

ACUERDO DE PAZ

cuadernos de la

IMPLEMENTACION



11

cuadernos de la

IMPLE MENTA CIÓN

El Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre las Fuerza Armadas Revolucionaria de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Estado colombiano, representado por el Presidente Juan Manuel Santos, es uno de los hechos políticos más significativos de las últimas décadas en nuestro país. No solo por haber cerrado el ciclo de la confrontación armada con esa organización guerrillera y generado su proceso de reincorporación a la vida civil, sino por abrir un arco histórico con el que se habilitaron nuevas condiciones para la puesta en marcha de un conjunto de reformas encaminadas todas hacia transformaciones estructurales de mayor alcance.

Tales reformas –de implementarse en los términos establecidos en el Acuerdo– generan mejores posibilidades para las luchas sociales y pueden conducir a sentar las bases para la construcción de la democracia verdadera, en sus ámbitos político, económico, social y cultural. Y con ello,

contribuir al logro de propósitos de cambio aplazados históricamente y de parte de las aspiraciones actuales de las gentes del común.

Esa condición reformista y transformadora del Acuerdo explica en buena medida las resistencias sistémicas, que se exhibieron, primero, durante el proceso de diálogos y negociaciones en La Habana, y que se han venido manifestando, luego, durante lo transcurrido del proceso de implementación. Se encuentra en juego si el Acuerdo y su implementación logran desatar su potencial de cambio, o si se impone la absorción y el opacamiento sistémicos sin afectación alguna del régimen de dominación de clase que ha imperado en el país. De esa manera se pone además en evidencia que la terminación de la confrontación armada no representa el fin del conflicto, sino su continuidad por la vía exclusivamente política. Lo cual no excluye la persistencia de formas de la violencia política, que continúan expresándose actualmente en la geografía nacional.

Si el Acuerdo de paz y su implementación se comprenden como un campo abierto y en disputa, es evidente que éste también compromete las variadas interpretaciones y valoraciones, la "batalla de ideas". Precisamente, la Colección Cuadernos de la Implementación, obra colectiva del equipo de investigadores del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO), busca contribuir a una mayor y mejor comprensión y aprehensión social del Acuerdo; ofrece una perspectiva de análisis que, siendo fiel a los contenidos del Acuerdo, indaga por el contexto, las condiciones geopolíticas, las relaciones de poder, los intereses, las clases y actores en disputa; propone un examen de lo "histórico-concreto", de los conflictos y contradicciones que se están expresando, de los avances y los retrocesos que se advierten, de la calidad que vienen asumiendo el Acuerdo y su implementación. Se trata de una contribución militante, intelectual y política a la idea de la construcción de la paz con democracia verdadera y justicia social.

Colección

CUADERNOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

TRAYECTORIAS CRUZADAS E INCIERTAS
DE LA REINCORPORACIÓN INTEGRAL

© Gentes del Común

© Centro de Pensamiento y Diálogo Político - CEPDIPO

© Jairo Estrada Álvarez

ISBN 978-958-52865-3-5

Dirección de Colección

Jairo Estrada Álvarez

Preparación Editorial

Jesús Gualdrón

Diseño de Colección

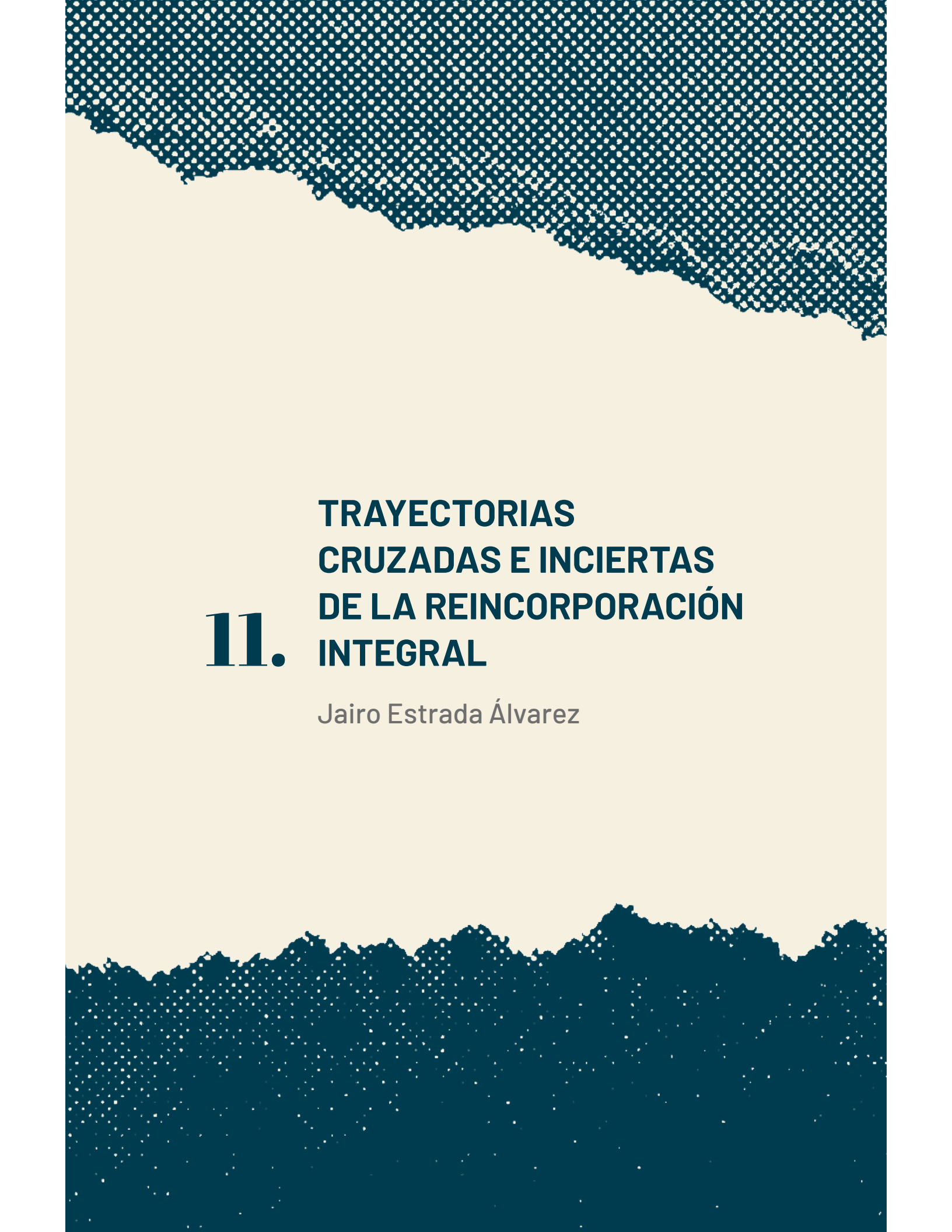
Tatianna Castillo Reyes

Impresión

Zetta Comunicaciones S.A.S

Impreso en Bogotá, D.C., Colombia | Julio de 2020

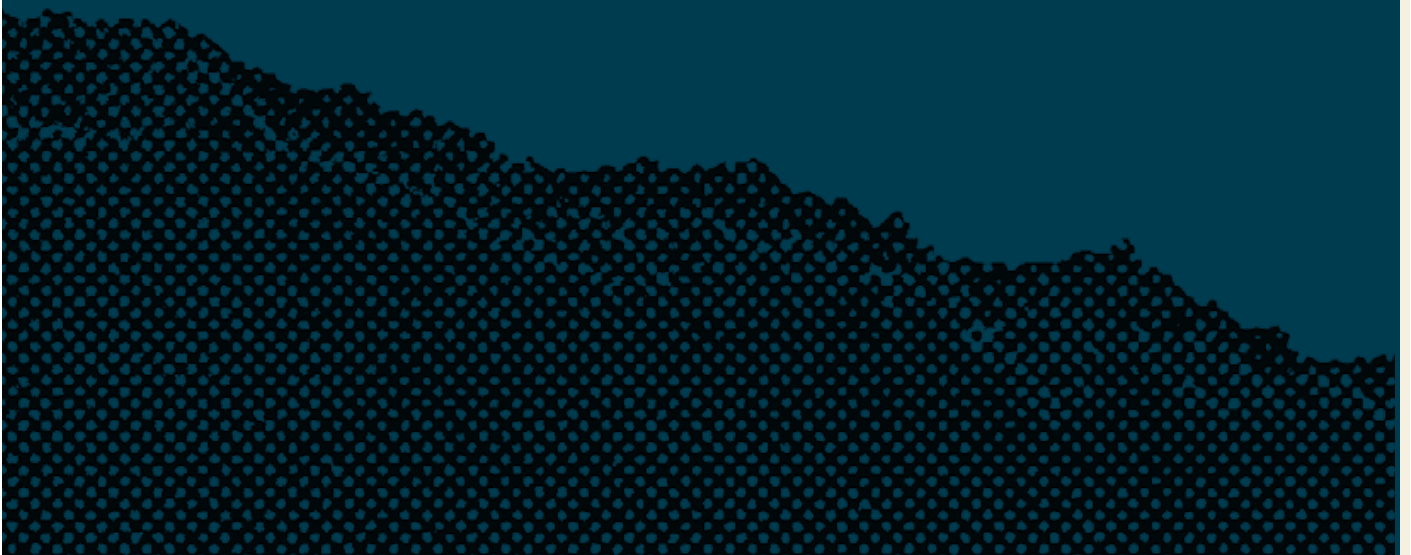
*La información y los contenidos que se recogen
en esta colección están protegidos por la
legislación colombiana sobre los derechos de
propiedad intelectual a favor de los autores.*



11. TRAYECTORIAS CRUZADAS E INCIERTAS DE LA REINCORPORACIÓN INTEGRAL

Jairo Estrada Álvarez

Índice



13	INTRODUCCIÓN
21	LA REINCORPORACIÓN EN EL ACUERDO DE PAZ
29	MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICA PÚBLICA DE LA REINCORPORACIÓN
32	<i>La reincorporación en el gobierno de Santos</i>
33	El Consejo Nacional de Reincorporación
35	La regulación constitucional de la reincorporación política
37	La Agencia de Reincorporación y Normalización
40	El Programa de Reincorporación Económica y Social
44	Los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)
45	La reincorporación en el Plan Marco de Implementación
46	La política pública para la reincorporación social y económica
51	<i>Los diseños de la reincorporación en el gobierno de Duque</i>
52	La reincorporación en la política de estabilización Paz con Legalidad
56	La reincorporación en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022)

57	La Ruta de la Reincorporación
59	<i>Una política de reincorporación en camino de la DDR</i>
65	CARTOGRAFÍAS TEMÁTICAS DE LA REINCORPORACIÓN INTEGRAL
68	<i>Población acreditada y prisioneros políticos</i>
70	<i>Reincorporación política con obstáculos</i>
74	<i>Violencia política y ausencia de garantías de seguridad</i>
76	<i>Inseguridad jurídica e instrumentalización política de temas sensibles</i>
80	<i>La reincorporación socioeconómica. Entre lo básico y la precariedad</i>
81	Prestaciones económicas
82	Prestaciones sociales
88	Programas especiales
90	Localización geográfica de la reincorporación
90	Acceso a tierras y situación de los ETCR
96	Los procesos asociativos y el lugar de ECOMUN
99	Proyectos productivos
102	<i>Enfoque de género</i>
103	<i>Enfoque étnico</i>
113	CONSIDERACIONES FINALES
115	<i>Entre la precariedad y la tozudez exguerrillera</i>
129	REFERENCIAS

CUADROS

- 33 **Cuadro N.º 1.** Funciones del Consejo Nacional de Reincorporación
- 42 **Cuadro N.º 2.** Planes o Programas de la Reincorporación
- 95 **Esquema N.º 1.** Estabilización de los ETCR según la ARN

TABLAS

- 100 **Tabla N.º 1.** Datos generales proyectos productivos de reincorporación

GRÁFICAS

- 68 **Gráfica N.º 1.** Distribución de la población exguerrillera acreditada. Según género
- 99 **Gráfica N.º 2.** Distribución de la población en reincorporación. Según proyectos

MAPAS

- 91 **Mapa N.º 1.** Zonas Veredales y Puntos
Transitorios de Normalización para las FARC-EP
- 92 **Mapa N.º 2.** Distribución geográfica Espacios
Territoriales de Capacitación y Reincorporación
(ETCR) y Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR)

ANEXOS

- Anexo N.º 1.** Espacios Territoriales de
Capacitación y Reincorporación (ETCR).
Departamentos - Municipios
- 108 **Anexo N.º 2.** Nuevas Áreas de Reincorporación
(NAR) Departamentos - Municipios

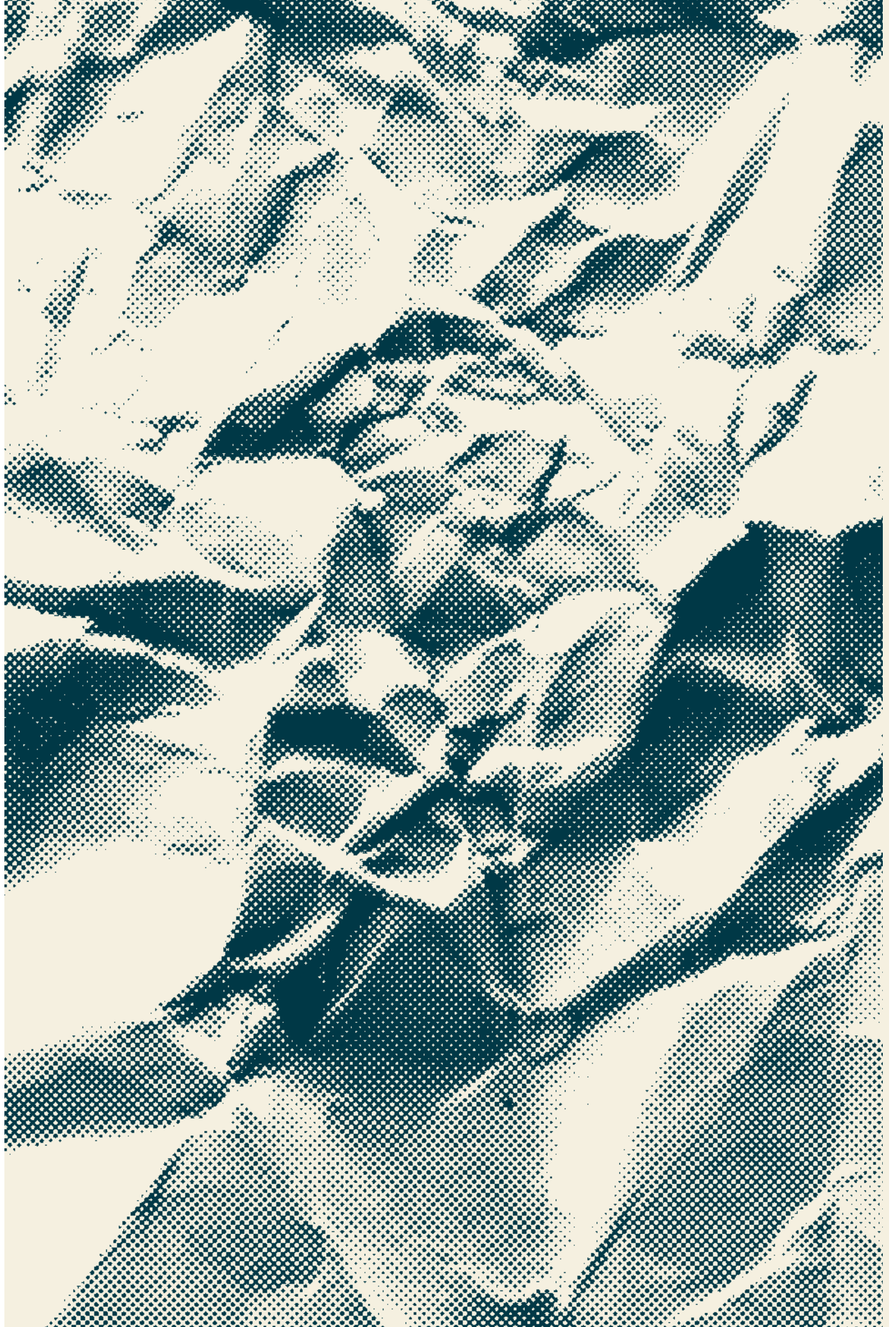
SIGLAS

ACR	Agencia Colombiana de Reintegración
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
ARN	Agencia de Reincorporación y Normalización
CEV	Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
CGR	Contraloría General de la República
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación
CONPA	Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación
DDR	Desmovilización, Desarme, Reintegración
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECOMUN	Economías sociales del Común
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
FUCEPAZ	Fundación Colombiana de Ex Combatientes y Promotores de Paz
HRR	Hoja de Ruta de la Reincorporación
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
MPTF	Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el posconflicto
NAR	Nuevas Áreas de Reincorporación
NRC	Consejo Noruego para Refugiados

OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PIB	Producto Interno Bruto
PMI	Plan Marco de Implementación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PTN	Puntos Transitorios de Normalización
RLP	Reincorporación a Largo Plazo
RR	Ruta de Reincorporación
RRSE	Ruta de Reincorporación Social y Económica
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SMLN	Salario Mínimo Legal Nominal
SMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
UNAD	Universidad Nacional Abierta y a Distancia
UNAL	Universidad Nacional de Colombia
ZEII	Zonas Especiales de Intervención Integral
ZVTN	Zonas Veredales Transitorias de Normalización



INTRODUCCIÓN



El Acuerdo de paz entre la guerrilla de las FARC-EP y el gobierno de Juan Manuel Santos produjo un quiebre en la tendencia del proceso político general y abrió la posibilidad de desatar un conjunto de reformas básicas orientadas a la democratización política, económica, social y cultural del país, la gran mayoría de ellas aplazada históricamente por efecto de resistencias sistémicas de diversa naturaleza contra los propósitos transformadores que se estima amenazan la estabilidad del orden social vigente.

