buena medida, los riesgos y vulnerabilidades a los que están expuestos los excombatientes³⁸.

.....

³⁷ Ver en Cajiao, A. et al (2022). Ni paz ni guerra: escenarios híbridos de inseguridad y violencia en el gobierno de Iván Duque. Fundación Ideas para la Paz. Informes No. 36. Disponible en https://ideaspaz.org/media/website/FIP_Infome_NiPazNiGuerra.pdf

³⁸ Garzón, J. C. et al (2019). Óp. cit.

También, es pertinente señalar que los riesgos de seguridad varían dependiendo de la trayectoria de reincorporación y el perfil de los excombatientes³⁹. No tienen el mismo nivel de vulnerabilidad las personas que viven en los AETCR que quienes se encuentran en los NAR o lo que hacen su reincorporación de manera individual. Un mando medio, combatiente raso o quienes adquirieron habilidades específicas durante el conflicto (como pueden ser los explosivistas) tienen distintos riesgos, donde unos pueden tener mayor probabilidad de reclutamiento.

05.

Faltan capacidades de reacción y respuesta a nivel local

El marco institucional y normativo no se ha traducido en el fortalecimiento de las capacidades de respuesta y reacción a las situaciones de seguridad a nivel local. Las medidas implementadas a nivel nacional han demostrado ser insuficientes, no solo porque no contemplan las realidades y necesidades territoriales, sino porque, en muchos casos, se implementan de manera parcial o desarticulada. Existen constantes quejas sobre la respuesta tardía frente a las solicitudes de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección (UNP).

Sobre esto, en febrero de 2022 la JEP dictaminó que la UNP había mostrado demoras en la evaluación de los riesgos y en la implementación de las medidas de protección, por lo que no estaba proporcionando una protección eficaz a esta población⁴⁰. Por este motivo, realizó una audiencia de seguimiento a los casos de los 35 excombatientes que fueron asesinados mientras esperaban respuestas a sus solicitudes de protección o ya contaban con algunas de estas medidas. En este escenario, ordenó a la UNP presentar un plan de acción para implementar correcciones a su funcionamiento⁴¹.

También se presentan constantes señalamientos sobre el mal funcionamiento de los esquemas de protección, debido a que se encuentran incompletos o no cuentan con los recursos necesarios. Por otro lado, las capacidades locales para asumir responsabilidades frente a la seguridad son limitadas. Los desafíos que enfrentan las administraciones locales superan las capacidades operativas, técnicas, financieras y humanas, a lo que se suma, en algunos casos, una falta de voluntad política para dar respuestas concretas a la situación de seguridad de los excombatientes.

Poco a poco se han venido desmontando las capacidades operativas de la Fuerza Pública, principalmente la Unipep, para proveer seguridad territorial. Como señalamos, se pasó de tener unidades permanentes de la Ubicar a unidades móviles, lo que no solo ha tenido implicaciones en la percepción de seguridad de los excombatientes y las comunidades, sino que dificulta las respuestas oportunas a las emergencias. Cabe mencionar que mantener los puestos permanentes y una relación constante con las comunidades y personas en proceso de reincorporación logró cambiar la percepción de la Fuerza Pública en esos territorios.

Por último, si bien está en funcionamiento la Comisión Intersectorial para Respuesta Rápida de Alertas Tempranas (CIPRAT), es claro que la respuesta del Estado a las Alertas tempranas ha sido ineficiente. Según el Instituto Kroc (2022), la atención y seguimiento a las alertas ha mejorado, pero es poco el avance mostrado por las entidades en el establecimiento de medidas eficientes que atiendan las coyunturas identificadas y los riesgos advertidos por el SAT.

.....

³⁹ Garzón, J. C. et al (2019). Óp. cit.

⁴⁰ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (2022). Óp. cit.

⁴¹ Ibíd.

La Secretaría Técnica (2022) advierte sobre serios problemas en la identificación de riesgos en el funcionamiento efectivo de medidas para la preventión, donde la gran mayoría de las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo (51%) tienen una implementación baja. También, añade que la Comisión presenta problemas de coordinación con las entidades, debido a que presenta información limitada y no reportan los avances en la implementación de las recomendaciones hechas por la Defensoría⁴².

4.2. Recomendaciones

Caracterización de los riesgos de los excombatientes a nivel regional para establecer estrategias y mecanismos diferenciados

Es relevante entender que actualmente la confrontación armada tiene lógicas cada vez más locales y menos nacionales, y por eso los factores de riesgo están relacionados con las particularidades de cada territorio. Es necesario construir un mapa de riesgo territorial, con el fin de identificar las vulnerabilidades de esta población y poder focalizar los recursos y las acciones del Estado en las zonas que presenten mayores riesgos. Dicho mapa permitirá establecer estrategias diferenciadas que den cuenta de las necesidades de cada territorio.

Establecer una tipología que pueda identificar los niveles de riesgo para cada excombatiente con el fin de actualizar y adaptar las respuestas a las distintas trayectorias y perfiles

Como se estableció en este documento, los grupos armados organizados buscan en los excombatientes una fuente de reclutamiento para engrosar sus filas, debido a la experiencia y conocimientos específicos que pueden tener algunos de ellos. Por lo tanto, los

niveles de riesgo son diferentes y varían de acuerdo con su experiencia, importancia o conocimiento de la guerra, haciéndolos más propensos al reclutamiento o asesinato. Se debe tipificar e identificar los factores de riesgo para cada perfil (comandante, mando medio, especialista o raso) para brindar respuestas eficientes. Para esto, es importante conocer el perfil de las personas que matan y ver su trayectoria dentro de las FARC, así como sus habilidades y roles, con el fin de identificar posibles patrones y establecer las vulnerabilidades.

Las rutas que toma cada excombatiente, ya sea individual o colectiva (AETCR, NAR o individual), presentan necesidades de seguridad distintas: algunas requieren de esquemas de protección específicos y otras estrategias de seguridad territorial. Es necesario caracterizar los riesgos y necesidades de cada uno de estos escenarios para establecer medidas oportunas y eficientes con el fin de proveer seguridad.

Definir una estrategia de seguridad territorial que contemple la dispersión de los excombatientes y las características de las NAR

El éxito de una estrategia de protección para los excombatientes está determinado por ajustarla a los cambios en las dinámicas de la reincorporación. La concentración de excombatientes en los NAR y la dispersión de los reincorporados obliga a repensarse los mecanismos de protección. Este contexto plantea la necesidad de tener una estrategia de seguridad territorial que contemple mecanismos específicos para los NAR, pero que tenga una perspectiva de protección hacia las comunidades con consideraciones específicas para los excombatientes.

.....

⁴² Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (2022). Óp. cit.