El tiempo transcurrido desde la firma del Acuerdo, el 24 de noviembre de 2016, ha permitido evidenciar que la implementación es un proceso complejo y contradictorio, en el que, al tiempo que se han advertido avances, se observan marcadas tendencias a la perfidia. Se trata de un proceso en continua disputa sobre cuya trayectoria específica ha venido incidiendo la configuración del campo político y el desenvolvimiento de las luchas sociales y de clase.

El proceso atraviesa un momento crítico si se considera que buena parte de sus propósitos y aspiraciones se encuentran pospuestos, así se puedan constatar logros parciales relacionados con desarrollos normativos y la puesta en marcha de algunas políticas públicas (CSIVI-FARC/ CEPDIPO, 2020a). Durante el gobierno de Iván Duque Márquez las condiciones generales de la implementación se han tornado más adversas, teniendo en cuenta que el proyecto político representado por el Presidente es contrario al espíritu y al contenido de lo convenido. Los anuncios iniciales de revertir aspectos sustanciales del proceso acordado con las FARC-EP, de hacer “trizas los acuerdos”, tuvieron que ceder hacia una retórica de compromiso con la implementación debido a su insuficiente capacidad y fuerza política, a la mayor aprehensión social del Acuerdo y a las presiones de la comunidad internacional (CSIVI-FARC/ CEPDIPO, 2020b).

Si la implementación atraviesa por un momento crítico, lo mismo se puede predicar del proceso de reincorporación. De hecho, el segundo es un componente esencial de la primera y da cuenta del propósito de

cualquier proceso de paz en el que no se haya producido la derrota de la organización rebelde: se trata, por una parte, de habilitar condiciones generales para que quienes estuvieron en alzamiento armado contra el Estado y el orden social existente puedan transitar a la vida legal y dar continuidad a sus aspiraciones y luchas por la vía exclusivamente política. Y, por la otra, de garantizar que los y las rebeldes puedan asistir a un proceso de “normalización” de sus vidas, incluida su economía.

El presente *Cuaderno de la Implementación* tiene como objetivo principal aportar elementos de análisis para una mejor comprensión del proceso de reincorporación integral convenido en La Habana, así como de sus principales configuraciones —tras su inicio formal el 15 de agosto de 2017— una vez terminada la dejación de armas por parte de la extinta organización guerrillera.

En desarrollo de ese objetivo, el trabajo se ha dividido en cuatro secciones. En la primera se presentan los contenidos del Acuerdo de paz en materia de reincorporación integral de las FARC-EP “de acuerdo con sus intereses”, según reza el enunciado del Punto 3.2. Esta parte del texto identifica y caracteriza la comprensión particular de la reincorporación, así como sus componentes “en lo económico, lo social y lo político”; definidos en su conjunto para superar el entendimiento hasta entonces prevaleciente de políticas de sometimiento guerrillero ajustadas a los parámetros de la Desmovilización, Desarme, Reintegración (DDR), inscritas dentro del accionar contrainsurgente del Estado colombiano.

En la medida en que la negociación y el acuerdo guerrilleros no se comprendían como el propósito de entrar a hacer parte del “paisaje político” y del acomodamiento en el orden de relaciones sociales existentes, se desechó el concepto de “reintegración” y elaboró la noción de “reincorporación”, entendida más bien en términos de la “normalización” de una forma histórica de lucha (político-militar), dadas unas reformas pactadas a implementar integralmente. Reincorporación, en ese sentido, daba cuenta de una condición de transición y de continuidad

de las luchas, acompañada necesariamente de cambios concordantes en el “modo de vida” cotidiana: del modo guerrillero de vida al modo de vida civil, lo cual presume la habilitación de condiciones económicas y sociales para hacerlo posible. El propósito de la impronta colectiva de la reincorporación ocupa en ese entendimiento un papel preponderante.

Como se podrá apreciar, el Acuerdo logró consagrar en buena medida ese concepto, aunque dejó aspectos abiertos y también indefiniciones, explicables en parte por una dinámica de la negociación en la que la reincorporación se convino tras haber cerrado la negociación de la dejación de armas.

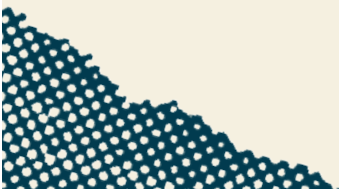
La segunda sección del Cuaderno aborda los desarrollos normativos y los diseños de política pública de la reincorporación mediante un explicación de las principales ejecutorias en esa materia. Como se podrá observar, los desarrollos normativos se ciñeron inicialmente en lo esencial a lo que fue convenido por las partes, aunque ya en algunos de ellos se advirtieron propósitos gubernamentales de garantizar una reincorporación controlada, especialmente en lo relacionado con los diseños específicos de la institucionalidad estatal responsable del proceso (aunque se reformó la Agencia Colombiana para la Reintegración y se le redefinió como la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, no se accedió a la creación de una subdirección especializada para la reincorporación de las FARC-EP). La misma situación se advierte con la instancia paritaria bipartita del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), al que no solo no se le dio el alcance acordado, sino que se le ha ido despojando de su papel central en el proceso. Por otra parte, se terminaron reproduciendo —pese a la posibilidad de haberlos subsanado— algunos de los temas abiertos y de las indefiniciones del Acuerdo. En el gobierno de Duque, a través de normativa de menor rango, se ha producido mediante resolución una redefinición significativa del concepto de reincorporación, reforzando la pretensión de su individualización a través de la hoja de ruta de la reincorporación y acercándola más al enfoque de DDR.

La reincorporación también ha puesto en evidencia la interrelación entre normatividad y política pública. En desarrollo de disposiciones normativas —del Acuerdo o de los decretos ley sobre el particular— se formularon los lineamientos de política pública en materia de reincorporación. Tales lineamientos han generado por su parte nuevas disposiciones. Situados en el campo de la política pública, sus medidas y acciones se trasladan a la administración y la gerencia, tienden a autonomizarse y desenvolverse según las decisiones políticas del Gobierno. La dinámica inicial de la reincorporación impuso políticas de reincorporación sin un diseño integral de la política en ese campo, que solamente se concretó al finalizar el cuatrienio de Santos. De esta manera, ha sido al gobierno de Duque al que le ha correspondido implementar la política diseñada, pero ajustándola a su comprensión —distante en aspectos sustantivos de lo convenido en La Habana y lo ya consagrado en la normatividad—, según lo establecido en la política de estabilización Paz con Legalidad y lo consagrado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Como resultado de ello, es notorio el encauzamiento a privilegiar una reincorporación individualizada.

En la tercera sección del Cuaderno, por cuenta de “cartografías temáticas”, se presenta la información básica sobre los principales componentes de la reincorporación, en una comprensión que, además de dar cuenta de los aspectos políticos, económicos y sociales del proceso, incorpora elementos de análisis imprescindibles para una mejor caracterización de su estado general actual. En ese sentido, es evidente que la reincorporación se encuentra atravesada por las contradicciones y conflictos propios de la contienda política, por la persistencia de violencia política, por la inseguridad jurídica y por la pretensión de los sectores más extremistas de la derecha de instrumentalizar el proceso para sacar rendimientos políticos a su favor, entre otros. Pero también por la existencia de fuerzas políticas y sociales que actúan en sentido contrario, en algunos casos, sin la comprensión completa del significado y los alcances del proceso de reincorporación, aunque

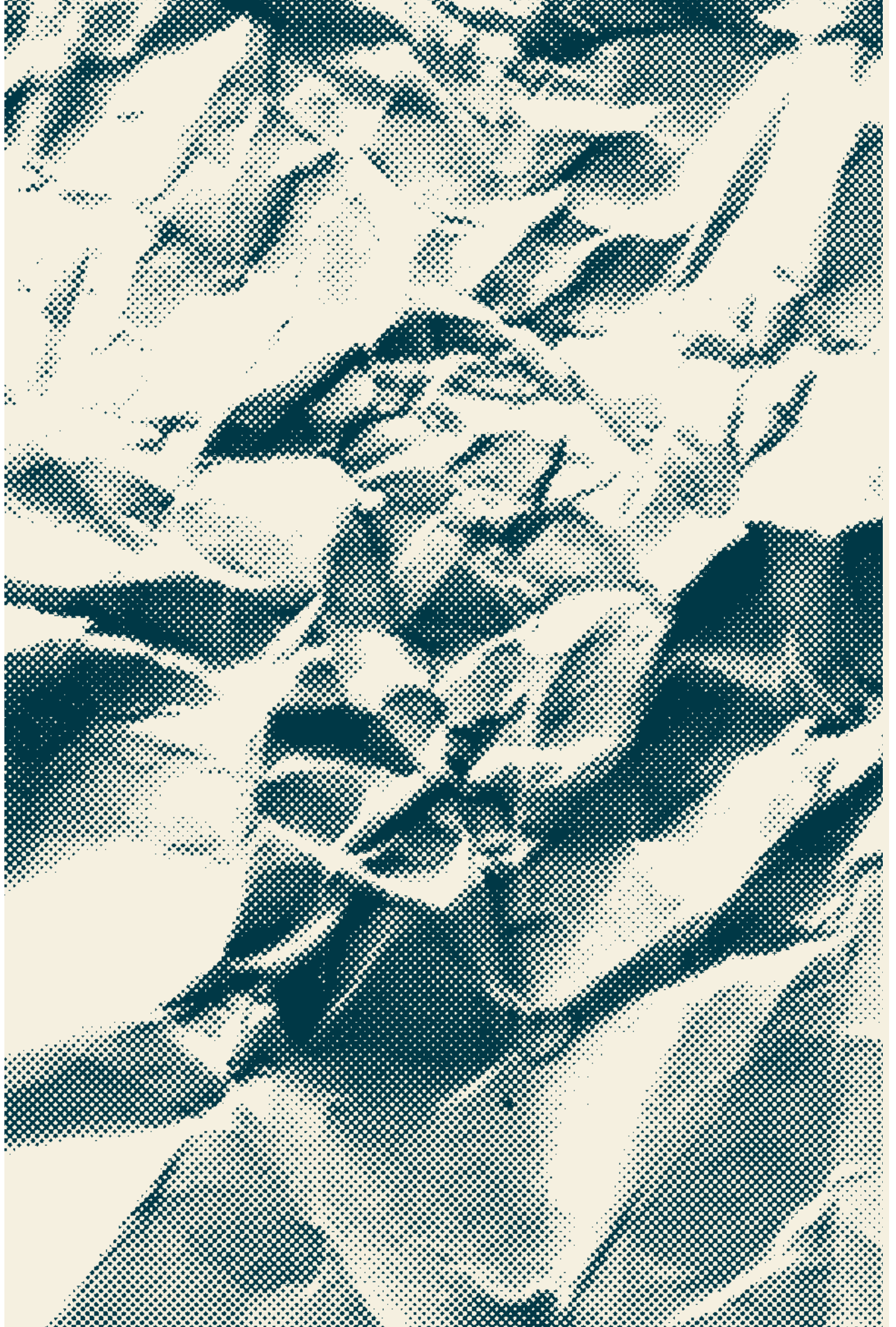
opuestas a las pretensiones de dar al traste con el Acuerdo de paz en su conjunto.

En la cuarta y última sección del Cuaderno, tomando como referente el estado actual de los principales componentes del proceso, así como los factores de contexto que están incidiendo sobre su trayectoria, se aproxima una caracterización que sistematiza sus rasgos más destacados y permite mostrar –con base en las cartografías temáticas– un mapa crítico y precario del mismo, al tiempo que se trata de identificar factores explicativos más profundos de tal situación, no siempre perceptibles pero útiles para la comprensión de la complejidad que ha tenido el proceso desde su inicio. Más allá de las problemáticas observadas, es propósito de esta sección mostrar que en absoluto nos encontramos frente a un proceso que pueda considerarse cerrado, no solo por su temporalidad, sino porque se advierte una intensa disputa por la orientación que se le pretende imprimir. En ese aspecto se destaca que a la precariedad que exhibe el proceso se le opone la tozudez exguerrillera que no renuncia a los propósitos de una reincorporación integral en los términos que fueron convenidos por las partes y que, mediante procesos de construcción social “desde abajo”, busca defender y sustentar –con algunas experiencias en marcha– una idea de reincorporación colectiva y en comunidad.





LA REINCORPORACIÓN EN EL ACUERDO DE PAZ



En el Acuerdo de paz se establecieron los fundamentos generales para la comprensión del proceso de reincorporación de las FARC-EP. En forma taxativa se señaló que “la construcción de una paz estable y duradera requiere de la reincorporación efectiva de las FARC-EP a la vida social, económica y política del país”. Asimismo, se dijo que con dicho proceso se ratificaba el compromiso de la extinta organización guerrillera “de contribuir a la terminación del conflicto armado, convertirse en sujeto político legal y aportar decididamente a la consolidación de la reconciliación nacional, la convivencia pacífica, la no repetición, y transformar las condiciones que han permitido el origen y la persistencia en el territorio nacional”. Igualmente, se indicó que por “parte de las FARC-EP se trata de un paso de confianza en la sociedad colombiana y particularmente en el Estado en cuanto se espera que todo lo convenido en el conjunto de acuerdos que conforman el Acuerdo final será efectivamente implementado en los términos pactados” (AFP, Punto 3.2., Bogotá, 2018, p. 138). Como se aprecia, en el planteamiento general la reincorporación fue concebida como un componente esencial de la tendencia del proceso político que se derivaba de la firma del Acuerdo de paz, en la que el nuevo sujeto político legal surgido de dicho acuerdo, al tiempo que asumía compromisos, esperaba el cumplimiento de lo convenido por las partes. En ese sentido, el proceso de reincorporación se comprendió como parte de y en articulación con todo el proceso de implementación.

Por otro, el Acuerdo de paz definió los principales atributos del proceso de reincorporación (AFP, Punto 3.2., Bogotá, 2018, p. 139):

- a.** Será “de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio”;
- b.** “(...) considerará los intereses de la comunidad de las FARC-EP (...), de sus integrantes y sus familias”;
- c.** Se orientará “al fortalecimiento del tejido social de los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes los

habitan”;“(…)al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local”;

d. Reconocerá “la libertad individual y el libre ejercicio de los derechos” de cada uno de los integrantes de las FARC-EP;

e. Tendrá “en todos sus componentes un enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las mujeres”;

f. Se comprende complementario a todos los acuerdos ya convenidos.

De lo anterior se puede destacar que la noción de reincorporación, en cuanto integral, comprende aspectos políticos, socioeconómicos y culturales; se concibe desde una visión de comunidad, reconociendo derechos y libertades individuales; posee una perspectiva territorial (en sentido estricto es una “reincorporación territorial”); incorpora una perspectiva de género, y se concibe en relación con el conjunto de los acuerdos.

Ese concepto de reincorporación se acompañó de una serie de disposiciones con las cuales se buscó darle sentido y contenidos concretos al proceso. En primer lugar, se encuentran las medidas y acciones para la reincorporación política de las FARC-EP, que comprendieron las condiciones excepcionales para su transformación en partido político legal (otorgamiento de personería jurídica, financiación y asistencia técnica, acceso a medios y garantías de seguridad) (AFP, Punto 3.2.1., pp. 139-141), y las condiciones de la representación política en el Congreso de la República y en el Consejo Nacional Electoral (AFP, 3.2.1., pp. 143-143). El Acuerdo estipuló igualmente que “La realización de las reformas convenidas en el Acuerdo sobre “Participación política: apertura democrática para construir la paz” constituye una condición necesaria para garantizar un proceso sostenible de reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo político” (AFP, p. 143).

En segundo lugar, respecto de la reincorporación socioeconómica, el Acuerdo contempló promover su carácter colectivo, mediante la creación de la organización de economía social y solidaria denominada

Economías sociales del Común (ECOMUN), a conformarse con los integrantes de la organización guerrillera que voluntariamente quisieran hacer parte de ella, y con posibilidad de desempeño en el nivel nacional y territorial (AFP, Punto 3.2.2.1., p. 144). Se dispuso también un alistamiento institucional con la creación del Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR) (AFP, Punto 3.2.2.3., p. 144), de carácter bipartito (dos integrantes del Gobierno nacional y dos de las FARC-EP); a lo cual se agregaría el requerimiento de reforma de la Agencia Colombiana de Reintegración (ACR), que derivaría luego en la actual Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN).