Dotar nuevamente de capacidades al despliegue territorial de la Fuerza Pública fortaleciendo la UNI-PEP, acompañándola de una estrategia de respuesta rápida para zonas rurales

Desde una perspectiva estratégica, la Unipep fue concebida como un mecanismo de seguridad rural y de respuesta rápida para proteger a los excombatientes, las comunidades y sus familias, con una vocación de permanencia. Durante el Gobierno anterior, estas Unidades fueron perdiendo importancia: se redujeron sus recursos humanos y financieros, convirtiéndose en unidades móviles de seguridad, y perdieron capacidad de reacción.

Como una parte de la estrategia de seguridad territorial, recomendamos fortalecer las capacidades de la Unipep para que retome su rol como mecanismo de seguridad en el ámbito rural, donde las capacidades de la Fuerza Pública son intermitentes y limitados.

Desarrollar una estrategia de prevención del reclutamiento en las zonas de mayor riesgo y presión para los excombatientes

Como se mencionó, uno de los principales factores de riesgo de asesinatos a excombatientes es el reclutamiento y presión que realizan los diferentes grupos armados organizados. Para mitigarlo, se deben identificar las zonas de mayor reclutamiento de excombatientes e implementar incentivos y establecer mecanismos de protección con el fin de evitar el reclutamiento.

Focalizar la estrategia de disruptión de las organizaciones criminales en las zonas y los grupos que generan mayor afectación

La disruptión de las organizaciones criminales requiere de una importante movilización de recursos humanos, técnicos, financieros y de inteligencia, debido a que demanda entender a profundidad las

características de los actores, los métodos para cometer delitos, la organización interna y las formas de relacionamientos entre las facciones y con otros grupos, así como las conexiones con otros actores del territorio, el relacionamiento con la comunidad y sus intereses y motivaciones.

Debido a los recursos limitados con los que cuenta el Estado para esta tarea, es necesario focalizar las acciones en las zonas que presentan mayores riesgos para los excombatientes. Volcar la capacidad de las instituciones en un territorio permitirá ser más eficientes y tener mayor capacidad de acción.

Restablecer el papel de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

Algunas de las principales falencias en la implementación de las garantías de Seguridad son la desarticulación entre las diferentes instancias y disposiciones, la falta de una política pública que direccione las acciones para proteger a los excombatientes y el desmantelamiento de las de las organizaciones criminales. Es necesario revivir el funcionamiento de la CNGS, bastante limitado durante el gobierno anterior. Esta instancia debe retomar su rol como el ente que direccione y articule las acciones, tomando un papel protagónico en la definición de las estrategias y planes de acción. Gracias a la naturaleza de la Comisión, las estrategias definidas se darán a partir del trabajo conjunto del ejecutivo (presidencia, Ministerio del interior y de Justicia), Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Procuraduría.



REINCORPORACIÓN PARA LA RECONCILIACIÓN

05

V. Reincorporación para la reconciliación

La firma del AFP se constituye como un hito en el propósito de construir una paz posible, pero, sobre todo, en la posibilidad de crear verdaderas transformaciones territoriales que redunden en bienestar para los colombianos y promuevan las garantías de no repetición de ciclos de violencia. Es en este sentido que, a la hora de hablar de construcción de paz y de reincorporación, es indispensable hacerlo también de reconciliación.

Primero, porque la prolongación de la confrontación armada por décadas ha tenido una incidencia directa en la manera en la que se configuran las relaciones interpersonales, institucionales y políticas en el país. Esto ha menoscabado los niveles de confianza entre los sectores presentes en los territorios, así como las dinámicas de convivencia y la posibilidad de generar procesos de acción colectiva y cooperación que son esenciales para el desarrollo local. Y segundo, porque el propósito de reconciliar al país es un vehículo para el impulso e implementación de mecanismos de justicia y remediación que faciliten los escenarios de transición.

Teniendo eso en cuenta, la reconciliación requiere generar condiciones especiales que pongan en el centro a las víctimas, sus narrativas y necesidades, pero también de una participación activa de diversos sectores, dentro de los que se encuentran los firmantes. Esta es la razón por la cual el AFP reconoce al proceso de reincorporación como una apuesta por la reconciliación y conmina al desarrollo de procesos comunitarios enfocados en promover la convivencia.

Estas acciones tienen sus propios capítulos en los instrumentos que se derivan del Acuerdo, como el CONPES 3931 o la resolución 4309 de 2019 que establece la Ruta de Reincorporación. El CONPES definió la estrategia de reincorporación comunitaria con enfoque territorial como el conjunto de “actividades de

concertación e implementación de iniciativas orientadas a la reconciliación y la convivencia, realizadas entre los exintegrantes de las FARC-EP y las comunidades de las zonas donde se desarrolla la reincorporación, teniendo en cuenta sus intereses, necesidades y las afectaciones causadas por el conflicto armado” (CONPES 3931, 2019, p. 81).

Esta estrategia define acciones enmarcadas en dos líneas:

- La pedagogía de paz, restablecimiento del tejido social y reconciliación.
- La promoción de la participación y el ejercicio ciudadano con enfoque de género.

A su vez, la Resolución 4309 de 2019 incorpora como uno de los componentes de la ruta de reincorporación el Comunitario, que “busca contribuir al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación en los territorios donde se desarrolla la reincorporación”

**A la hora de hablar de
construcción de paz
y de reincorporación, es
indispensable hacerlo
también de reconciliación**

La ARN sostiene que en los últimos cuatro años, a través de las acciones lideradas, se “*han implementado 2014 procesos comunitarios con la participación de 4.552 personas en proceso de reincorporación y 6.200 personas de la comunidad*” (Consejería presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022). Sin embargo, al revisar buena parte de estas iniciativas, se revela que responden más a componentes como infraestructura, adecuación de tierras, reactivación económica y producción agropecuaria, pero que no existe un componente que promueva el encuentro entre los firmantes y sus entornos.

Esto, a la larga, habla de una visión que subestimó la reconciliación y la entiende únicamente desde el acceso a beneficios por parte de los firmantes o la inscribe en cualquier tipo de acción que cumpla con el requisito de involucrados a ellos y a las comunidades sin método o metas claras.

Finalmente, el Decreto 1270 de 2017 le otorgó a la OACP la responsabilidad de acompañar la implementación de la estrategia de pedagogía para la paz por medio de la creación de la Dirección de Pedagogía y Promoción de la Paz. Para ello, se estableció una mesa de trabajo con las principales instituciones involucradas en el diseño e implementación de la estrategia, como la ARN, el Ministerio del Interior y CNR componente FARC, entre otras.

Si bien no se desconoce la existencia de estos instrumentos, ni de algunas acciones desarrolladas, sí es evidente para la FIP y los entrevistados que, en materia de reincorporación, después de cinco años de implementación del AFP no existe una estrategia que articule los esfuerzos, posicione y promueva la creación de escenarios de convivencia y reconciliación a nivel local nacional.