Con el propósito de identificar necesidades específicas del proceso de reincorporación se convino la realización de un censo socioeconómico, del cual se encargó a la Universidad Nacional de Colombia. Además de la caracterización de la población que dejaba las armas, del censo se esperaba que contribuyese a la identificación de programas y proyectos productivos que permitiesen vincular el mayor número posible de integrantes de las FARC-EP, y que constituyese la base para los planes o programas necesarios para la atención de los derechos fundamentales e integrales de la población en proceso de reincorporación (AFP, Puntos 3.2.2.6 y 3.2.2.7., pp. 148-150).

Por otra parte, la reincorporación socioeconómica contempló una serie de prestaciones individuales orientadas a garantizar unas condiciones básicas de existencia material individual y colectiva (renta básica, asignación única de normalización, acceso a la seguridad social, apoyo económico para emprender un proyecto productivo individual o colectivo) y para la puesta en marcha de los ya señalados planes y programas para los y las exintegrantes de las FARC-EP, que comprendían un amplio espectro: "Educación formal (básica, media, técnica, tecnológica, universitaria) y educación para el trabajo y el desarrollo humano, así como de validación y homologación de saberes y conocimientos; de vivienda; de cultura, recreación y deporte; de protección y recuperación del medio ambiente; de acompañamiento psicosocial; de

reunificación de núcleos familiares y de familias extensas y personas adultas mayores, incluyendo medidas de protección y atención de hijas e hijos de integrantes de las FARC-EP”(AFP, p. 150).

Para la puesta en marcha de los planes y programas se estipuló que estos “serán garantizados en los términos y duración que defina el CNR. Sin perjuicio de los programas estatales destinados a la reparación integral de la víctimas del conflicto”. Asimismo, se indicó que para su puesta en marcha se “tomará como base los recursos institucionales de los que dispone el Gobierno nacional y las entidades competentes del Estado colombiano, sin perjuicio del acceso a otros recursos legales” (AFP, pp. 150-151). Es decir, el Acuerdo asumió que la reincorporación sería financiada principalmente con cargo a recursos del presupuesto general de la nación.

Las regulaciones sobre la reincorporación contenidas en el Acuerdo de paz también incluyeron aspectos referidos al proceso de acreditación y de tránsito a la legalidad de los integrantes de las FARC. También se concibió un programa especial para los menores que salieron de los campamentos, antes de la firma del Acuerdo y durante el proceso de dejación de armas.

La reincorporación integral fue concebida como parte del Punto 3. Fin del Conflicto, que además de comprender las disposiciones sobre el cese bilateral al fuego y de hostilidades definitivo y la dejación de armas por parte de las FARC-EP, y obligaciones de la excomandancia guerrillera en órganos de dirección de la nueva fuerza política surgida del Acuerdo para garantizar la “correcta ejecución y estabilidad” del AFP (AFP, Punto 3.3., pp. 151-152), estipuló las garantías de seguridad y el compromiso de desmonte de las estructuras criminales de carácter paramilitar. En ese sentido, el Acuerdo diseñó un sistema de garantías con el cual se buscó la generación de nuevas condiciones de seguridad integral en los territorios para enfrentar y superar la violencia política contra defensores/as de derechos humanos, movimientos políticos o sociales, y personas que participen en la implementación de los acuer-

dos y la construcción de la paz (AFP, Punto 3.4), lo cual incluyó la puesta en marcha de un programa especial para los y las exintegrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación y sus familias. Del carácter integral del Acuerdo de paz se derivó, por otra parte, que el proceso de reincorporación debía comprenderse como parte esencial de la implementación en su conjunto, lo cual presupone la consideración de niveles de secuencia y sincronía apenas parcialmente definidos en el Plan Marco de Implementación, cuya elaboración terminaría con notable retraso en agosto de 2018 (DNP, 2018, CONPES 3932, anexo N.º 2).

Como se ha podido apreciar, el proceso de reincorporación posee diseños complejos que lo distancian de la política contrainsurgente de reintegración elaborada por el Gobierno nacional en las décadas que precedieron la firma del Acuerdo de paz, la cual tuvo su mayor aplicación en los tiempos de intensificación de la guerra durante los primeros lustros del presente siglo en el contexto del Plan Colombia y de los sucesivos planes militares con los que se buscó la derrota militar de la insurgencia. En la medida en que para las FARC-EP los diálogos y negociaciones no se concibieron como la rendición de su fuerza guerrillera, los debates y las elaboraciones sobre la reincorporación en la Mesa de Conversaciones se encaminaron a la superación del concepto de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR). Por esa misma razón, el concepto de reincorporación del Acuerdo de paz apuntó a trascender una visión de “individualización”, quiso apoyarse en los acumulados de vida en comunidad que podían ser aprovechables en la vida civil y pretendió desenvolverse con base en nuevos asentamientos inmersos en las dinámicas territoriales que habrían de surgir de la implementación territorial del Acuerdo de paz.

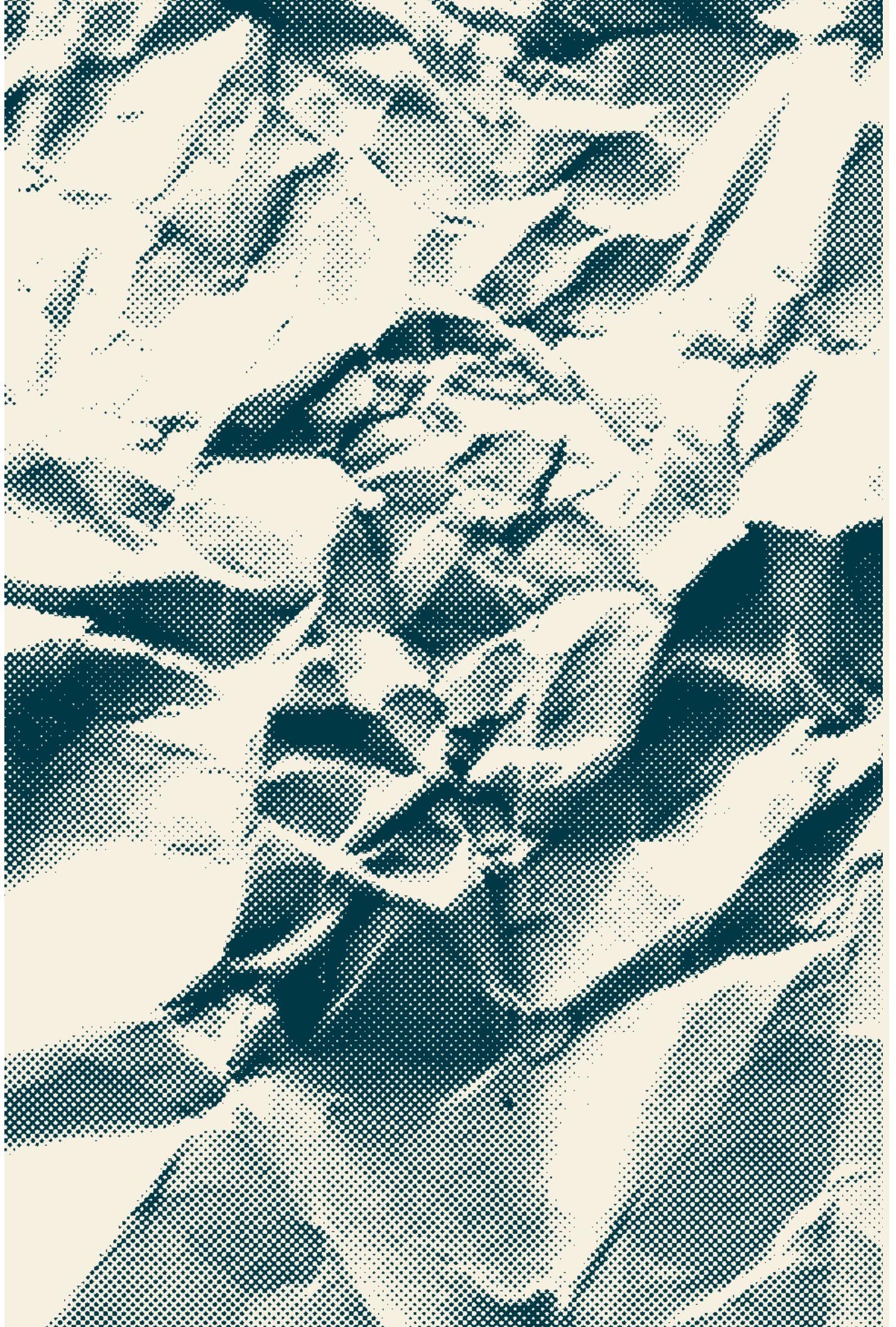
Por otra parte, tal concepción de la reincorporación demanda, además de la voluntad y activa participación de los y las exintegrantes de las FARC-EP, una particular disposición de la sociedad y el Estado. En el caso de este último, se trata de una adecuación de su institucionalidad en todos los niveles, lo cual comprende aspectos relacionados,



entre otros aspectos, con el diseño de planes y políticas públicas, alistamientos organizacionales, redefinición de reglas y procedimientos, así como de la provisión de recursos de presupuesto, que den cuenta del carácter extraordinario, excepcional y transitorio del proceso, bajo el entendido de que el Acuerdo de paz no se reduce a la dejación de armas y al “fin de la guerra”, sino que parte esencial de él consiste en la habilitación de condiciones para la “normalización” de la vida de quienes estuvieron en alzamiento armado y ahora buscan contribuir a la construcción de la paz.



MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICA PÚBLICA DE LA REINCORPORACIÓN



Además del cumplimiento del compromiso de las FARC-EP de dejar las armas y de las numerosas manifestaciones y acciones realizadas por los exguerrilleros y exguerrilleras en los lugares donde se ubicaron, las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), y también en los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), así como de los alistamientos para la creación de un partido político legal y la conformación de una organización para liderar la reincorporación económica y social, la puesta en marcha del proceso de reincorporación tenía como premisa que se produjesen todas las disposiciones por parte del Estado, en general, y del Gobierno, en particular, para que se habilitasen las condiciones para un proceso de “normalización” de la vida individual y colectiva de quienes habían estado alzados en armas.

Tales disposiciones se referían en lo esencial al desarrollo del marco normativo de la reincorporación, tal y como ella había sido concebida en el Acuerdo de paz. Asimismo, a los diseños de una política pública de la reincorporación, que incluyese la correspondiente asignación de recursos. Por la experiencia de la acción estatal, se sabía que no era suficiente con “desarrollos normativos” sino que estos deberían traducirse en planes, programas, proyectos, así como en medidas y acciones que contasen con el respaldo presupuestal y de la institucionalidad del Estado.

Por esa razón, la trayectoria inicial de la reincorporación se caracterizará por un énfasis especial en los desarrollos normativos, así como en los diseños generales de política pública. Con una particularidad: Se trata de elaboraciones que se van realizando en simultáneo con el devenir inmediato y concreto del proceso de reincorporación, en un contexto complejo en el que se advierten tempranamente los incumplimientos del Estado y se vive además una intensa disputa política frente a la implementación del Acuerdo. El proceso de reincorporación se iniciará faltando un año para el final del cuatrienio del gobierno de Juan Manuel Santos, firmante del Acuerdo con las FARC-EP, y continuará bajo el período presidencial de un gobernante, Iván Duque, cuyo

proyecto político se ha opuesto sistemáticamente a lo convenido en La Habana y se ha dado a la tarea —sin lograrlo— de hacerlo trizas.

En esta sección del Cuaderno se exponen con relativo detalle los principales componentes de los desarrollos normativos y de política pública elaborados durante los gobiernos de Santos y Duque y se propone, igualmente, una valoración preliminar de la política gubernamental de reincorporación, bajo el entendido de que se está frente a un proceso que, a pesar de llevar solo tres de los diez años en el que inicialmente fue estimado, ya permite identificar trayectorias en proceso de afianzamiento. Desde luego, susceptibles de modificación, en el mismo sentido que lo es la implementación del Acuerdo de paz en su conjunto.

La reincorporación en el gobierno de Santos

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos se produjeron importantes desarrollos para la definición del marco normativo y de la política pública del proceso de reincorporación: Se promulgó el Decreto 2027 de 2016, “Por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación”; en el contexto de las facultades presidenciales extraordinarias derivadas del Acto Legislativo 01 de 2016, se expidieron los Decretos-Ley 897 de 2017, “Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones”, y 899 de 2017, “Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”, respectivamente. Asimismo, se aprobaron los Decretos 1274 y 2026 de 2017, contentivos de regulaciones sobre los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, el Plan Marco de Implementación y el Documento CONPES 3932 de 2018, “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación

del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”, así como el Documento CONPES 3931 de 2018, “Política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP”.

El Consejo Nacional de Reincorporación

El Decreto 2027 del 7 de diciembre de 2016 creó el Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR), principal instancia bipartita del proceso de reincorporación, con participación de dos representantes del Gobierno nacional y dos representantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación (Art. 3º). El CNR fue definido “como una instancia con la función de definir las actividades, el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida legal, en lo económico, lo social y lo político, según sus intereses, de acuerdo a lo establecido en el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*” (Art. 1º). En el decreto se estableció, además, que “habrá Consejos Territoriales de Reincorporación paritarios, en los términos y condiciones y con las funciones que defina el CNR” (Art. 2º).

Por otra parte, se fijaron las funciones del CNR en los términos del cuadro N.º 1 (Art. 4º):

CUADRO N.º 1. *Funciones del Consejo Nacional de Reincorporación*

1	Definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar seguimiento del proceso de reincorporación.
2	Dar lineamientos para garantizar la articulación del trabajo que adelantará Economías Sociales del Común (ECOMUN) con las entidades competentes.
3	Definir los términos, condiciones y funciones de los Consejos Territoriales de la Reincorporación.
4	Definir el contenido, forma de aplicación, custodia y buen uso la información del censo socioeconómico.

continúa en siguiente página...

5	Verificar la viabilidad de los proyectos productivos colectivos y de servicios del proceso de reincorporación económica y social; o de los proyectos productivos o de vivienda que deseen emprender de manera individual.
6	Definir los términos y duración de los planes o programas sociales de Reincorporación identificados con base en los resultados del Censo Socioeconómico.
7	Concertar con las asambleas departamentales y gobernadores las labores de pedagogía de Paz a desarrollar por los voceros designados por FARC-EP (Punto 3.2.2.7).
8	Discutir las medidas especiales de atención y protección de los niños, niñas y adolescentes que hayan salido o salgan de los campamentos desde el inicio de las conversaciones de paz hasta la finalización del proceso de la dejación de armas.
9	Elaborar los lineamientos del Programa Integral Especial para la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que salgan de las FARC-EP, con base en la propuesta presentada por parte de la mesa técnica creada para tal efecto (Comunicado Conjunto No. 70).
10	Realizar seguimiento al programa de reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC-EP y del Programa Integral Especial para la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que salgan de las FARC-EP, en articulación con las entidades competentes del Estado.
11	Recibir los informes periódicos de ECOMUN relacionados con la ejecución de recursos.
12	Definir las actividades preparatorias para la reincorporación que tendrá lugar en las Zonas Veredales Transitorias de Reincorporación y Puntos Transitorios de Normalización para que sean ejecutadas por las entidades competentes.
13	Realizar rendición de cuentas sobre su labor a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final.
14	<i>Parágrafo.</i> Excepcionalmente, para enfermedades graves de alto costo y para la rehabilitación de lesiones derivadas del conflicto, el Gobierno establecerá un sistema especial con la cooperación nacional e internacional, en el marco del CNR, para su atención durante 36 meses.

Fuente: Decreto 2027 de 2016.

Respecto de los gastos de funcionamiento del CNR se estipuló que estos correrían con cargo al Fondo de Programas Especiales para la Paz.

Frente a este entendimiento inicial del CNR, que en sus aspectos básicos correspondía a lo previsto en el Acuerdo de paz, una vez se puso

en marcha el proceso de reincorporación y se evidenciaron sus límites, así como las propias facultades de esa instancia, el componente FARC del CNR insistió en la expedición de una nueva normativa que ampliara y precisara al mismo tiempo los alcances y funciones del CNR, específicamente en lo relacionado con el diseño, medidas y acciones de la política de reincorporación. Pese a que las partes aproximaron un texto de nuevo decreto al finalizar el primer semestre de 2018, el gobierno de Santos optó por no atender ese requerimiento. Aunque la decisión política se encontraba en manos del alto gobierno, fue evidente que sectores del funcionariado público de la —entre tanto denominada— Agencia de Reincorporación y Normalización obstaculizaron esa pretensión, pues consideraban que con la nueva normativa la agencia cedía poder a favor del CNR.

La regulación constitucional de la reincorporación política

Con fecha 23 de mayo de 2017 se aprobó el Acto legislativo 03, mediante el cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo de paz. De esa manera, se dio cumplimiento a uno de los desarrollos normativos de la implementación temprana. Se trató de la definición de las reglas básicas a través de las cuales se concretaría el tránsito de las FARC-EP de organización armada rebelde a partido político legal.

En el Acto Legislativo se estableció que “se reconocerá de pleno derecho personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal”. Y que para efectos de la obtención de la personería jurídica era suficiente la manifestación y registro ante el Consejo Nacional Electoral de “la decisión (de las FARC-EP) de su transformación en partido o movimiento político, el acta de constitución, sus estatutos, el código de ética, la plataforma ideológica y la designación de sus directivos, así como su compromiso

con la equidad de género conforme: a los criterios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad en el funcionamiento y organización interna” (Art. 1º).

Tras el reconocimiento de la personería jurídica, el nuevo partido o movimiento político goza de las mismas condiciones (derechos y obligaciones) de los demás partidos y organizaciones políticas debidamente inscritos en el registro único. La nueva normativa constitucional fijó algunas condiciones de excepcionalidad (Art. 1º):

Primero, exceptuó a la organización política sucesora de las FARC-EP hasta el 19 de julio de 2026 de las reglas que regulan el mantenimiento de la personería jurídica (la acreditación de un determinado número de afiliados, la presentación a certámenes electorales y la obtención de un umbral de votación).

Segundo, para efectos de la financiación estableció que se recibiría el equivalente “al promedio de lo que reciben durante cada año los partidos o movimientos políticos con personería jurídica para su funcionamiento”; y además se estipuló que “para contribuir a la financiación del Centro de pensamiento y formación política del partido, así como para la difusión y divulgación de su plataforma ideológica y programática”, se recibiría hasta el 19 de julio de 2022, el equivalente al 7% del presupuesto total asignado a los partidos. Respecto de la financiación estatal de campañas electorales a la Presidencia y el Senado de la República también se brindaron unas condiciones de favorabilidad.

El Acto Legislativo contempló por otra parte el acceso a “espacios en los medios de comunicación social en las mismas condiciones de los demás partidos y movimientos políticos; la inscripción de candidatos a todos los cargos y corporaciones de elección popular. Igualmente habilitó la designación hasta el 20 de julio de 2026 de “un delegado ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, quien tendrá voz, pero no voto, y podrá participar en las deliberaciones de esa corporación” (Art. 1º).

Además de lo anterior, el acto legislativo de la reincorporación política produjo una excepcionalidad en Senado y Cámara para los periodos de 2018-2022 y de 2022-2026, consistente en que con independencia del número de votos alcanzados en la contienda electoral, el nuevo partido o movimiento político obtendría 5 curules en Senado y 5 curules en la Cámara de Representantes¹ (Arts. 2º y 3º). La condición: participar en el proceso electoral.

La regulación constitucional no contempló ningún tipo de restricción o impedimento a exintegrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación para ejercer la representación política.

La Agencia de Reincorporación y Normalización

Con el Decreto-Ley 897 del 29 de mayo de 2017 se sentaron las bases para el rediseño institucional del proceso de reincorporación atendiendo las realidades derivadas del Acuerdo de paz. En efecto, hasta el momento de expedición de la norma existía la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), inscrita dentro de la política contrainsurgente del Estado, mediante la cual se había dado forma institucional al concepto de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR) y se había estimulado en el período precedente la modalidad de “reintegración individual”, asociada con el estímulo que se daba a integrantes de organizaciones armadas –rebeldes y paramilitares– para que abandonasen las armas. En el caso de quienes hacían parte de las guerrillas, se trataba de ofrecimientos del Estado a cambio del suministro de información que permitiese debilitar las estructuras y la capacidad militar de esas organizaciones.

I Para el caso de la Cámara, las cinco curules a asignar se definirían según las 5 votaciones más altas dentro del total de las listas departamentales inscritas.

La firma del Acuerdo de paz creaba una situación nueva, por cuenta de la cual la guerrilla de las FARC-EP dejaba las armas a cambio de la implementación de los puntos contenidos en el Acuerdo, por una parte, y del inicio de un proceso de tránsito a la vida civil de sus integrantes, definido en los términos de lo que en el Acuerdo de paz se concibió como una “reincorporación integral”, que tenía el propósito de privilegiar el carácter colectivo de ese proceso, sin desconocer que este al mismo tiempo también representaba la reincorporación individual, por la otra. La condición colectiva de la reincorporación respondía al propósito de las FARC-EP de continuar su lucha a través de la vía exclusivamente política, para lo cual se convertiría en un partido o movimiento político, y además de preservar acumulados de organización y acción colectiva en comunidad. La actividad guerrillera ha producido un modo de vida y de producción-reproducción, del cual –se consideraba– había numerosos aspectos que podían preservarse y adecuarse a las nuevas condiciones a derivarse de la implementación del Acuerdo.

Lo anterior explica el rediseño de la ACR como la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). En efecto, en su denominación se produjo el cambio de “Reintegración” a “Reincorporación” y se introdujo el concepto de “Normalización”. Con este último se pretendía enfatizar en que la organización guerrillera no había estado por fuera de la organización social, así hubiera estado combatiendo contra el orden social existente y el poder establecido, incluyendo su forma jurídica (constitucional y legal).

De la señalada normativa emergió una forma híbrida, mediante la que el Estado, al tiempo que habilitaba condiciones para que se produjese el tránsito a la vida civil de las FARC-EP, preservaba su política de DDR. Ese entendimiento quedó consagrado en el artículo 2º del Decreto 897 de 2017, que definió el objeto de la nueva ARN en los siguientes términos:

(...) gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 a través de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP; y de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia.

Dando cuenta de la especificidad del proceso con las FARC-EP, en el señalado Decreto se estableció el Programa de Reincorporación Económica y Social de las FARC-EP, del cual se afirmó que tendría los siguientes subprogramas, con enfoque diferencial y de género, “sin perjuicio de otros que se consideren necesarios”: 1. Prestaciones Económicas y Seguridad Social; 2. Proyectos productivos; 3. Planes y programas de atención de los derechos de la población beneficiaria; 4. Organización territorial y comunitaria (Art. 3º).

El cambio en la denominación de la Agencia no se tradujo en la redefinición de su estructura. En la Mesa de Conversaciones las FARC-EP habían insistido en la conformación de una subdirección dentro de la institución reformada, que se encargase de manera exclusiva de los asuntos de la reincorporación integral. Aduciendo dificultades de orden técnico y de trámite institucional, el gobierno de Santos no cumplió ese compromiso. En su lugar, el decreto analizado ordenó la organización de una Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización de las FARC-EP

como un grupo interno de trabajo adscrito a la Dirección General de la ARN, con los recursos adecuados y suficientes para adelantar el programa de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida civil, en lo económico y lo social según sus intereses, con sujeción estricta a los

términos y condiciones que defina el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) (Art. 4º).

En el decreto se establecieron los lineamientos para el funcionamiento de la mencionada unidad técnica, en los que ya se ponían de presente las limitaciones que ella tendría en su funcionamiento en cuanto se concebía como una unidad operativa y sin capacidad de ordenación del gasto, salvo por delegación a discrecionalidad del director de la ARN (Art. 5º). Desde el punto de vista de la organización institucional del Estado son más que obvias las diferencias entre una subdirección y una unidad técnica, definida como un grupo interno de trabajo.

En la definición de la estructura de la nueva ARN se evidenció el interés del Estado y del gobierno de Santos de no ceder en el control sobre el proceso de reincorporación. Crear una subdirección encargada de la reincorporación de las FARC-EP implicaba fortalecer la posición del componente FARC del CNR, y con ello la capacidad de incidencia en la orientación de la política de reincorporación.

El Programa de Reincorporación Económica y Social

El Decreto-Ley 899 del 29 de mayo de 2017 tuvo como “objeto definir y establecer los criterios, medidas e instrumentos del Programa de Reincorporación Económica y Social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final (...)” (Art 1º); además de regulaciones específicas sobre los menores (Art. 3º).

Igualmente definió, entre otros aspectos, las condiciones excepcionales y la naturaleza específica de la organización especial de economía solidaria denominada *Economías Sociales del Común (ECOMUN)*, con cobertura nacional y con seccionales territoriales, a la que se le dio además la facultad de fungir como organismo o agrupación de

segundo o tercer grado, conforme a la legislación vigente en materia de economía solidaria (Art. 4º). De esa forma se le dio sustento normativo al propósito de la reincorporación colectiva en tanto a ECOMUN se le definía el propósito de “promover la reincorporación económica y social de los integrantes de las FARC-EP y cumplir las funciones que se le asignan en el Acuerdo Final y las demás que le atribuya la ley” (Art. 5º).

Esa definición de origen de ECOMUN conllevaba la concepción de un proceso de reincorporación que, además de su propia existencia, admitía no solo la creación de otras organizaciones de carácter solidario de primer grado, sino también la posibilidad de que organizaciones de primer grado ya existentes se afiliasen a ella dada su condición de organización de “segundo grado”, e incluso que organizaciones de “segundo grado” también lo hicieran. En ese aspecto, la naturaleza especial de ECOMUN se derivaba no solo del hecho de ser en su conformación inicial una organización de “primer grado” de exguerrilleros y exguerrilleras, sino al mismo tiempo de organizarse en perspectiva como federación (segundo grado) y confederación (tercer grado).

Por otra parte, el decreto en cuestión incorporó al ordenamiento la asignación única de normalización de 2 millones de pesos (Art. 7º), la renta básica equivalente al 90 por ciento del salario mínimo legal vigente por 24 meses (siempre y cuando no se tuviera un vínculo contractual, laboral, legal y reglamentario, o un contrato de cualquier naturaleza que genere ingresos (Art. 8º); el pago de las contribuciones a la seguridad social (salud y pensiones) por parte del Gobierno nacional (Art. 9º); el otorgamiento de un seguro vida (Art. 15º).

Igualmente definieron los alcances del censo socioeconómico previsto en el Acuerdo de paz, en el sentido de “suministrar la información para facilitar el proceso de reincorporación integral de las FARC-EP a la vida civil, como comunidad y como individuos”, y de identificar “los planes o programas necesarios para la atención de los derechos fundamentales, económicos, sociales, culturales y ambientales de los integrantes de las FARC-EP y sus familias” (Art. 10º). Asimismo

se señaló que según sus resultados se “identificarán y formularán los programas y proyectos productivos” (Art. 11º).

Con base en un apoyo de 8 millones de pesos para cada exintegrante de las FARC-EP, tal y como estaba previsto en el Acuerdo, se establecieron las reglas para los proyectos productivos o de vivienda de carácter individual y colectivo; se establecieron reglas básicas para la aprobación de los proyectos por parte del CNR y para la transferencia de recursos, cuando estos estuvieren a cargo de ECOMUN (Art. 12º y 13º). En principio, en el decreto se consideraron 60 días para estructurar y recomendar proyectos y 30 días para transferir los recursos una vez se hubiese verificado su viabilidad (Arts. 12º y 13º).

En el decreto estudiado se estipuló también que, a partir de los resultados del Censo Socioeconómico, “se identificarán los planes o programas necesarios para la atención con enfoque de derecho e integrales de la población beneficiaria del proceso de reincorporación”. Se relacionaron específicamente los presentados en el cuadro N.º 2 (Art. 17º).

CUADRO N.º 2. *Planes o Programas de la Reincorporación*

1	Educación formal (básica y media, técnica y tecnológica, y universitaria) y educación para el trabajo y el desarrollo humano.
2	Validación y homologación de saberes y de conocimientos.
3	Vivienda en las condiciones de los programas que para el efecto tiene el Gobierno nacional.
4	Cultura, recreación y deporte.
5	Protección y recuperación del medio ambiente.
6	Acompañamiento psicosocial.
7	Reunificación de núcleos familiares y de familias extensas.
8	Programas para adultos mayores.
9	Empleabilidad y productividad.
10	Trámite a través de ARN para cédula y libreta militar sin costo alguno.

continúa en siguiente página...

11	Medidas de protección y atención de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación.
12	Programa de atención especial de enfermedades de alto costo y de rehabilitación de lesiones derivadas del conflicto; mediante gestión por CNR de recursos de cooperación internacional y de ONG. Complementario a seguridad social.
13	Programa de atención especial a través renta básica para lisiados del conflicto con incapacidad permanente y adultos mayores; mediante gestión del CNR de recursos de cooperación internacional y de oenegés.

Fuente: Decreto-Ley 899 de 2017

Para la puesta en marcha de los programas se afirmó que se tomarían como base los recursos institucionales de los que dispone el Gobierno nacional y las entidades del Estado competentes, por lo que puede afirmarse que no se contempló una disposición adicional de recursos para ese propósito. La normativa también estableció que los programas serían priorizados.

En el Decreto se reguló la labor de “pedagogía de paz”. En efecto, se estipuló que “las FARC-EP designarán tres (3) voceros/as por cada ZVTN y PTN entre los diez (10) autorizados/as para movilizarse a nivel municipal, para adelantar labores de pedagogía de paz en los concejos de los respectivos municipios. En el caso de las Asambleas Departamentales, tal labor se adelantará previa concertación del CNR con las respectivas asambleas y gobernaciones. Lo anterior en el marco de la autonomía de los entes territoriales, concejos municipales y asambleas” (Art. 19º). Con este artículo se buscaba establecer mecanismos de intercambio y diálogo de la guerrilla que se encontraba en el proceso de dejación de armas.

Finalmente, se definió que los recursos de la reincorporación correspondientes a la asignación única de normalización, proyectos productivos y renta básica se le desembolsarían a la ARN mientras se organizaba y entraba en funcionamiento el sistema de administración fiduciaria (Art. 20º). Las FARC-EP habían pretendido autonomía frente a la ARN y precisaban garantía sobre los montos a ser asignados, a fin

de evitar que esos aspectos de la reincorporación quedarán “refundidos” en el presupuesto de la ARN. Además de esa razón, también se encontraba la persistencia en distinguir la “reincorporación” de la “reintegración” que se venía haciendo en la antigua ACR.

Los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)

En el Decreto 1274 del 28 de julio de 2017 se estableció que tras la finalización del proceso de dejación de armas las ZVTN y los PTN “se transformarán en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), a efectos de continuar el proceso de reincorporación de los exmiembros de las FARC-EP” (Art. 3º). De esa manera, se definió en un sentido jurídico-formal el lugar inicial de la reincorporación.

Posteriormente, el Decreto 2026 del 4 de diciembre de 2017 definió los ETCR como los “lugares para el desarrollo de actividades que faciliten la reincorporación a la vida civil en lo económico, lo social y lo productivo de los ex miembros de las FARC-EP debidamente acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz” (Art. 2º); le dio funciones a la ARN de administración de los bienes muebles e inmuebles de los Espacios; fijó el compromiso de ofrecer la alimentación y la atención en salud hasta el 31 de diciembre de 2017 (el suministro de bienes para la alimentación se ha sostenido hasta la fecha en los ETCR). Asimismo, estableció la duración de los ETCR en dos años contados a partir del 15 de agosto de 2017 y señaló que el Gobierno podría modificarlos, suprimirlos o prorrogarlos según necesidades (Art. 5º).

Por otra parte, se estableció que “el Ministerio de Defensa Nacional, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, realizará las coordinaciones pertinentes para que la Fuerza Pública adopte las medidas de seguridad” en los ETCR (Art. 7º).

La reincorporación en el Plan Marco de Implementación

Mediante el Plan Marco de Implementación el Acuerdo de paz y los seis capítulos que lo conforman fueron traducidos –con limitaciones– al lenguaje de la planeación y de la política pública (PMI, 2018). Además de establecerse un horizonte temporal de la implementación de 12 años (extendido unilateralmente por el Gobierno a 15), se definieron metas trazadoras e indicadores para cada uno de los puntos del Acuerdo y se realizó una estimación del valor total del Plan en 129,5 billones de pesos². Con la expedición del Documento CONPES 3932 del 29 de junio de 2018 se trazaron los “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial” (DNP, 2018a). Por otra parte, en el Acuerdo de paz se estableció que en adelante el Plan Nacional de Desarrollo debería tener un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz, lo cual –pese a que no se ha cumplido con la reforma a la ley orgánica de la planeación, Ley 152 de 1994– tiene actualmente su soporte normativo en el Acto Legislativo 03 de 2016 (Art. 3º).

Según lo anterior, el proceso de reincorporación integral quedó incorporado al PMI y con ello a los compromisos de la implementación. En el PMI se definieron compromisos específicos de la reincorporación enmarcados en dos estrategias: **1)** Reincorporación política; **2)** Reincorporación económica y social.

La estrategia de reincorporación política se concibió “con el propósito de adoptar las garantías necesarias y las condiciones para facilitar la creación y funcionamiento del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal” (PMI, 2018, p. 88); y estableció las acciones a realizar, con metas e indicado-

2

Aunque el PMI fue aprobado por las partes, en el caso del componente FARC de la CSIVI tal aprobación se realizó con salvedades.

res, concordantes con lo establecido en el Acuerdo de paz (PMI, 2018, pp. 91 y 250).

La estrategia de reincorporación económica y social se formuló “con el objetivo de garantizar las condiciones para un proceso sostenible de reincorporación económica y social de las FARC-EP a la vida civil, como comunidad y como individuos” (PMI, 2018, p. 89). A lo cual se agregó que “las entidades del orden nacional que lideran el proceso de implementación de la estrategia de reincorporación económica y social son principalmente: la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), el Ministerio de trabajo y el Fondo Colombia en Paz” (PMI, 2018, p. 90). También en este caso se definieron las acciones, con metas e indicadores concordantes con el Acuerdo de paz (PMI, 2018, pp. 91-93 y pp. 250-252). Debe señalarse que por el diseño específico aún incipiente del proceso de reincorporación, lo contenido en el PMI no daba cuenta de las complejidades que asumiría el proceso de reincorporación. Pese a que el PMI es contentivo de los compromisos generales contenidos en el Acuerdo en materia de reincorporación, no alcanzó a tener desarrollos específicos (metas e indicadores) relacionados particularmente con los planes y programas de la reincorporación.