5.1. De la integralidad y transversalidad

Una de las premisas fundamentales de la reincorporación es que debe cimentarse sobre un enfoque comunitario y su existencia y desarrollo exitoso deben posicionarse y entenderse como una contribución a la reconciliación. Esto porque posibilita que hombres y mujeres tengan una nueva vida desde el ejercicio pleno de su ciudadanía y desde la recomposición de sus relaciones con su entorno comunitario, social, económico y político.

El hecho de no concebir o diseñar la reincorporación sobre este enfoque, sino sobre uno que solo se mide por el acceso a beneficios, compromete la sostenibilidad del proceso pues no estimula dinámicas de acceso a la justicia, verdad o reparación, ni crea diferentes maneras de relacionamiento entre los sectores estratégicos de las regiones del país. Todo ello incide en la posibilidad de cambiar las dinámicas en los contextos territoriales y puede, incluso, desembocar en la generación de nuevos conflictos.

Esta es una de las razones fundamentales por las que, desde la FIP, insistimos en una apuesta articulada y robusta de reincorporación que promueva la convivencia y la reconciliación. Promover la reconciliación es apostar por fortalecer todas las dimensiones del proceso. Vínculos fortalecidos entre firmantes y víctimas, por ejemplo, pueden redundar en la posibilidad de generar ejercicios conjuntos de participación e incidencia en asuntos públicos, pero también trascender a la implementación de iniciativas productivas mancomunadas que brinden garantías económicas sostenibles a todo el entorno.

Como lo mencionamos en el capítulo económico, otro ejemplo claro está en el potencial que tiene generar confianza entre los firmantes y el sector empresarial, donde existen brechas significativas de relacionamiento que inciden, de alguna forma, en la posibilidad de crear sinergias para beneficiar a los negocios de los firmantes y al tejido empresarial en las regiones. (FIP – Essex, 2022)

Como estas, son muchas las posibilidades tangibles que ofrece la reconciliación en las dimensiones de la reincorporación pero que requieren de iniciativa institucional, ejercicios dialógicos y apuestas de mediano y largo plazo.

5.2. Mismo destino, caminos distintos

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, No Repetición y Garantías de No Repetición (SIVJRNR) tiene como finalidad consolidar un escenario institucional transitorio o temporal suficiente y apropiado para satisfacer los derechos de las víctimas del conflicto armado y contribuir en la reconciliación nacional. Los órganos que componen el Sistema deben trabajar de manera conjunta y coordinada con enfoque territorial, diferencial y de género, y buscar el reconocimiento de responsabilidad de quienes participaron en el conflicto armado interno (JEP 2022). Esto sugiere que, en el caso de los firmantes, su comparecencia y contribución con el SIVJRNR es una condición ineludible que no solo requiere de su voluntad, sino que precisa de condiciones mínimas de articulación entre las instituciones que inciden en el funcionamiento del sistema. Si bien a la fecha se han dado dinámicas de participación de los firmantes en la construcción del informe de la CEV, y destacan las comparecencias públicas de algunos mandos de las FARC ante la JEP, existen algunas preocupaciones de articulación con

el proceso de reincorporación liderado institucionalmente por la ARN.

Quizás la principal preocupación gira en torno a la ausencia de coordinación entre la actual ruta de reincorporación y el proceso de sanciones propias, que es la manera en que se ha denominado el sistema de sanciones que deberán acatar los firmantes en los siguientes años en el marco de la JEP. De acuerdo con nuestra investigación, hasta la fecha no hay un esquema que defina qué pasará con el proceso de reincorporación de un firmante que deba, por ejemplo, cumplir con su sanción en territorio distinto al que en la actualidad adelanta su proceso y ha consolidado un proyecto de vida.

Si bien la ruta de reincorporación diseñada por la ARN tiene un componente comunitario, este no contempla, al menos hasta la fecha de realización de este informe, un vínculo u homólogo con las sanciones propias. Tampoco se evidencia en este componente un enfoque que promueva el desarrollo de trabajos, obras y actividades con contenido restaurador-reparador (TOAR) como elemento de articulación y acercamiento de los firmantes con sus entornos comunitarios próximos. De hecho, ni siquiera existe un referente de éxito o indicador que permita evidenciar cómo los firmantes han tenido avances en esta dimensión de su proceso de reincorporación.

Y son estas razones en las cuales reconocemos que, tanto la reincorporación comunitaria como el SIVJRNR, son procesos e instancias que contribuyen con la reconciliación, y eso los pone en el mismo propósito. Sin embargo, si no hay un proceso intencionado de articulación, puede darse lugar a distorsiones, duplicación de esfuerzos e, incluso, pérdida de una valiosa oportunidad de reconocer procesos locales comunitarios que hoy puedan tener participación de los firmantes, como formas restaurativas de recomposición de las relaciones.

5.3. Recomendaciones

Es necesario generar un proceso que promueva la efectiva articulación, tanto en lo local como en lo nacional, entre la ruta de reincorporación y el Sistema Integrado de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRRN). Esto significa que en la construcción de la estrategia comunitaria se deberían incluir elementos que evidencien una articulación entre la ARN, los entes territoriales y las instituciones que hacen parte del SIVJRRN, con el fin de definir acciones conjuntas que motiven la participación de los firmantes en las instancias y actividades que propicien la convivencia y la reconciliación.

Así mismo, la estrategia de reincorporación comunitaria debería insistir en implementar iniciativas de generación de confianza entre los firmantes y sus entornos, que prevengan la estigmatización y promuevan la acción colectiva como apuesta para transformar el territorio. Esto pasa, por ejemplo, por diseñar e impulsar lo que se podría denominar como “acciones tempranas” que visibilicen la reincorporación como elemento de la reconciliación y el compromiso de los firmantes e invite a otros sectores estratégicos a sumarse a los procesos creados.

Es importante generar procesos que sean sensibles a la prevención de nuevas conflictividades territoriales, prestándole atención a no generar desequilibrios en la oferta de servicios por parte del Estado que privilegien únicamente a los firmantes en contextos donde prevalece la vulnerabilidad. Esto no es un desafío menor si se tiene en cuenta que, actualmente, más del 60% de los firmantes se ubica en territorios PDET, que son priorizados por cuenta de las brechas que tienen en diversos campos con respecto al resto del país.

Ahora bien, nuestra intención no es desconocer los procesos locales que organizaciones de la sociedad civil y otras formas colectivas han venido impulsado por años para promover la convivencia y

la reconciliación territorial. Justamente nuestra recomendación es tomar como punto de partida —en los casos en que se considere viable— estos procesos y aprendizajes para impulsar la convivencia y la reconciliación. Como lo mencionamos, el espectro temático es realmente amplio para apalancar la reconciliación y las nuevas formas de relacionarse desde entornos económicos, sociales, culturales y políticos.

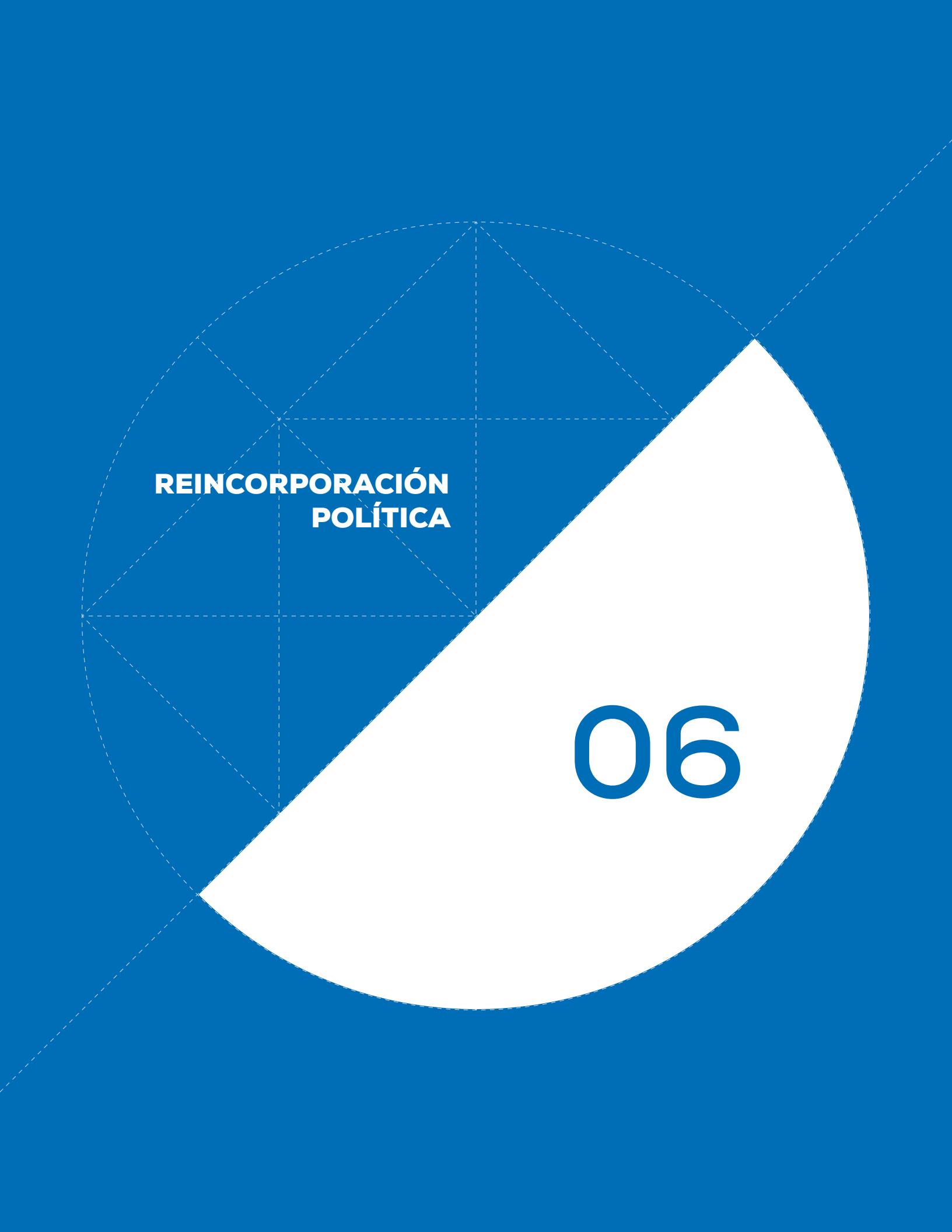
Otro tema que debe ponerse en consideración corresponde a los procesos de acercamiento, generación de confianza y diálogo entre las actuales personas en proceso de reincorporación y aquellas que dejaron las armas en el marco de procesos previos (particularmente desmovilizados individuales de FARC que son considerados desertores en muchos casos). En diversas regiones estos encuentros parecen improbables y resultan fundamentales para articular y armonizar procesos de política pública y de relacionamiento con autoridades y comunidades.

Finalmente, es necesario generar estrategias de difusión, comunicación y rendición de cuentas que posicione el proceso de reincorporación y su éxito como una contribución tangible y transformadora a la reconciliación.



**Es importante
generar procesos que
sean sensibles a la
prevención de nuevas
conflictividades
territoriales**





REINCORPORACIÓN POLÍTICA

06

VI. Reincorporación política

El Acuerdo Final de Paz reconoce la necesidad de generar procesos de apertura del espectro político como parte del propósito de construir una paz posible. Esta es, quizás, una de las principales motivaciones para que la guerrilla más longeva del hemisferio occidental decidiera abandonar la lucha armada y pasara a la arena política como vía para ser una opción de poder.

Por esta razón, el segundo punto del AFP se enfocó en la participación política y la profundización de la democracia, ofreciendo alternativas para que los firmantes pudieran desarrollar su ejercicio político. Para esto, se acordaron algunas fórmulas. La más visible hasta ahora fue la creación de un partido político denominado COMUNES, que cuenta con cinco escaños en la Cámara de Representantes y cinco en el Senado de la República durante ocho años (es decir, por dos períodos electorales que terminan en 2026). Con la creación de este partido, los líderes de las FARC buscaban no solo representar los intereses de los firmantes sino también los de las comunidades en donde tuvieron presencia. Desde su punto de vista, su intención es representar y reivindicar las agendas de los grupos poblaciones y territorios más excluidos del país.

Ahora bien, si se tratara de hacer un balance del desempeño del partido en materia electoral, las cifras no generarían mayor entusiasmo. En 2018, para Senado, obtuvieron 52.532 votos, lo que representa un 0.34% de la votación total; para Cámara de Representantes fueron 32.636, el 0.21%. En las elecciones legislativas de 2022, la votación fue la siguiente: Senado 31.116 votos, el 0.19%; y Cámara de Representantes 21.182, el 0.12% de la votación total.

Pero la intención de este análisis es ubicar el debate más allá del caudal electoral del partido, que obedece a un sinnúmero de circunstancias y sobre

el cual no debe ser medido el éxito de esta dimensión del proceso de reincorporación. Se trata, pues, de entender que la efectiva reincorporación política también refiere a otros escenarios, como los espacios de participación formal e informal en lo local y lo nacional, y a elementos indispensables como el reconocimiento, fortalecimiento y la promoción de liderazgos diversos y alternativos.