La política pública para la reincorporación social y económica

Mediante el documento CONPES 3931 del 22 de junio de 2018 se adoptó la “Política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP”, con el “objetivo de garantizar una reincorporación integral de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias a la vida civil, de acuerdo con sus intereses y en el marco del Acuerdo Final”. Según el señalado CONPES, para alcanzar ese objetivo, las acciones a desarrollar son las siguientes:

(i) el fortalecimiento de procesos de articulación y planificación entre los actores involucrados en la reincorporación de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias; (ii) la promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación; (iii) la generación de condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades; y (iv) la generación de condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias (DNP 2018b, pp. 7-8).

El costo de la política de reincorporación hasta 2026 se estimó en 265.270 millones de pesos a ser aportados por las entidades responsables de su implementación³. Como se puede apreciar, se trata de un valor insignificante si se considera que en 2018 el equivalente a un punto del PIB era de 9 billones de pesos.

En la sustentación de la política de reincorporación se partió del reconocimiento de que “los modelos de atención diseñados hasta la fecha por el Gobierno nacional se basaron en una transición formalizada mediante un proceso diseñado e implementado para atender al individuo”, el enfoque de DDR, y que

3

Según el Documento CONPES tales entidades son La Agencia para la Reincorporación y Normalización, el Ministerio del Interior, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Ministerio de Trabajo, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, la Agencia de Desarrollo Rural, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, Unidad Administrativa Especial de Servicio Público de Empleo, Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), el Banco Agrario, la Agencia de Renovación del Territorio, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Ministerio de Educación Nacional.

se hace necesario diseñar una Política de Reincorporación Social y Económica para exintegrantes de las FARC-EP en la que se refleje una transformación de los modelos de atención y un abordaje conceptual diferente, que contemple el proceso desde lo individual y lo colectivo dentro de los nuevos contextos creados por la transición y la construcción de una paz estable y duradera (DNP, 2018b, p. 25).

El CONPES elaboró una noción de lo colectivo, hacia la cual debería encaminarse la política, y señaló:

más allá de constituirse como una agrupación de individuos o un partido político, constituye una construcción social, que supera la dimensión territorial, y está fundamentada en una identidad compartida en la que sus miembros se cohesionan, y construyen sentido de pertenencia, alrededor de una serie de experiencias, símbolos, causas, valores, objetivos e intereses comunes enfocados hacia el logro de un fin determinado, al que cada individuo contribuye mediante su esfuerzo personal. Así, este organismo social se cimienta en los principios de interdependencia, responsabilidad y correlación entre sus partes, para la implementación de estrategias de trabajo conjunto hacia la obtención del bienestar común (DNP, 2018b, pp. 30-31).

Además de ese entendimiento de lo colectivo en la reincorporación, la formulación de los lineamientos de la política pública se fundamentó en los resultados del Censo socioeconómico realizado por la Universidad Nacional de Colombia entre los meses de mayo y de junio de 2017, con el cual se recolectó y sistematizó información de 20.015 exintegrantes de las FARC-EP.

Por otra parte, el señalado CONPES partió del reconocimiento de algunos avances en materia de reincorporación temprana, y señaló que era

necesario concertar responsabilidades con los diferentes actores públicos y privados en los niveles nacional y territorial, para lo cual se requiere que el CNR ejerza un liderazgo activo que permita plantear los lineamientos y estrategias que contribuyan a la implementación de un proceso de reincorporación integral y así fortalecer sus funciones como ente de articulación, coordinación y seguimiento (DNP, 2018b, p. 44).

Y afirmó, además, que a nivel territorial no existe normatividad vinculante que favorezca la participación constante de las instituciones y gobiernos locales en estos espacios.

Asimismo advirtió sobre problemas que se estaban registrando en la reincorporación temprana en la estructuración de los proyectos productivos, la ausencia de articulación con las comunidades, la limitada oferta institucional, la inseguridad en los territorios, las debilidades en la capacidad de coordinación entre ECOMUN y sus asociaciones locales, así como entre estas últimas y sus asociados en los territorios. A ello se agregaba que por el énfasis rural de la reincorporación y la vocación agropecuaria de los proyectos productivos se “debe contar con una respuesta institucional que reconozca y brinde alternativas a la relación de interdependencia entre el sector agropecuario, los proyectos productivos y el acceso a tierras”. Añadiendo que “ante la ausencia de una respuesta institucional efectiva, la reincorporación económica podría verse afectada en cuanto a la estabilización y proyección socioeconómica de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias”⁴. Adicionalmente, el CONPES identificó en forma específica necesidades en materia de salud, educación y vivienda.

4 En el documento CONPES se señala que del Decreto-Ley 902 de 2017 y de los Decretos 756 y 758 de 2018 se derivarían posibilidades de definición de rutas de acceso a la tierra para los y las exintegrantes de las FARC-EP. Al mismo tiempo reconoce que, a junio de 2018, era imposible acceder a la tierra por parte de las asociaciones y cooperativas de exguerrilleros y exguerrilleras (DNP, 2018b, pp. 49-50).

Con fundamento en lo hasta aquí señalado, se formularon los objetivos de la política de reincorporación. En lo específico se trataría de:

- 1.** Fortalecer la articulación y planificación entre los actores involucrados en el proceso de reincorporación integral de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.
- 2.** Promover la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación.
- 3.** Generar condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades.
- 4.** Generar condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias (DNP, 2018b, p. 71).

Esos objetivos específicos se implementarían a través de medidas y acciones a desarrollar en cada uno de ellos.

De particular significado fue la instrucción a la ARN de diseñar e implementar, de acuerdo con los lineamientos del CNR,

el Sistema Nacional de Reincorporación como instancia de articulación y coordinación de la oferta institucional, a nivel nacional y territorial (departamental y municipal). Esta instancia deberá promover el acceso, pertinencia y sostenibilidad de los planes y programas definidos en la presente política para la implementación del proceso de reincorporación. De esta forma, en un primer término la ARN determinará con el CNR, el alcance, las funciones y las entidades competentes que deben participar del Sistema Nacional de Reincorporación y se expedirá la normativa para su puesta en funcionamiento” (DNP, 2018b, p. 75).

Finalmente, el CONPES analizado estipuló que el seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas se

realizaría a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS), proceso que comenzaría en diciembre de 2018 y se extendería hasta diciembre de 2026. El PAS “señala las entidades responsables de cada acción específica, así como los periodos de ejecución de estas, los recursos disponibles y necesarios para llevar a cabo cada una, y la importancia que tienen sobre el cumplimiento del objetivo general de la política” (DNP, 2018b, p. 122).

El CONPES 3931 de 2018, a pesar de desarrollar una sustentación que buscaba aproximarse a la especificidad de la reincorporación de las FARC-EP enfatizando su carácter colectivo, no logró traducir ese entendimiento a las acciones a realizar en desarrollo los objetivos de la política formulada. Los enunciados generales, además de difusos, no constituyeron un referente que diera sentido y contenido a la política formulada. Otro tanto se puede afirmar de las problemáticas específicas (por ejemplo, tierra, proyectos productivos, educación, salud, vivienda, etc.). Desde este diseño de política ya se anunciaba que la reincorporación, además de enfrentar una insuficiente capacidad institucional del Estado, se vería afectada por la dispersión institucional. A lo que se agregaría la insuficiente voluntad y decisión política para resolver problemas específicos.

Los diseños de la reincorporación en el gobierno de Duque

El gobierno de Iván Duque, en desarrollo de la “política de estabilización Paz con Legalidad”, formuló, por su parte, su entendimiento sobre el proceso de reincorporación, que representa una redefinición de las elaboraciones complejas del Acuerdo en esa materia, así como una simplificación de los propios desarrollos normativos alcanzados en el gobierno anterior, lo cual es concordante con la posición contraria al Acuerdo de paz del proyecto político que ganó la presidencia del periodo 2018-2022. Luego, en el Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1955 de 2019,

artículo 284º, a través de una redefinición de la asignación mensual establecida en el Decreto 897 de 2019 se introdujo la figura de la “ruta de la reincorporación”. Asimismo, se expidió por la ARN la Resolución 4309 de 2019 “por la cual se establece la Ruta de Reincorporación”, que refuerza las pretensiones de promover un proceso de individualización controlada de la reincorporación.

La reincorporación en la política de estabilización Paz con Legalidad

La política de estabilización Paz con Legalidad es expresiva del entendimiento que tiene el gobierno actual frente a la implementación. Ante la imposibilidad política y jurídica de “hacer trizas” lo convenido en La Habana, el gobierno de Duque optó por una línea que pretende ajustar y subordinar su concepción de la implementación a los propósitos más generales señalados para el cuatrienio presidencial. En ese aspecto, la implementación se concibe como parte de una política de estabilización y consolidación que busca limitar los alcances democratizadores y transformadores del Acuerdo de paz, relegando a un segundo plano la implementación integral y la continuidad de los desarrollos normativos y de política pública iniciados en el gobierno anterior, sin renunciar a las pretensiones de modificación de lo acordado.

Lo mismo puede señalarse sobre el proceso de reincorporación. En la presentación de la política de Paz con Legalidad se advierte la pretensión de afectar la concepción general derivada del Acuerdo de paz, particularmente en materia de reincorporación política. En efecto, se afirma que se ha propuesto por parte del Gobierno que “en lo sucesivo ni el narcotráfico ni el secuestro sean reconocidos como un delito conexo al delito político y que se revise el tratamiento para los delitos sexuales contra menores de edad”, con lo cual, además de introducir una interpretación sinuosa del Acuerdo de paz, se desconocen desa-

rollos y disposiciones sobre esos aspectos. Asimismo, se afirma que “también creemos que los integrantes condenados por crímenes de lesa humanidad deben abandonar sus curules en el Congreso mientras cumplen sus condenas, haciendo claridad que su partido puede reemplazarlos para que no pierdan las curules que hoy ocupan; y que, quienes no hayan cumplido con todos los requisitos que se exige para los beneficios de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), incluidos la entrega de todos los bienes mal habidos, con destino a la reparación de las víctimas, deberían perder la totalidad de los beneficios de la justicia transicional” (Presidencia de la República, 2018, p. 3). Además de una intromisión indebida en asuntos que son competencia de la JEP, se anuncia la pretensión de afectar la representación política contemplada en los acuerdos de reincorporación política. Ello es consecuente con las afirmaciones de altos funcionarios del gobierno de reconocer los acuerdos en lo concerniente a las medidas y acciones de la reincorporación económica y social de las “bases guerrilleras” y de cuestionarlos en lo que concierne a los presuntos beneficios de que gozaría la antigua comandancia insurgente.

Sobre esos presupuestos, la Paz con Legalidad concibe el proceso de reincorporación social como un asunto de gerencia pública que debe concentrarse en tres frentes de gestión: seguridad, atención inmediata y reincorporación comunitaria (Presidencia de la República, 2018, p. 17). Tales ejes de gestión se desarrollan en ocho puntos, a saber:

- 1.** ETCR
- 2.** Capacitación - acceso a beneficios sociales
- 3.** Apoyo a la búsqueda de empleo
- 4.** Proyectos productivos
- 5.** Tierras
- 6.** Reincorporación comunitaria
- 7.** Legalidad y más legalidad
- 8.** Programa Camino Diferencial de Vida

Frente a los ETCR se contempló la puesta en marcha de “un plan de choque a corto plazo para brindar las condiciones de habitabilidad en estos espacios”; la realización de un diagnóstico de la vocación de cada uno de ellos a fin de evaluar las condiciones de continuidad tras su terminación formal el 15 de agosto de 2019; la identificación de las condiciones de seguridad y el reordenamiento del modelo de seguridad existente; a lo cual se agregarían nuevas realidades derivadas de que “no todos quienes están en proceso de reincorporación se siguen ubicando en los ETCR, sino que muchos se han desplazado a sitios más o menos alejados. Esto causa un nuevo motivo de atención y será preciso tenerlo en mente para la planeación de los trabajos (...)”. Adicionalmente se propuso la puesta en marcha de un protocolo para el desmonte gradual del abastecimiento alimentario a los ETCR y zonas aledañas (Presidencia de la República, 2018, pp. 18-19).

Respecto de la capacitación, se habló de acciones para garantizar el acceso al acompañamiento sicosocial; realizar un diagnóstico e identificación de las necesidades educativas de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, a fin de brindar una mejor oferta para que esa población pueda acceder “a la formación académica y los procesos de formación para el trabajo, capacitación para ser emprendedores y formalización de saberes”. En ese mismo sentido, se afirma que se propiciaría la vinculación a modelos flexibles establecidos por el Ministerio de Educación, en coordinación con secretarías de educación departamental y municipal. En particular se buscaría dar acceso a la educación superior, la validación y certificación de saberes y la formación para el trabajo (Presidencia de la República, 2018, pp. 19-20).

El apoyo a la búsqueda de empleo se refiere básicamente a que se harán articulaciones con “los programas de la Agencia Pública de Empleo y el SENA, en donde se dará un tratamiento particularizado para estos trabajadores” (Presidencia de la República, 2018, p. 20).

En cuanto a los proyectos productivos, se parte de que estos se “sustentan como uno de los ejes angulares para la sostenibilidad en la

legalidad de los exintegrantes de las FARC”, afirmándose que su valoración “debe hacerse de manera profesional, seria y sustentada”. Por tal razón se señala que se contratará “una consultoría de muy alto nivel” que genere recomendaciones y herramientas a ser consideradas por el CNR. Específicamente se indica que “se establecerá un procedimiento para la formulación, implementación y seguimiento de los proyectos productivos, tanto a nivel nacional como en los diferentes territorios donde se desarrolla el proceso de reincorporación”. Asimismo se anuncia una condicionalidad no señalada en el Acuerdo consistente en que se generarán “mecanismos para el condicionamiento en el acceso a los recursos para los proyectos productivos a la participación de los procesos de capacitación y validación de saberes, de acuerdo a la línea productiva en que se estructuren las propuestas. Adicional a ello, se promete “fortalecer el componente del Estado que brinda el acompañamiento en la estructuración de los proyectos productivos y en el seguimiento de estos”; se afirma que se debe tramitar con universidades y el sector privado la oferta de formación para la estructuración y gestión de proyectos económicos y productivos. También se anuncia la asistencia técnica a la comercialización (vinculación a distintos programas de generación de ingresos “Alianzas productivas”, “Cadenas productivas”, “Capacidades empresariales rurales: confianza y oportunidad” y “Desarrollo de capacidades y generación de ingresos”), así como la asistencia técnica en asociatividad, con el fin de buscar desarrollo organizacional y empresarial (Presidencia de la República, 2018, pp. 20-21).

Respecto de la tierra, en la Paz con Legalidad, se reconoce que “existen facetas (de la reincorporación) en las cuales el tema es crítico” (solución de necesidad de vivienda y algunos proyectos productivos). Se afirma que “se trabajará en el acceso al uso de las tierras, cuando ello sea relevante para adelantar las acciones necesarias para garantizar la estabilización socioeconómica” (Presidencia de la República, 2018, p. 21).

En cuanto a la Reincorporación comunitaria, se afirma que se trabajará por “la coexistencia, la convivencia, la reconciliación y la no estigmatización hacia la generación y el fortalecimiento de la confianza con las comunidades, las víctimas, los exintegrantes de las FARC y la institucionalidad” (Presidencia de la República, 2018, p. 22).

Por otra parte, se señala que el propósito de la política de reincorporación consiste en que los “destinatarios se mantengan en la legalidad” y se sentencia que “quienes no honren su palabra y fallen a su compromiso, esto es, quienes vuelvan a los caminos del delito, tendrán todo el peso de la ley y todos los efectos que en la ley se han previsto para esas conductas que no son aceptables bajo ninguna circunstancia, después de un proceso de paz” (Presidencia de la República, 2018, p. 22).

Finalmente, se señala que se “deben implementar acciones en torno al fortalecimiento del Programa Camino Diferencial de Vida para el acompañamiento a la población sujeta de atención”.

La reincorporación en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022)

De la misma manera que en las bases del Plan Nacional de Desarrollo no es identificable un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz, pues a juicio del gobierno los compromisos se encontrarían en el Pacto por la Construcción de Paz y dispersos en los demás pactos que conforman dicho plan, tampoco lo es en cuanto al proceso de reincorporación⁵. En el mismo sentido, la única norma explícita en la Ley 1955 de 2019 concerniente a la reincorporación se refiere al reconocimiento de los 24 meses de la renta básica y a la regulación de la “asignación mensual” (90% del SMLV tras la terminación de la renta básica). Mientras que en el Acuerdo de paz y en el Decreto 899 de 2017 esta se

5

Sobre la ausencia de un capítulo específico de implementación en el PND, ver: CSIVI-FARC/ CEPDIPO, 2019.

encontraba ligada a la “ruta educativa”, en el artículo 284º de la ley del PND se introdujo una modificación consistente en que la asignación mensual queda “sujeta al cumplimiento de la ruta de reincorporación, la cual se compone de: Formación Académica, Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano, Acompañamiento Psicosocial, Generación de Ingresos, entre otros componentes que disponga el Gobierno nacional”. Es decir, se crea la figura de la “ruta de reincorporación”, a la cual se le definen diversos componentes.

La Ruta de la Reincorporación

La ARN expidió el 24 de diciembre de 2019 la resolución 4309 con la que se estableció la Ruta de Reincorporación, según la motivación, sustentada en la facultades derivadas del Decreto-Ley 899 de 2017. El objeto de la señalada resolución consiste en “establecer las características y condiciones necesarias para el acceso a los beneficios sociales y económicos de la Ruta de Reincorporación Social y Económica del decreto 899 de 2017” (RRSE)(Art. 1º).

La Ruta es definida como “el proceso integral, sostenible y transitorio, a partir de una oferta institucional que facilita el acceso a derechos, en el que las personas en reincorporación y sus familias, fortalecen las capacidades necesarias para reincorporarse en el marco de la legalidad”. Tal proceso se concibe en dos etapas: la primera, de reincorporación temprana, que correspondería a los 24 meses iniciales después del ingreso a la ARN; la segunda, la Reincorporación a Largo Plazo (RLP), para el tiempo subsiguiente (Art. 4º). Para el desarrollo de esta última se establecieron siete componentes: **1)** Educación; **2)** Sostenibilidad económica; **3)** Hábitat y vivienda; **4)** Salud; **5)** Bienestar psicosocial integral; **5)** Familia; Comunitario (Art. 5º).

Definidos la ruta y los componentes de la reincorporación, la señalada Resolución introduce la figura de la “Hoja de Ruta de la

Reincorporación” (HRR) como el instrumento que recoge los acuerdos entre los beneficiarios de la RRSE y la ARN en torno a los ya expuestos componentes de la Ruta, estableciendo que “la implementación, planeación y seguimiento de la HRR será participativa y podrá ser individual o colectiva de acuerdo a los escenarios en los que se desarrolla la Reincorporación y las formas de organización de los beneficiarios” (Art. 7º). Por otra parte, la Resolución fija el término de la RRSE de largo plazo, definiendo que el “término máximo de duración estará determinado por el cumplimiento integral de los criterios establecidos para cada uno de los componentes” de la RRSE (Art. 8º). Asimismo, además de definir los componentes de la Ruta, estableció los “criterios de cumplimiento” de cada uno de ellos (Arts. 9º- 22º).

Las prestaciones económicas, es decir, la Asignación Única de Normalización (Art. 23º), la Renta Básica (90 por ciento del SMLV) (Art. 24º) y la Asignación mensual (AM) –después de transcurridos 24 meses de Renta Básica, 90 por ciento del SMLV (Art. 25º)– quedan atadas a la RRSE. La AM queda supeditada a que “el beneficiario cumpla mensualmente con los acuerdos y actividades establecidas” en la HRR; su desembolso estará sujeto a aprobación según los procedimientos administrativos dispuestos por la ARN (quienes devenguen más de cinco SMLN no tendrán derecho a la Asignación mensual). Por otra parte, la Resolución definió la Asignación mensual para beneficiarios con discapacidad, adultos mayores o con enfermedad de alto costo, según lineamientos aprobados por el CNR y sujeto a disponibilidad presupuestal (Art. 26º).

Finalmente, la mencionada Resolución fijó una fase de transición del 1º de enero al 30 de junio de 2020 para efectos de divulgación y definición de la HRR y estableció que la Asignación mensual estará sujeta “a la asistencia actividades mensuales acordadas previamente con la ARN, registradas en el sistema de información, relacionadas al período de desembolso” (Art. 28º). La definición de la HRR fue ampliada luego hasta el mes de octubre por la ARN.

Una política de reincorporación en camino de la DDR

Como se ha podido apreciar, el proceso de reincorporación integral se ha acompañado de importantes desarrollos normativos diseñados en la fase temprana de la implementación, concordantes en lo esencial con el espíritu y la letra del Acuerdo de paz, pero también contentivos de propósitos de limitar la influencia de la antigua dirigencia guerrillera sobre la trayectoria del proceso.

Por cuenta de los desarrollos aquí expuestos se concibió y puso en marcha una instancia bipartita esencial, el CNR, conformado en forma paritaria por representantes del Gobierno nacional y de las FARC-EP — designados por su organización política sucesora tras el tránsito a la vida política legal—, sobre la cual debe recaer la orientación general del proceso y de sus diferentes componentes. Asimismo, con la reforma a la ACR y el surgimiento de ARN se produjo el alistamiento institucional del caso. En la medida en la que tal alistamiento no condujo a la creación de una subdirección especializada, sino que creó una Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización, como grupo de trabajo, desde un inicio se apreció el propósito del gobierno de no ceder el control pleno sobre la política pública de la reincorporación, las medidas y acciones a adelantar, incluida la asignación y gestión presupuestal en ese campo.

En los diseños normativos de la reincorporación se hizo notorio algo que es válido para el proceso de implementación en su conjunto: La reincorporación representa la disputa por hacer valer lo convenido por las partes en La Habana, por una parte, y la pretensión de someter el proceso a los entendimientos gubernamentales, por la otra. En ese aspecto, además del conjunto de prestaciones individuales de diversa naturaleza contempladas en el Acuerdo —con sus evidentes limitaciones—, se encuentra el propósito de materializar el concepto de reincorporación colectiva, el cual comprende disposiciones y decisiones sobre la localización geográfica del proceso en la perspectiva del surgimiento de espacios localizados de construcción de paz —incluidos proyectos

productivos colectivos o de construcción de vivienda—, como los planes y programas especiales en diferentes campos, orientados a grupos específicos de la población en proceso de reincorporación.

Con la expedición de los Documentos CONPES 3931 y 3932 se definieron tanto los alcances temporales de la reincorporación, las metas trazadoras y los indicadores de cumplimiento, como los trazos de la política pública, sus propósitos y objetivos, y las principales líneas de acción, al igual que los mecanismos de seguimiento. De esa manera, el proceso de reincorporación, en sus diseños más específicos, asumió rasgos relativamente robustos respecto de las obligaciones del Estado, en general, y del Gobierno, en particular, frente a la población exguerrillera. Aunque en la definición de la política pública hubo un reconocimiento explícito del carácter especial, colectivo, de la reincorporación de las FARC-EP, no comparable con los procesos ya adelantados en el marco de la política de DDR, en sus diseños específicos no se encontró la traducción en lo concreto de lineamientos de política, medidas y acciones que apuntalaran tal calidad. Específicamente, no son identificables disposiciones que permitieran desplegar la naturaleza colectiva del proceso por la ausencia de definición respecto de una espacialidad de la reincorporación, la cual pasa necesariamente por la voluntad y decisión política gubernamental de habilitar el acceso a la tierra de las comunidades exguerrilleras.

Así es que los enunciados de la política pública sobre el carácter colectivo de la reincorporación han contrastado desde el inicio con la inexistencia de un espacio geográfico con delimitaciones precisas para posibilitar el proceso. En realidad, la tendencia que este asumió impuso que las ZVTN tuvieran que convertirse en los ETCR, concebidos también con una temporalidad provisional, al término de la cual la situación es la actualmente conocida: no hay decisión definitiva con respecto a los ETRC. A ello se suma el agravante de que entre tanto han surgido Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR), frente a las cuales no hay respuesta estatal y gubernamental alguna. La inexistencia de

espacios geográficos permanentes para la reincorporación explica en gran medida la tendencia a la dispersión que ha caracterizado el proceso y el reforzamiento de rasgos individualizadores. Todo indica, sin que haya sido explícito, que fue de gran interés del Gobierno nacional la localización guerrillera para efectos de llevar a cabo el proceso de dejación de armas de manera expedita; más no, en el mismo sentido, para abocar las tareas de la reincorporación.

Aún con la limitación señalada, los diseños de política pública dejaron abiertas posibilidades para disputar los contenidos convenidos del proceso de reincorporación, particularmente en el propósito de hacer valer el enfoque de derechos —que presume trascender el simple acceso a las prestaciones convenidas en La Habana— y de reafirmar su carácter colectivo, en este caso, más por el empeño y la tozudez de los exguerrilleros, que por la acción gubernamental. La idea de un proceso relativamente compactado encuentra su expresión en el diseño y puesta en marcha del Sistema Nacional de Reincorporación, propósito hasta ahora incumplido.

El diseño de la política pública descansó sobre temporalidades explícitamente establecidas y sincronías no siempre evidenciadas. Su no cumplimiento tuvo como consecuencia que desde la fase temprana de la reincorporación se produjeran desajustes que habrían de afectar la dinámica del proceso, propiciar que las medidas y acciones se adelantasen en medio de la dispersión y la desarticulación, con la cual se pondría en evidencia la ausencia de planeación del proceso.

Las condiciones de elaboración del censo socioeconómico de la población guerrillera por parte de la Universidad Nacional y su retraso y dilación en la contratación (tiempo muy limitado) tuvieron como efecto que sus resultados no se pudiesen aprovechar a plenitud. En efecto, del censo se esperaba información básica para el diseño de los planes y programas especiales, así como para el perfilamiento inicial de los proyectos productivos.

A la terminación del periodo de dejación de armas, el 15 de agosto de 2017, se esperaba contar con un soporte relativamente sólido de un proceso que se empezaría a desencadenar aceleradamente. No fue eso lo que ocurrió. A la falta de lineamientos de política se agregó la insuficiente capacidad institucional para dar respuesta a las múltiples demandas de la población exguerrillera —ineficiencia, tramitología, legalismo extremo, burocratismo, entre otros—, y la puja con los funcionarios de dirección de la ARN, que se resistían a darle los alcances debidos al CNR y a poner en marcha la Unidad Técnica de Reincorporación y Normalización. El CONPES 3931 apenas se logró expedir a casi un año de iniciado el proceso de reincorporación, el 22 de junio de 2018.

Por otra parte, teniendo en cuenta las dificultades que se registraban en el proceso de reincorporación temprana y el desconocimiento del papel del CNR, se quiso definir de manera más precisa sus funciones y alcances. A lo largo del primer semestre de 2018 se discutió el texto de un decreto presidencial que consagrara ese propósito. A pesar de que este alcanzó a estar listo, no fue expedido. La falta de decisión política del gobierno de Santos, unida a la actitud de funcionarios de la ARN que entre tanto buscaban acondicionarse a las nuevas realidades políticas derivadas del triunfo de Iván Duque en las elecciones presidenciales de 2018, impidieron que al final del cuatrienio presidencial (2014-2018) se contara con un diseño normativo que le diera fortaleza al CNR.

En términos de política pública no es mucho lo que se puede decir del primer año de la reincorporación, es decir, del 15 de agosto de 2017 al 7 de agosto de 2018. Como se ha visto, los mayores énfasis —importantes, desde luego— estuvieron en los desarrollos normativos. Al final del período presidencial y con mucho retraso quedaron disponibles el PMI y los Documentos CONPES ya estudiados. Lo implementado en materia de reincorporación no se ajustó a diseños técnicamente elaborados, sino que más bien representó respuestas gubernamentales deshilvanadas y desarticuladas, surgidas al calor de los hechos y, en

buena medida, obligadas por la presión de los representantes de las FARC en el CNR y en la CSIVI. Solamente las prestaciones individuales básicas (renta básica, asignación única de normalización, afiliación a la seguridad social, entre otras) encontraron las respuestas necesarias, aunque no exentas de numerosas problemáticas particulares.

El gobierno de Duque ha sido contrario al Acuerdo de paz suscrito en La Habana. Como ya se afirmó, ha tenido que lidiar con esa realidad política y, ante la imposibilidad de desconocerlo, ha optado por una política de simulación de la implementación, que esencialmente da cuenta de una modalidad del incumplimiento.

También ha reinterpretado a su manera el proceso de reincorporación, lo que en términos de política pública significa, por una parte, hacer prevalecer un concepto de microgerencia para enfrentar situaciones críticas y responder con los requerimientos básicos, especialmente los relacionados con las prestaciones individuales derivadas del Acuerdo y con los proyectos productivos, la mayoría de los cuales se encontraba ya en una fase de elaboración y de perfilamiento financiero gracias a la iniciativa exguerrillera. Es decir, se ha limitado a lo impuesto por las realidades materiales que ha producido el proceso. Empero, no ha dado solución al problema de la espacialidad de la reincorporación, dentro de la cual se encuentra lo fundamental que es el acceso a la tierra; a pesar de abundar las promesas.

Por otra parte, consonante con su visión de la reincorporación, se ha pretendido avanzar en la alineación del proceso con la política de DDR, esto es, de individualizarlo para lograr una reincorporación disciplinada y sometida a los designios generales de la política gubernamental. Por ello, se ha buscado un mayor desdibujamiento del CNR para suprimir la mediación exguerrillera organizada e imponer relacionamientos directos con quienes integraron la extinta guerrilla. La ausencia de política pública frente a quienes se encuentran en las NAR y dispersos en los centros urbanos refuerza aún más la tendencia a la individualización. La política impulsada por el gobierno de Duque se



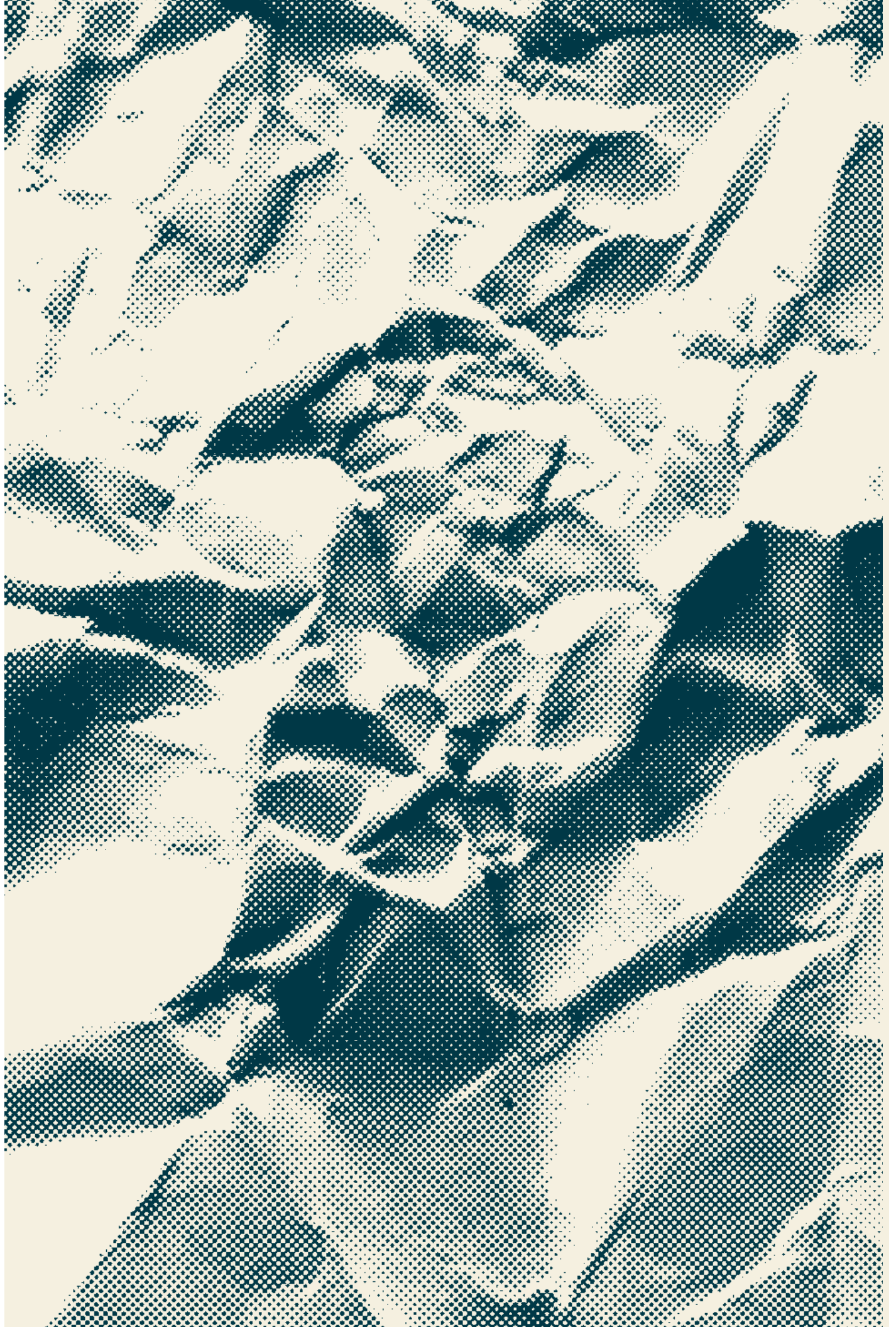
encuentra condensada en la definición de la Ruta de la Reincorporación y en la Hoja de Ruta de la Reincorporación, con la que cada exintegrante de la guerrilla debe comprometerse, diseñada muy a semejanza de la ruta del enfoque de DDR.