6.1. Espacios de participación

La participación y sus expresiones territoriales son un instrumento con el que los ciudadanos y sus grupos representativos cuentan para revindicar y posicionar sus agendas, así como para incidir en asuntos públicos que redunden en el pleno ejercicio y garantía de sus derechos. En contextos de transición, la participación puede ser un elemento que promueva la efectiva inclusión de poblaciones que, de manera sistemática, han sido excluidas.

En el caso de la reincorporación, en su capítulo más político, la participación y sus escenarios formales e informales son un vehículo para afianzar los vínculos entre los firmantes con procesos e instancias existentes, posicionar sus agendas e impulsar el avance de otras dimensiones de su proceso de reincorporación desde una perspectiva que, además, puede contribuir a transformar el territorio.

Es en este punto donde sí es recomendable fundamentar buena parte del referente de éxito, dado que reconoce el ejercicio político más allá del escenario electoral nacional y lo diversifica. En palabras de un entrevistado (2022), esto se traduce en que “para una reincorporación exitosa, es necesario ver más mandos medios y gente baja trabajando y participando más en la política. De distintas formas, no tienen que

ser consejeros ni alcaldes, pero sí estar ahí en temas políticos...”. Esto supone una visión en la que los firmantes y sus liderazgos incidan de manera directa en los espacios existentes e, incluso, en las instancias creadas por el Acuerdo.

En cualquier caso, el ejercicio de participación en Colombia está mediado por innumerables retos. Solo para hacerse a una idea, según la Encuesta de Cultura Política realizada por el DANE en 2021, el 19,5% de los colombianos considera fácil organizarse con otros para trabajar en una causa común.

Si hacemos un repaso por los resultados de la Encuesta, en lo que respecta a los mecanismos de participación ciudadana encontramos que el 53,5% de los colombianos no conocen la revocatoria del mandato; el 74% no han escuchado hablar de la iniciativa popular legislativa; el 55,7% no saben qué es el referendo; el 53% desconocen qué es el plebiscito; el 59,3% tampoco sabe qué es la consulta popular, y el 73,5% ignora el cabildo abierto.

Si estos son los resultados obtenidos en el promedio de los colombianos, podemos considerar que, para la población firmante, el conocimiento de estos escenarios es aún más reducido. Sobre todo si tenemos en cuenta que, formalmente, la mayoría de ellos empezó a ejercer su ciudadanía solo hasta después de la firma del Acuerdo Final; por eso, los procesos de formación y acercamiento a formas y escenarios de participación resultan elementales.

A ello se suma un reto no menor, que tanto la encuesta DANE como otros estudios han divulgado por años: los bajos niveles de confianza que los colombianos tienen sobre sus instituciones. Esta desconfianza es sentida incluso por los mismos firmantes, por lo que es necesario que los procesos formativos aborden componentes relaciones que promuevan el desarrollo de confianza en las instituciones democráticas.

6.2. Nuevos liderazgos para la participación

Otro de los desafíos de la reincorporación política se da en el reconocimiento de nuevos liderazgos de los firmantes en territorio, más aún cuando ha resultado evidente que no todos se sienten representados por el partido Comunes. Esto fue visible en hechos como el acontecido el pasado 22 de julio de 2022, cuando un grupo importante de militantes presentó renuncia formal y pública alegando, justamente, distancias insalvables entre sus expectativas y el rumbo actual del partido y su dirigencia.

La reincorporación política debe reconocer a los firmantes como sujetos políticos autónomos y con capacidad de agencia, en donde algunas de sus posturas o preferencias incluso puedan, en ocasiones, no ser cercanas a los postulados e intereses del partido. Esto no debe significar de ninguna manera una inhabilidad para que la efectiva participación de los firmantes en estas instancias esté supeditada jurídicamente a la pertenencia formal al partido.

El impulso de estos nuevos liderazgos requiere de ejercicios de formación para los firmantes que tienen habilidades en este escenario, sin importar su rango o posición dentro de la anterior estructura armada. Será necesario contar con una oferta estructurada que brinde herramientas a estos nuevos líderes, ya que, como lo mencionamos anteriormente, sus conocimientos sobre el funcionamiento de algunos aspectos del Estado son débiles.

Es importante considerar que el fomento de nuevos liderazgos también debe impulsar la participación de las mujeres en los escenarios de toma de decisiones, ya que de los 12.763 firmantes que se encuentran activos en el proceso de reincorporación, 3.264 se reconocen como mujeres (es decir, el 25,5% del total de la población).

El liderazgo debe ser diverso y efectivamente representativo. En la actualidad, por ejemplo, de las diez curules entregadas al partido, solo dos son ocupadas por mujeres. Esto implica impulsar y crear condiciones para su participación más allá de cuotas; también en procesos que estimulen su involucramiento y, sobre todo, que se incluyan sus agendas y preferencias en los escenarios de toma de decisiones.

En materia de enfoques diferenciales, es necesario promover liderazgos con representatividades étnicas. De los 12.763 firmantes activos en el proceso de reincorporación, 2.160 se reconocen como pertenecientes a una comunidad étnica. De ellos, 1.414 se reconocen como indígenas, y 662 como negros, mulatos, afrocolombianos o afrodescendientes. En definitiva, la reincorporación política está llamada a integrar, dentro de su despliegue, enfoques diferenciales que garanticen condiciones equitativas para la participación.

6.3. Recomendaciones

En materia de reincorporación política, la FIP considera que el Gobierno entrante debe concentrar sus esfuerzos en dirección a los siguientes aspectos:

Es necesario incluir en los procesos de formación de los firmantes componentes robustos sobre mecanismos y escenarios de participación que permitan entender los alcances y potencialidades de estos espacios, de cara al fortalecimiento del proceso de reincorporación. Esta formación requiere abarcar estrategias de relacionamiento entre los firmantes y su entorno —particularmente el institucional—, mitigando que factores como la desconfianza incidan en la efectiva participación.

Lo anterior abarca también procesos de identificación de instancias de participación formales e informales, que existen en los territorios en donde hoy habitan los firmantes. Esto requiere, sin excepciones, tener en cuenta la nueva geografía de la reincorporación y no limitarla únicamente a las zonas cercanas a los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR).

Por otra parte, resulta necesario fortalecer los CTR como instancias locales de participación sin que la intervención de los firmantes esté limitada o no a su pertenencia o militancia activa en el partido. Se deben buscar estrategias para que estos Consejos articulen sus agendas con otros ejercicios en las regiones en las que hoy habitan los firmantes.

En materia de enfoque diferencial, los procesos de promoción de nuevos liderazgos deben tener componentes específicos y sensibles a grupos como las mujeres, las minorías étnicas y los jóvenes, velando por consolidar sus agendas y lograr su efectiva incidencia en los procesos de toma de decisiones de las instancias locales y nacionales.

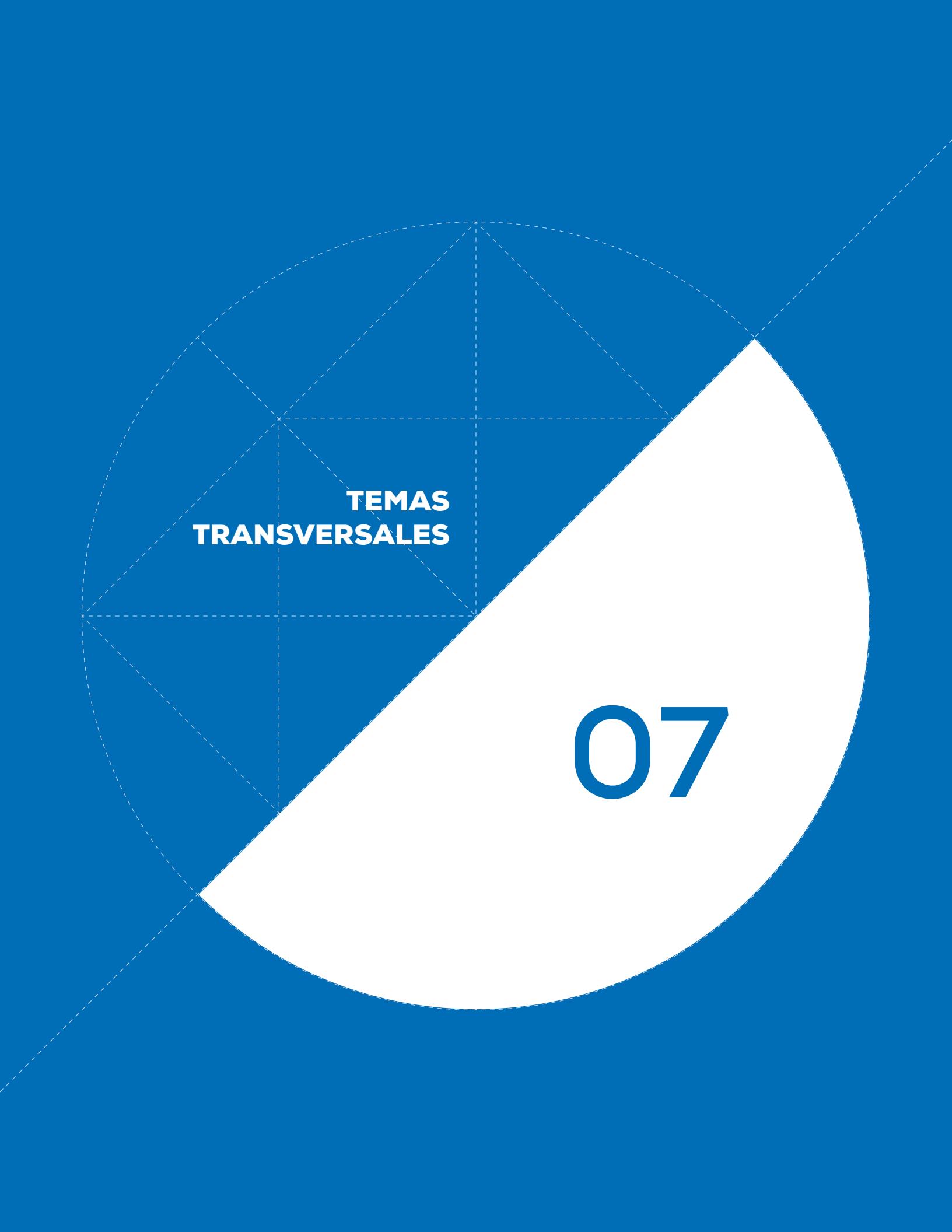


Los procesos de promoción de nuevos liderazgos deben tener componentes específicos y sensibles a grupos como las mujeres, las minorías étnicas y los jóvenes



Algunos de los entrevistados llamaron la atención sobre la necesidad de hacer balances rigurosos sobre otras medidas que inciden en la reincorporación política y los procesos participativos. Particularmente en el desempeño y rumbo de las Curules de Paz en el Congreso, la incidencia del centro de pensamiento creado por el AFP (CEPDIPO), y el imperativo de mover la reforma política consignada en los acuerdos, que ha sido tarea pendiente durante los últimos cinco años.

Finalmente, dentro del ejercicio pedagógico de la reincorporación, es necesario que el componente político sea visibilizado y posicionado como una oportunidad para ampliar el espectro político y profundizar la democracia. Este es uno de los pilares fundamentales del AFP, pues permite que las dinámicas de exclusión traten de ser resueltas desde un enfoque diverso y representativo. Lo político en la reincorporación y en la paz posible no se agota en la existencia de un partido, sino que requiere de participación en su más amplio sentido y esto significa, a su vez, la creación de nuevas nociones de ciudadanía en un escenario de transición. Esto es cercano a lo mencionado por Estanislao Zuleta (2015) cuando sugiere que “*la apertura democrática implica la creación de instrumentos colectivos. A esto se le puede llamar participación*”(p. 43)



TEMAS TRANSVERSALES

07

VII. Temas transversales

7.1. Geografías de la reincorporación

Para adelantar el proceso de dejación de armas por parte de las FARC-EP, en el Acuerdo Final se definió la creación de 26 espacios provisionales denominados Zonas de Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), que tendrían una duración de 180 días contados desde el día en que los firmantes se trasladaran a ellas. Estas zonas se establecieron tras un proceso de concertación entre el Gobierno Nacional y las FARC, con el fin de llevar a cabo el desarme e iniciar el proceso de tránsito a la vida civil.

El tiempo de duración de estas zonas se postergó hasta el 29 de julio de 2017 por medio del Decreto 901 de 2017, y hasta el 15 de agosto de 2017 por el Decreto 1274 del mismo año. En él se estableció que, una vez finalizada la figura jurídica de las ZVTN, estos se transformarían en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), donde se concentraría la oferta estatal para los firmantes sobre un enfoque de reincorporación temprana. De ahí su carácter transitorio de dos años, que terminó el 15 de agosto de 2019. Cumplido este tiempo, los espacios empezaron a ser conocidos como antiguos ETCR y se empezaron a priorizar como espacios para consolidar asentamientos sostenibles para el desarrollo de proyectos productivos, y de habitabilidad y vivienda para los firmantes.

Sin embargo, tras cinco años de implementación y tres de haber terminado el periodo inicial pactado de existencia de los AETCR, se han evidenciado cambios en la geografía de la reincorporación que hoy tienen implicaciones en la totalidad de dimensiones del proceso y que no han sido plenamente abordadas. Este apartado busca llamar la atención sobre la disonancia existente entre lo inicialmente diseñado y las actuales realidades territoriales de la reincorporación.