A lo que se apunta en perspectiva es a que quienes estuvieron alzados en armas dejen de tener esa especificidad como población y engrosen las filas de la “población vulnerable”. En ese contexto, la necesidad de un Sistema Nacional para la Reincorporación y, por tanto, de diseñar y poner en marcha programas especiales queda diluida.

La reincorporación colectiva es, en consecuencia, prácticamente desechada en la visión de política pública gubernamental. Y solo persiste gracias a los procesos organizativos y los proyectos colectivos de diversa naturaleza impulsados por los exintegrantes de las FARC-EP. La posibilidad de enfrentar la situación descrita depende, en ese sentido, de la comprensión por parte de la sociedad y del Estado de la importancia que posee un proceso de reincorporación colectiva; de la consistencia y fortaleza que en medio de las dificultades puedan desplegar las experiencias existentes de reincorporación colectiva, y del desarrollo de una perspectiva territorial en coordinación y articulación con las comunidades de esas experiencias.



CARTOGRAFÍAS TEMÁTICAS DE LA REINCORPORACIÓN INTEGRAL



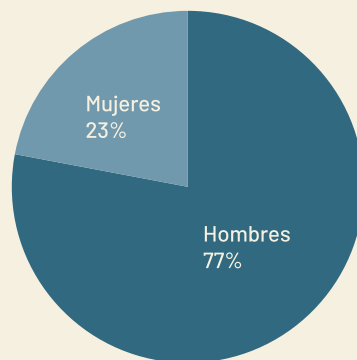
En esta sección del Cuaderno se suministran factores cuantitativos y cualitativos de análisis a fin de aproximar una caracterización del estado general de la reincorporación integral. Aunque una mejor valoración del proceso de reincorporación debe tener como referente la integralidad del Acuerdo de paz y su implementación, pues la reincorporación no se concibe como un “capítulo separado”, sí es posible identificar diseños, políticas, medidas y acciones específicas que permiten dar cuenta de la tendencia que viene asumiendo el proceso a tres años de su inicio, tras la terminación de la dejación de armas el 15 de agosto de 2017.

Por otra parte, aunque la reincorporación puede ser considerada como un objeto de estudio en sí misma, este no sería comprensible si aquella no se concibe considerando las condiciones de contexto bajo el cual se desenvuelve. En ese sentido, la reincorporación integral está atravesada en sus componentes político, económico, social y cultural por la tendencia del proceso político general, por la forma como desde el punto de vista sistémico y del orden social vigente se la ha asumido y se ha respondido a ella y por la propia tendencia específica que caracteriza al proceso de implementación. En ese sentido, amén de los aspectos propios de la reincorporación política, socioeconómica y cultural, en esta sección se han incorporado en el análisis –además de los avances– los obstáculos que se le han atravesado al proceso, entre otros, la persistente estigmatización, la inseguridad jurídica, la instrumentalización política, la continuidad de la violencia política y la ausencia de garantías para la vida de quienes estuvieron en alzamiento armado. Aunque en la sección predomina la descripción en la forma de “cartografías temáticas”, se han introducido en todo caso valoraciones en cada uno de los segmentos, que articuladas tienen el propósito de aproximar una caracterización general.

Población acreditada y prisioneros políticos

Según la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, a junio de 2020, se encontraban acreditados 13.394 exintegrantes de las FARC-EP. De ellos, 10.293 son hombres (76.8%) y 3.101 mujeres (23,1%) (Consejo de Seguridad - ONU, 2020a). El 19.3% de la población corresponde a mujeres y hombre jóvenes entre los 18 y los 28 años.

GRÁFICA N.º 1. *Distribución de la población exguerrillera acreditada. Según género*



A cerca de cuatro años de la firma del Acuerdo de paz aún no ha culminado el proceso de acreditación de quienes pertenecieron a la extinta guerrilla. Tras el cierre unilateral de la recepción de listados por parte del gobierno del presidente Santos, el 15 de agosto de 2017, han seguido años intensos de discusiones para que se reconozca la pertenencia a las extintas FARC-EP de antiguos guerrilleros o guerrilleras. La guerrilla no tenía un departamento de recursos humanos con archivos históricos que permitiesen una identificación rápida de sus integrantes. Su condición de fuerza irregular y la dinámica de la guerra condujeron a que parte de esa información se perdiera y a que el proceso de acreditación se sustentase en un complejo proceso de reconstrucción

que debe someterse además a los procedimientos establecidos en el Acuerdo de paz. Después de una parálisis de más de un año de ese procedimiento, el gobierno de Duque accedió a retomar el asunto de las acreditaciones lográndose un número importante de nuevos casos: 703, de los cuales 627 se hallaron en los ETCR y 76 en la cárceles.

A principios de junio de 2020, 168 exintegrantes de las FARC-EP reconocidos por la organización como individuos que hicieron parte de sus filas aún no habían sido acreditados; se encontraban “en observación” por parte del comité interinstitucional conformado para tal efecto y en el que la Oficina del Alto Comisionado para la Paz tiene la capacidad de definición. Además de los 168 en observación, 180 exguerrilleros se encontraban aún privados de la libertad (153 en intramuros, 24 en detención domiciliaria y 3 con vigilancia electrónica). Es decir, en la fecha señalada, 348 exintegrantes de la extinta guerrilla se hallaban aún en condición de privación de la libertad. De acuerdo con la FARC, hay 82 prisioneros más, reconocidos como suyos, que quedaron por fuera de las listas tras el comentado cierre unilateral en agosto 15 de 2017. Desde el inicio del proceso de implementación del Acuerdo de paz han salido de la cárcel 3.058 antiguos integrantes de la otrora organización insurgente.

A la aún no concluida definición de la población de la reincorporación le sigue la habilitación de condiciones para el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos, lo cual está asociado con el otorgamiento de la amnistía. En ese aspecto, quienes todavía tienen pendiente ese trámite se encuentran sujetos a los procedimientos de la Jurisdicción Especial para la Paz. Más allá de situaciones específicas, en las que no habría lugar a su reconocimiento, esto es, cuando se trate de conductas que no son atribuibles a la dinámica del conflicto, el entendimiento que parece haberse consolidado en la JEP no responde al propósito de una amnistía lo más amplia posible. En esta materia, la comprensión del funcionariado público de esta situación se encuentra aún distante de la solución de justicia para la terminación del conflicto que se acordó

en La Habana; en parte, por cuanto los diseños normativos de la JEP la fueron alejando de su concepción de origen y la han hecho parecer en sus rituales y procedimientos a la justicia ordinaria.

Mientras haya casos de acreditación sin resolver y presos o presas en las cárceles, o exguerrilleros y exguerrilleras sin el reconocimiento de la amnistía, hay una reincorporación incompleta, así se haya logrado resolver la situación de la inmensa mayoría de los y las exintegrantes de la extinta guerrilla.

Reincorporación política con obstáculos

Los aspectos principales de la reincorporación política fueron resueltos normativamente con la expedición del Acto Legislativo 03 de 2017, mediante el cual se regularon las condiciones excepcionales para el tránsito de las FARC-EP a partido político legal, la participación electoral y en el Congreso de la República con 5 Senadores y 5 Representantes a la Cámara, la financiación del nuevo partido y el centro de pensamiento, y la representación con voz y sin voto en el Consejo Nacional Electoral. Las señaladas condiciones poseen una vigencia que se extiende hasta el 20 de julio de 2026. Las FARC-EP realizaron el congreso fundacional del Partido de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) del 27 de agosto al 1 de septiembre de 2017. En él se designó al presidente del partido, Rodrigo Londoño Echeverri (Timoleón Jiménez, Timochenko), como candidato a las elecciones presidenciales de 2018; se conformaron listas para las elecciones del Senado y la Cámara de Representantes a realizarse en el mismo año, y se nombró a Pablo Cruz Ocampo como su representante en el Consejo Nacional Electoral.

A lo largo de 2017, previa la concreción de todos estos hechos referidos y durante el trámite legislativo especial conocido como el *fast track*, en cuyo marco se aprobó parte de los desarrollos normativos del

Acuerdo de paz, las FARC-EP contaron con una vocería en el Congreso de la República —3 voceros en el Senado y 3 en la Cámara— a través del movimiento de ciudadanos en ejercicio “Voces de Paz y Reconciliación”. De las elecciones parlamentarias resultaron electos 5 Senadores y 5 Representantes a la Cámara, quienes según el Acuerdo y el señalado acto legislativo obtendrían sus curules con independencia de la votación alcanzada. A la fecha, 9 de los 10 parlamentarios ejercen su función; la curul que ostentó Jesús Santrich se encuentra en controversia jurídica a pesar de que se tuteló el derecho del partido a la preservación de la misma.

El proceso de reincorporación política ha atravesado desde sus inicios numerosas dificultades. La resolución del Consejo Nacional Electoral, mediante la cual se formalizó jurídicamente la obtención de la personería jurídica se produjo el 31 de octubre de 2017 (dos meses después de realizado el congreso fundacional); la participación electoral estuvo acompañada de una campaña de estigmatización promovida por sectores políticos contrarios a los términos del Acuerdo de paz, a la cual se agregaron las dificultades propias de un partido en proceso de construcción y los problemas de la financiación, expresados en las trabas para el acceso a una cuenta bancaria y al manejo de los recursos. La aspiración presidencial se declinó por razones de salud del candidato del partido. En las elecciones parlamentarias, por sus características, no se discuten usualmente propuestas programáticas. Las elaboraciones del partido de la FARC en ese aspecto no pudieron ser presentadas. Los resultados electorales fueron más que modestos: solamente se obtuvieron 52.532 votos para el Senado y 32.636 para la Cámara de Representantes, poniéndose de presente además los impactos sobre la opinión pública de la ofensiva política y cultural que se había adelantado en los lustros precedentes, y particularmente durante el plebiscito de octubre de 2016. En las elecciones locales de 2019, también se presentaron resultados magros; se obtuvieron 27.829 votos para las asambleas departamentales y 38.041 para los concejos

municipales; se eligieron tres concejales —en Dabeiba (Antioquia), El Palmar (Santander) e Icononzo (Tolima), respectivamente— y al alcalde de Guapi, en coalición con Colombia-Humana. Tales resultados mostraron que la FARC se encuentra aún muy distante de aproximarse a la influencia territorial que en su momento alcanzó la guerrilla de las FARC-EP.

La acción de la bancada parlamentaria se ha adelantado dentro de los límites que exhibe el trabajo legislativo en Colombia para las fuerzas de oposición en general y, más aún, para un partido que es sucesor de una organización guerrillera. A dos años de iniciado ese trabajo, se puede afirmar que no se ha logrado consolidar un perfil preciso e identificable de bancada, aunque se hayan llevado a cabo las actividades propias del trabajo de los y las congresistas (participación en los debates de proyectos en trámite, realización de debates de control político, presentación de iniciativas, y relacionamiento con partidos y organizaciones sociales, entre otras). En desarrollo de una política de acuerdos y alianzas parlamentarias, el Partido de la FARC hace parte de la bancada de la oposición democrática y de izquierda, también conocida como la “bancada de la paz”. Por otra parte, el partido y su bancada se han visto sometidos a un persistente hostigamiento y una continua estigmatización por parte de los sectores más extremistas del Congreso, especialmente del Partido Centro Democrático, lo cual también sucede con algún nivel de moderación por parte de altos funcionarios del gobierno. Tales sectores no cesan en su empeño por revertir, sin tener la fuerza política —ni parlamentaria— para ello, aspectos sustantivos del Acuerdo de paz, con particular énfasis en los diseños sobre justicia y participación política de la FARC.

Sobre las condiciones generales de la reincorporación política ha incidido, entre otros, el complejo contexto político y mediático, muchas veces adverso, la violencia política en los territorios, el lento proceso de construcción del partido a lo largo y ancho del país, incluidas las diferencias internas, las cuales tienen explicación en las visiones no

explicitadas sobre la estrategia y la táctica política y también en los entendimientos acerca del estado del proceso de implementación y de reincorporación; a lo cual se agregan al parecer conflictos acumulados y no resueltos de la vida guerrillera. Todavía están en discusión, entre otros, la naturaleza del partido, su nombre, su propuesta programática, incluso los alcances de su militancia y de su acción política; temas que se esperaba fuesen abordados por la segunda Asamblea Nacional de los Comunes, aplazada varias veces desde agosto de 2019 y sin definición actual por las nuevas condiciones derivadas de la pandemia del covid-19. Por otra parte, un número importante, pero minoritario, de destacados excomandantes de las FARC-EP encabezados por quien fungiera como jefe de la Delegación de Paz en La Habana, Iván Márquez, decidió retornar al alzamiento armado, aduciendo traición del Estado al Acuerdo de paz.

La reincorporación política no se ha acompañado de las reformas para la apertura democrática previstas en el Acuerdo de paz. Aunque se aprobó el “Estatuto de la oposición política y algunos derechos de las organizaciones políticas independientes” en versión limitada (Ley 1909 de 2018), la reforma política y electoral no pudo superar el trámite legislativo y las 16 circunscripciones electorales especiales de paz se encontraron con una maniobra de la directiva del Senado de la República que ha impedido hasta el momento su materialización, aunque la definición última se encuentra en manos del Consejo de Estado y la Corte Constitucional. En consideración a lo anterior, debe declararse un incumplimiento manifiesto del Acuerdo de paz, que vulneró la confianza depositada por las FARC-EP en la habilitación de nuevas condiciones para el ejercicio de la política que contribuyesen a superar los rasgos clientelistas, criminales y mafiosos observados en el sistema político, y que además ofrecieran representación con alcances reparadores a territorios particularmente afectados por el conflicto armado y caracterizados por una histórica subrepresentación.

Violencia política y ausencia de garantías de seguridad

A esa situación de preservación invariable de las reglas de reproducción de la “democracia electoral” y de no superación de la subrepresentación, se le adiciona el impacto que tiene la continuidad de la violencia política en los territorios, la cual viene cegando de manera sistemática la vida de líderes y lideresas sociales –971 después de la firma del Acuerdo de paz– y, de manera particular, de exintegrantes de las FARC-EP, en una cifra que asume los rasgos de un exterminio al alcanzar 220 muertes, 38 intentos de asesinato y 15 desapariciones; a lo cual se agrega el homicidio de 44 familiares.

La no implementación integral del Acuerdo de paz en los territorios, particularmente la parálisis del conjunto de medidas y acciones para la reforma rural integral y la sustitución de cultivos de uso ilícito, entre otros, ha conducido a que la transformación de los territorios, concebida para el bienestar y el buen vivir de sus habitantes, haya tenido que ceder a la continuidad de la violencia precisamente porque los propósitos reformistas del Acuerdo de paz no han encontrado posibilidad de ser desplegados. El compromiso con la implementación declarado en forma reiterada por el gobierno Duque no ha trascendido la retórica; se ha traducido más bien en políticas y acciones de simulación mediante las cuales funciones y tareas que consuetudinariamente debe realizar el gobierno son presentadas ante la opinión pública y la comunidad internacional como si se tratase de ejecutorias de la implementación.

Junto con ello, tampoco ha sido apreciable la puesta en marcha del sistema de garantías de seguridad, previsto en el Acuerdo, con el cual se buscaba introducir una concepción de seguridad humana e integral que permitiese superar el enfoque predominante de la seguridad limitado al control del orden público e inmerso dentro de estrategias de carácter contrainsurgente, de combate contra el “enemigo interno”. Las expectativas sembradas por el Acuerdo acerca de nuevas condiciones para la producción social del territorio, con una llegada del Estado con

inversión social e institucionalidad y una amplia participación social y ciudadana y de las comunidades que lo habitan, han sido relegadas por políticas de creciente militarización que —en sentido estricto— representan un reedición actualizada de aspectos de la política de “seguridad democrática” que se impuso en el país en la primera década del presente siglo, tal y como se expresa en las Zonas Especiales de Intervención Integral (ZEII), conocidas como “Zonas Futuro”.

En consideración a lo anterior debe afirmarse que la reincorporación integral sufre una afectación severa en la medida en que a los firmantes del Acuerdo de paz y a los militantes del Partido de la FARC no se les está garantizando la vida; condición esencial para el ejercicio de la política y para el desarrollo de actividades económicas y sociales. A la ausencia de garantías para la vida, se le viene agregando durante el último año un nuevo problema: el desplazamiento forzado de exintegrantes de las FARC-EP, que entre tanto registra numerosos episodios individuales y de colectivos completos. Su localización geográfica es la siguiente: **1.** Antioquia: en los municipios de Ituango (Santa Lucía / Santa Rita)⁶, Frontino (Murri La Banquita), Urrao (Mande); **2.** Cauca: en los municipios de Miranda (Monterredondo) y Argelia (El Plateado); **3.** Meta: en el municipio de la Uribe (Vereda El Vergel - Uribe⁷); **4.** Huila: en el municipio de Algeciras⁸. Todos estos casos se han presentado entre enero y mediados de julio de 2020. Por cuenta de este fenómeno en curso no solo hay impactos sobre la reincorporación política, sino también sobre la reincorporación socioe-

6 “Ituango: la triste marcha del éxodo y la paz amenazada”. Consultar en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/excombatientes-de-las-farc-reincorporacion-bajo-fuego-noticias-de-colombia-hoy/687510>

7 “Fuerte golpe a la paz en Uribe”. Consultar en: <https://www.ondasdelmeta.com/2020/06/15/fuerte-golpe-a-la-paz-en-uribe/>

8 “La reincorporación de excombatientes de las Farc está bajo fuego”. Consultar en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/incursion-armada-en-quebradon-asesinan-a-familiares-de-nencer-barrera/687112>

conómica, en la medida que son dejados los territorios y con ellos los esfuerzos realizados para la normalización de la vida cotidiana y la puesta en marcha de proyectos productivos.