Las fallas de origen

Las diversas entrevistas y revisiones documentales que realizamos para este informe, dan cuenta de que la definición de la ubicación de los AETCR fue controversial desde un principio y obedeció, entre otros criterios, a definir lugares en donde los firmantes se sintieran más seguros. En algunos casos, este criterio significaba ubicar los espacios en lugares remotos de difícil acceso y escasas capacidades en materia de infraestructura y servicios. Al inicio, y sobre el enfoque de reincorporación temprana, esto resultaba desafiante pero no determinante. Sin embargo, conforme pasó el tiempo, los AETCR se fueron perfilando como lugares en donde se quería viabilizar el proceso de reincorporación en el mediano y largo plazo sobre un enfoque esencialmente colectivo.

Es así como en estos espacios —o al menos en buena parte de ellos— se empiezan a diseñar iniciativas productivas e incluso proyectos de vivienda con intenciones, además, de anexarlos como centros poblados en los ordenamientos territoriales locales. Con el paso del tiempo, sin embargo, los AETCR empezaron a enfrentar retos contextuales y de política pública.

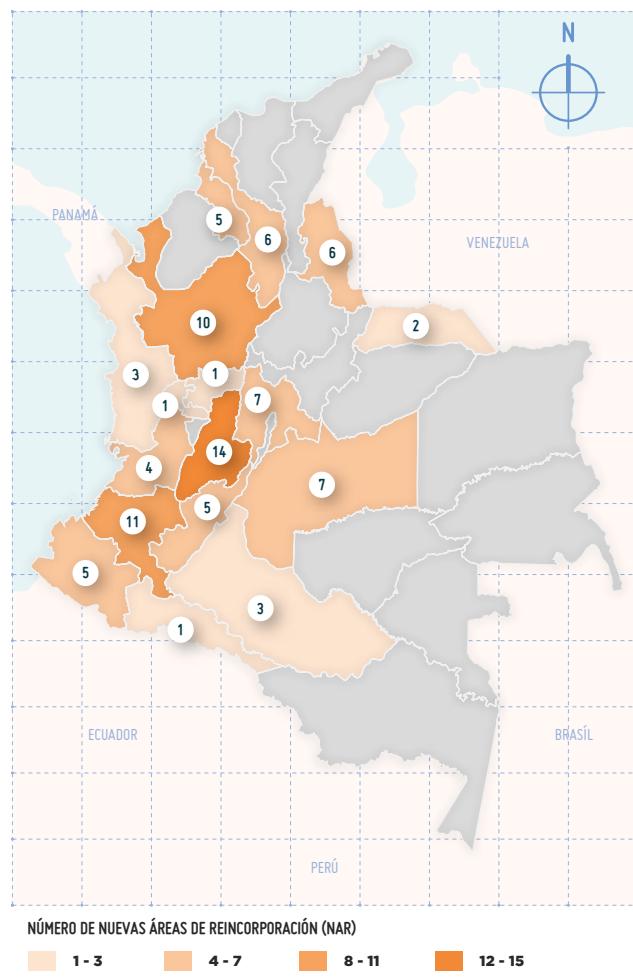
Tras cinco años de implementación y tres de haber terminado el periodo inicial pactado de existencia de los AETCR, se han evidenciado cambios en la geografía de la reincorporación que hoy tienen implicaciones en la totalidad de dimensiones del proceso

Primeramente, algunos de estos espacios debieron ser reubicados por riesgos tangibles de seguridad para los firmantes; segundo, hubo un evidente retraso inicial para poner en marcha la reincorporación económica, más allá de algunas iniciativas iniciales que apoyó la cooperación internacional o que en algunos casos fue asumida por los propios firmantes; y tercero, el reto que existió de generar centros poblados autónomos en condiciones en donde había carencia total de infraestructura, lo que, por ejemplo, impedía una efectiva comercialización de algunos productos de manera sostenible o la atracción de servicios del Estado. Estos y otros factores tuvieron una incidencia directa en la permanencia de los firmantes dentro de los AETCR, lo que se hace evidente al ver que, de los 12.763 firmantes que se encuentran activos en el proceso de reincorporación, actualmente solo 2.255 se ubican en estos espacios mientras que 9.729 están ubicados en otros puntos geográficos.

portar su ubicación, todos son atendidos en igualdad de condiciones, la realidad demuestra que quienes habitan los antiguos ETCR cuentan con acceso a bienes y servicios —como arrendamiento, suministro de víveres y posibilidades de acceso a vivienda— que no tienen quienes viven fuera de estos espacios.

MAPA 1

¿DÓNDE ESTÁN LAS NUEVAS ÁREAS DE REINCORPORACIÓN (NAR)?



Fuente: El Espectador, 2020

• • • •

43 No hay un consenso sobre el número de NAR existentes. Por ejemplo, un informe del diario El Espectador habla de 93 de estos espacios. Por su parte, el informe "No Enreden la Paz", al 21 de abril de 2022 habla de 84.

Parte importante de este desbalance se da porque desde la institucionalidad se desconoce que la reincorporación no se puede reducir a los procesos adelantados en los antiguos ETCR. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico la institucionalidad alega, con algo de razón, que su actuar debe estar acorde con lo normativamente establecido. Esto se resume en la necesidad de reconocer formalmente desde el Estado estas formas alternativas, posibilitando que quienes no hagan parte de los AETCR en la actualidad tampoco vean limitadas sus oportunidades de acceso a servicios y beneficios.

Otro aspecto que debe entrar en el debate tiene que ver con el futuro mismo en el mediano y largo plazo de los AETCR. Actualmente, la ARN ha hablado de procesos de compra de predios en, al menos, 10 de los 24 espacios iniciales. Además, se ha hablado con insistencia de proyectos de vivienda para estos espacios. Sin embargo, es legítimo preguntarse por su viabilidad e inversiones en las actuales condiciones, donde menos de un tercio de los firmantes habitan en los AETCR. ¿Qué estrategias se promoverán para estimular el retorno, más cuando algunos de los firmantes llevan varios años fuera de estos lugares y han construido proyectos de vida en nuevos escenarios y en donde no se puede perder de vista que algunos desafíos en materia de acceso, infraestructura y seguridad siguen vigentes?

Que sea esta la oportunidad para reconocer que en la FIP no cuestionamos los procesos de acceso a vivienda, sino que, por el contrario, reconocemos (por experiencias previas del caso colombiano) que el acceso a ella, junto con los aspectos familiares, son de los principales generadores de arraigo territorial para aquellos que hacen tránsito entre la vida militar y la civil. En ese sentido, recomendamos insistir en ello, solo que revisando las idóneas condiciones que estén a la altura de las nuevas realidades de la reincorporación.

Una vez analizados algunos de los aspectos de las geografías de la reincorporación, la principal recomendación gira en torno a que se reconozca que a lo largo de estos cinco años la reincorporación, como muchos procesos sociales, es dinámica y ha cambiado. Eso no significa que estos cambios sean lesivos para los firmantes, pero que sí es urgente que los ajustes al proceso sean sensibles a estos cambios.

7.2. Enfoque de género

En el surgimiento y desarrollo del conflicto armado colombiano, las mujeres han tenido un papel secundario. Aunque parte de las filas de los grupos armados estuvieran ocupadas por ellas, los ejercicios de toma de decisiones han estado liderados por los hombres. En ese sentido, instituciones como la Comisión de la Verdad (2022) han señalado que el conflicto armado ha involucrado a las mujeres, en su mayoría, por medio de la perpetración de hechos victimizantes; por ejemplo, el 92,5% de las víctimas de violencia sexual reconocidas en el Registro Único de Víctimas (RUVC) son mujeres y niñas⁴⁴. En otras palabras: más que agentes en medio del conflicto, las mujeres se han ubicado principalmente en espacios en donde sus voces han sido silenciadas y sus cuerpos empleados como territorios de guerra.

Reducir el papel de las mujeres al de víctimas anula la posibilidad de tener diferentes perspectivas sobre cómo podría superarse el conflicto. Por esta razón, el Acuerdo Final de Paz tuvo en consideración la necesidad de incluirlas como agentes para prevenir el conflicto y construir paz.

.....

⁴⁴ Capítulo “Mi cuerpo es la verdad: experiencias de mujeres y personas LGBTIQ+ en el conflicto armado” del Informe Final de la Comisión de la Verdad (2022).

Así, pues, frente a otros acuerdos de paz, el Acuerdo Final se destaca por haber incluido el enfoque de género de manera explícita como un componente transversal a los puntos acordados. Esto supone una apuesta importante a la hora de pensar cómo generar espacios de construcción de paz al incluir en la agenda las necesidades de las mujeres, pero también de otras comunidades duramente afectadas por el conflicto, como la LGBTIQ+.

En la actualidad, el 25,5% del total de personas que se encuentran activas en el proceso de reincorporación son mujeres. Aunque no es un alto porcentaje de los firmantes, la búsqueda de una implementación integral de la reincorporación, como quedó definida en el Acuerdo, debe pensar en una apuesta que acoja a todas las personas activas en el proceso. Esto pone de manifiesto la importancia de pensar en un proceso de reincorporación en donde tanto las mujeres como las personas de la comunidad LGBTIQ+ (sobre quienes no se tienen datos), se sientan incluidos y representados.

Sin duda, incluir el enfoque de género en cada uno de los puntos del Acuerdo, así como en los componentes de la Ruta de Reincorporación, supone un reto para la implementación pues aún hay un amplio desconocimiento sobre los desafíos que enfrentan las mujeres y las personas de la comunidad LGBTIQ+. Por esta razón, entendiendo la complejidad e importancia del tema, en este apartado buscamos presentar algunos de los puntos en los cuales se podría abordar e incluir el enfoque de género.

Liderazgos

Para contar con una verdadera inclusión del enfoque de género en la implementación de la política de reincorporación, se necesita construir una estrategia que fortalezca, impulse y visibilice el liderazgo de las mujeres y las personas de la comunidad LGBTIQ+

en los territorios. Para diciembre de 2021, de 3.264 mujeres activas en proceso de reincorporación, tan solo 823 participaron de acciones para fortalecer su ciudadanía y participación democrática⁴⁵. Es decir, solo el 25,21% de las mujeres firmantes luego de cinco años de implementación del Acuerdo.

Si bien la inclusión de este tipo de oferta en las acciones adelantadas en territorio es un avance, teniendo en cuenta que antes de la firma de Acuerdo no se promovían estos espacios, esta apuesta no ha avanzado según lo esperado. La realidad es que ha impactado a muy pocas mujeres firmantes. Por eso, se requiere dinamizar la implementación del enfoque de género a través de una estrategia que impulse la participación de las mujeres en los escenarios de toma de decisiones.

Sostenibilidad económica

Otro de los componentes fundamentales para la Ruta de Reincorporación donde debe fortalecerse el enfoque de género, es el de sostenibilidad económica. Una vinculación efectiva en el diseño e implementación de proyectos productivos de carácter individual y colectivo o en ofertas de inclusión laboral, les permitirá a las mujeres desarrollar una autonomía económica. Esto contribuiría, en el largo plazo, a cerrar la brecha entre la generación de ingresos entre hombres y mujeres.

En este componente, se debe comprender que un proyecto productivo no necesariamente cuenta con un enfoque de género por vincular a un número determinado de mujeres. En otras palabras: la vinculación de las mujeres al desarrollo de los proyectos productivos no puede reducirse al número de participantes que lo conforman, ni tampoco a otorgarles

.....

⁴⁵ Informe Paz con Legalidad Capítulo de Mujer y Género septiembre – diciembre 2021.

a ellas la responsabilidad de las actividades de cuidado asociadas al proyecto. El enfoque de género, en estos casos, debe apuntar a reconocer los saberes de las mujeres para desarrollar la actividad productiva e incluir sus opiniones en la toma de decisiones que puedan afectar el desarrollo del proyecto.

Salud y familia

Una estrategia que busque transversalizar el enfoque de género en la implementación de la reincorporación integral debe considerar el componente de salud y familia. Para que las mujeres puedan continuar de manera plena en los demás componentes de la Ruta de Reincorporación, deben poder acceder a estrategias de cuidado en términos de salud sexual y reproductiva. A diciembre de 2021, el 65% de las mujeres habían sido atendidas en derechos sexuales y reproductivos (Informe Paz con Legalidad, 2021). En este sentido, hace falta impulsar y ampliar la cobertura de las acciones con el fin de que más mujeres se vean beneficiadas.

Finalmente, para permitir a las mujeres mantenerse activas en los demás componentes —como el educativo— es importante fortalecer los programas de cuidado y atención a los niños y niñas hijos de mujeres firmantes. Lo anterior, teniendo en cuenta que las acciones de fortalecimiento de los Centros de Cuidado se han focalizado en los antiguos ETCR, lo cual limita las posibilidades de acceder a este servicio para las mujeres con hijos que se ubiquen fuera de estos espacios.

Para permitir a las mujeres mantenerse activas en los demás componentes, es importante fortalecer los programas de cuidado y atención a los niños y niñas hijos de mujeres firmantes



Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 701.
Bogotá Tel. (57-1) 747 0273
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org