La situación descrita ha adquirido tales dimensiones que el Partido de la FARC se vio obligado a solicitar medidas cautelares de carácter colectivo a fin de garantizar derechos fundamentales, empezando por el derecho a la vida, ante la Jurisdicción Especial para la Paz y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Entre tanto, en respuesta a tal solicitud, la JEP le ordenó al gobierno de Duque la puesta en marcha de manera inmediata de políticas, medidas y acciones contempladas en el Punto 3.4. del Acuerdo de paz sobre Garantías de Seguridad, hasta ahora incumplidas (JEP, 2020).

Inseguridad jurídica e instrumentalización política de temas sensibles

El proceso de reincorporación se adelanta igualmente en un contexto de inseguridad jurídica. Pese a que el Acuerdo de paz incluyó una solución de justicia —la JEP— ajustada a los propósitos de la terminación de un conflicto armado y, en atención a los derechos de las víctimas, sujeta a parámetros internacionales y componente de un novedoso sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición, del que hacen parte también la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), son recurrentes tanto la pretensión de revisar los contenidos y diseños específicos de ese sistema, en general, y de la JEP, en particular, como la presión que se ejerce sobre sus componentes desde los otros poderes públicos, particularmente desde el poder ejecutivo, pretendiendo afectar la independencia que debe caracterizar su trabajo.

En el caso particular de la JEP es evidente el propósito de convertirla en una justicia contra las FARC, distanciada de un concepto de justicia especial de transición y más cercana en sus alcances y sanciones a la justicia penal. A pesar de que los y las exintegrantes de las FARC-EP se acogieron a la JEP⁹ y han respondido a todos sus requerimientos, en los casos que se encuentran en curso se han producido condenas mediáticas y de sectores políticos, particularmente de la derecha más extrema, que constituyen formas de intimidación sobre asuntos y decisiones que le corresponden a la Jurisdicción Especial (por ejemplo, en los casos de las retenciones ilegales, de la violencia sexual o del reclutamiento de menores). En el mismo sentido, se advierten presiones sobre los diseños del régimen de sanciones propias que viene construyendo esa jurisdicción, las cuales son contrarias a los propósitos reparadores de la justicia especial y buscan hacer prevalecer el castigo.

Desde esa perspectiva, se genera incertidumbre especialmente para antiguos integrantes de la comandancia guerrillera, en la medida en que la implementación tiende a asumir contenidos y formas no contempladas en el Acuerdo que responden a desarrollos normativos a discreción de la Jurisdicción Especial, generándose con ello una redefinición *de facto* de los términos convenidos por las partes, ya consagrados parcialmente –incluso con modificaciones unilaterales– en el ordenamiento general vigente sobre la materia.

Por otro lado, se registran propósitos de creación de “escenarios de incumplimiento” por parte de los y las exintegrantes de las FARC-EP, como se aprecia en el caso del manejo dado al inventario de bienes entregado por la extinta guerrilla el 15 de agosto de 2017. En efecto, tres años después de haber cumplido con ese compromiso, se ha preten-

9

“Las cifras de comparecencia a la JEP son contundentes. De las 12.422 personas que se han sometido a esa jurisdicción, 78,3% corresponde a exintegrantes de las FARC-EP; 20, 9% (2.590) a integrantes de la fuerza pública y solamente 0,7% (88) a agentes del Estado no integrantes de la fuerza pública” (CSIVI-FARC/CEPDIPO, 2020c, p. 136).



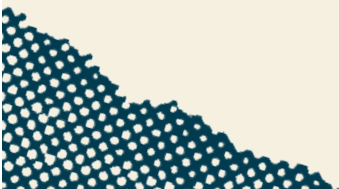
dido trasladar por vía normativa a la antigua comandancia guerrillera las responsabilidades para el aseguramiento de los bienes inventariados, las cuales recaen esencialmente sobre el Estado y su institucionalidad. Semejante pretensión se evidenció en el decreto 205 de 2020, en el que se fijó el plazo del 31 de julio del año en curso para la entrega de los bienes (a posponerse seguramente hasta el 31 de diciembre de 2020). El muy probable incumplimiento de ese mandato —por la imposibilidad material de su acatamiento— puede conducir a que se promueva en la JEP un “incidente de incumplimiento” del Acuerdo, a fin de provocar la exclusión de la antigua comandancia del régimen especial de la Jurisdicción y el traslado de su situación a la justicia ordinaria, lo cual traería incalculables consecuencias sobre la implementación, en general, y el proceso de reincorporación, en particular. cumplimiento

La pretensión de crear “escenarios de incumplimiento” se expresó recientemente en declaraciones del presidente Duque, quien exhortó a la JEP “a pedir información sobre las rutas del narcotráfico que utilizaban las Farc, las estructuras del lavado de activos y comercialización, con el fin de desarticular las redes ilegales que operan en el país”¹⁰. Lo anterior evidencia un claro desconocimiento —y el propósito de incumplimiento— de lo convenido en el Acuerdo de paz sobre la solución del problema de las drogas ilícitas (Punto 3.4) y, particularmente, del hecho de que las FARC-EP no fueron una organización narcotraficante. Precisamente el Acuerdo se sustenta en el reconocimiento del carácter político-militar de la organización guerrillera y de que eventuales vínculos con economías ilegales se dieron en el contexto y en relación con la rebelión armada.

A las situaciones de inseguridad jurídica aquí planteadas se le agrega el hecho de una puesta en marcha tardía y sin el lleno de todas las condiciones del sistema autónomo de defensa convenido en La

10

Ver: “Duque pide a Farc no evadir responsabilidad en entrega de información a la JEP”. Consultar en: https://www.wradio.com.co/amp/nota.aspx?id=4056755&__twitter_impression=true



Habana para llevar los casos de quienes hicieron parte de la organización guerrillera, lo cual afecta el derecho a la defensa.

Más allá de las situaciones particulares y de la forma como ellas se vayan resolviendo, la falta de certeza respecto del cumplimiento de las reglas convenidas para el ejercicio de la justicia, afecta las condiciones generales de la reincorporación. La instrumentalización política de los hechos ocurridos durante la guerra, y la pretensión de explicarlos a partir de un concepto de “guerra contra la sociedad” llevada a cabo presuntamente por parte de las FARC-EP, se constituyen en un factor de producción de un clima político-cultural adverso a los propósitos de construcción de paz y de la reincorporación integral.

Lo mismo puede aseverarse respecto del proceso de esclarecimiento de la verdad y de las tareas de la CEV. En este caso, a pesar de que han sido las FARC-EP, sus exintegrantes y su organización política sucesora quienes ha demostrado toda la disposición y el compromiso —con su comparecencia y con hechos concretos de cara a las víctimas del conflicto— de ofrecer verdad amplia exhaustiva, es evidente la pretensión de menospreciar —y desfigurar— tal disposición y compromiso (CSIVI-FARC/ CEPDIPO, 2020c, pp. 142-150). Al tiempo que se producen juzgamientos mediáticos y de diversos sectores de la sociedad, particularmente de los alineados en el campo de la derecha política, respecto de las contribuciones de la antigua guerrilla y sus exintegrantes, persiste un tratamiento asimétrico, cuando no el silencio, frente a las múltiples responsabilidades derivadas del orden social vigente, del Estado, de los funcionarios políticos en diferente nivel y escala, del empresariado, de los medios de comunicación y, en general, de los llamados terceros civiles, entre otros, así como de los propios paramilitares. La focalización de las responsabilidades en la guerrilla y sus mandos, acompañada de las sentencias sobre la presunta no aceptación de ellas, se erige en factor adicional de enrarecimiento del contexto y las condiciones de la reincorporación. En la misma dirección actúan las valoraciones sesgadas sobre el trabajo de la UBPD. Mientras

que las desapariciones forzadas llevadas a cabo a través de prácticas de “terrorismo de Estado” han estado hasta el momento ausentes, el trabajo de la Unidad se ha focalizado en demostradas contribuciones exguerrilleras (CSIVI-FARC/ CEPDIP0, 2020c, pp. 140-142).

En suma, el proceso de reincorporación se desenvuelve en un contexto de intensa disputa política, en el que se pretende posicionar la tesis sobre un proceso de paz y de reincorporación guerrillera basado en la impunidad y la falta de compromiso de los y las exintegrantes de la guerrilla con la verdad y los derechos de las víctimas. Además de tratarse de líneas falaces de argumentación, que desconocen las realidades de una reincorporación guerrillera en la que el compromiso con la verdad y las víctimas del conflicto han sido concebidas como parte integral de ella, debe señalarse que de ellas se derivan procesos de estigmatización que pueden conducir a la justificación del ejercicio de la violencia política contra quienes de buena fe dejaron las armas. A lo cual se adiciona la pretensión de presionar para que el proceso de reincorporación se acompañe del arrepentimiento y de la condena del alzamiento armado contra el Estado y el orden social que ha imperado en el país. En ese aspecto, la venganza sistémica busca imponerse incluso sobre una concepción religiosa de la reconciliación.

La reincorporación socioeconómica. Entre lo básico y la precariedad

La situación de la reincorporación socioeconómica presume la consideración de las prestaciones económicas derivadas del Acuerdo, el acceso y disfrute de derechos sociales, para lo cual se encontraba previsto el diseño y puesta en marcha de planes y programas especiales y la elaboración y ejecución de proyectos productivos, concebidos como parte de un proceso de “normalización” que tiene como supuesto la inserción económica y productiva.

Prestaciones económicas

Las prestaciones económicas se han venido reconociendo en los términos acordados. Con excepción de los exguerrilleros y las exguerrilleras pendientes de acreditación, la población en proceso de reincorporación ha accedido a la asignación única de normalización y a la renta básica. En su momento, esta renta se concibió como un ingreso básico de existencia para los primeros 24 meses de la reincorporación. En el entretanto, se presumía que los proyectos productivos entrarían en operación y podrían constituirse en fuente estable de generación de ingresos. Como es sabido, eso no ocurrió y, a la fecha, el 68.2% de la población exguerrillera no tiene aún su proyecto aprobado. Así es que a tres años de haberse iniciado formalmente el proceso de reincorporación, la gran mayoría de los exguerrilleros y exguerrilleras (incluidos los que tienen proyectos productivos) no cuentan con un ingreso mensual estable derivado de una actividad productiva o de su participación en el mercado de trabajo.

En ese aspecto, en un entendimiento de individualización, la continuidad de un ingreso mensual garantizado adquiere particular relevancia para la estabilidad del proceso de reincorporación. El Acuerdo y luego el ordenamiento jurídico de la reincorporación previeron que a la finalización del tiempo de reconocimiento de la renta básica (24 meses), era posible recibir una asignación mensual equivalente al 90% del SMLV si se accedía a una ruta educativa y se permanecía en ella. Como se mostró en el capítulo anterior, esa opción ya se encuentra definida a través de la llamada Ruta de Reincorporación (RR), solo que con mayores condicionamientos y regulaciones restrictivas. La asignación mensual se concederá hasta que se alcancen los “criterios de cumplimiento” de los componentes de la RR.

No está suficientemente clara la situación de la población en discapacidad que produjo la guerra, como tampoco la de los adultos mayores o con una enfermedad de alto costo, para quienes se torna más difícil

responder a los requerimientos, cuando, además, se les señala que alcanzados los “criterios de cumplimiento” podrán continuar accediendo a la asignación mensual según los lineamientos del CNR y con sujeción a la disponibilidad presupuestal.

Prestaciones sociales

Salud

En materia de salud, educación y vivienda, más allá de lo que se ha registrado hasta el presente de la reincorporación, en el futuro inmediato –como en buena medida lo ha sido hasta ahora– no variarán las condiciones respecto de aquellas que soporta la población definida en los discursos gubernamentales como “vulnerable”. En ese aspecto, las obligaciones del Estado frente a la reincorporación se definen más por la oferta institucional para acceder a los servicios que existen para la “población vulnerable”, que por el disfrute del respectivo derecho, aunque con parámetros que, en general, se encuentran indefinidos. La especificidad de la población en reincorporación se va diluyendo.

Así es que la precariedad que se advierte socialmente para la mayoría de la población es la misma que acompaña el proceso en reincorporación en los campos señalados. En el caso de salud, se trata básicamente de continuar garantizando el acceso al régimen subsidiado como se ha hecho hasta ahora. En efecto, el 98% de la población exguerrillera se encuentra afiliado a ese régimen. A esa situación se adiciona que

el desmonte de los esquemas de salud sin corresponsabilidad en los territorios representa uno de los principales riesgos para la población en proceso de reincorporación, aunado al desarrollo del Plan Nacional de Salud Rural que cuenta con una visión de comercialización de la salud, sin solucionar las reales barreras de acceso. Además, que existe una dificultad

de acceso a datos de pacientes con patologías de alto costo o limitaciones de acceso de atención. (...) Las barreras existentes en el sistema de salud, se ven profundizadas en el área rural y no hay conocimiento en los territorios sobre mecanismos de exigibilidad del derecho, y en algunos casos, sobre las rutas de atención (CNR-FARC, 2020).

Educación

En materia de educación, más allá de los importantes esfuerzos realizados por los y las exintegrantes de las FARC-EP con el apoyo de la comunidad internacional, especialmente del gobierno del Reino de Noruega a través del programa Arando la Educación¹¹, no hay programas especiales para quienes estuvieron alzados en armas¹². En lo que se refiere a la creciente demanda por educación técnica, tecnológica o del nivel superior no se advierte respuesta gubernamental¹³. Según CNR-FARC:

-
- 11** “El programa Arando la Educación, implementado por la Fundación Colombiana de Ex Combatientes y Promotores de Paz (FUCEPAZ) y el Consejo Noruego para Refugiados (NRC) en el convenio 183 prestó atención a 3.300 personas a través de cuatro modelos educativos. Modelo Educativo de educación básica y media (Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD) en Meta, Guaviare, Caquetá, Antioquia, Putumayo, Cesar, Guajira, Tolima y Norte de Santander; Modelo educativo TRANSFORMOS en Meta y Antioquia; Modelo etnoeducativo para las comunidades negras del Pacífico colombiano en Cauca, Nariño y Chocó y el Modelo Educativo SER HUMANO en Norte de Santander, Cesar y Guajira. 3.645 personas fueron focalizadas, de ellas 1.718 son personas en proceso de reincorporación y 1.927 pertenecen a las comunidades aledañas a los espacios en los que opera el programa” (CNR-FARC, 2020, p. 26).
 - 12** Según la ONU, con fecha de corte del 26 de marzo de 2020, 5.224 exintegrantes de la guerrilla se encuentran inscritos en programas educativos de enseñanza primaria y secundaria; 1.768 han cursado formación profesional en el SENA (Consejo de Seguridad - ONU, 2020b).
 - 13** En materia de educación universitaria deben destacarse las 1.000 becas otorgadas gobierno de Cuba para adelantar estudios de medicina destinadas a exintegrantes de FARC-EP, o sus familias, hijos de exmilitares y víctimas del conflicto.

La reincorporación en materia educativa ha significado para el gobierno el acceso a alternativas de formación que no se distancian ni reflejan el reconocimiento especial con que debe contar la población que se acogió al Acuerdo de paz. Esto implica que muchas de las iniciativas por las que se ha logrado obtener acceso, fundamentalmente a niveles de educación superior, han presentado un sin número de obstáculos que no incentivan la continuidad del proceso (...).

Antes bien, gran parte de la vinculación a formación profesionalizante que se ha logrado ha resultado de la gestión propia o del colectivo político, sin respaldo de la institucionalidad competente en materia de reincorporación y educativa en Colombia. Vale la pena señalar que el sistema educativo no se ha puesto a disposición de las oportunidades de formación en referencia a la necesidad de flexibilización de sus condiciones de ingreso y modalidades de estudio, así como con la oferta del apoyo efectivo para el sostenimiento de quienes logran el acceso (...) (CNR-FARC., p. 26).

Y señala que “la recientemente expedida ruta de reincorporación confirma que las apuestas institucionales del actual gobierno en materia educativa son de corto aliento”, no trascienden la priorización de la educación básica y media y se limitan al apoyo para el acceso a la oferta institucional existente.

Por otra parte, en lo que respecta a la validación de saberes solamente se han registrado avances en materia de salud. Con el apoyo de la Cruz Roja Colombiana y de la Cruz Roja Noruega se ha logrado poner en marcha un programa a desarrollar en cuatro fases, de las cuales dos concluyeron en 2019 con 159 personas graduadas como auxiliares de enfermería, salud pública, servicios farmacéuticos, servicios administrativos y salud oral. En la actualidad, para la fase 3, hay 110 personas inscritas. En otros campos, la validación de saberes no ha pasado de ser una expectativa.

Vivienda

La vivienda constituye una de las necesidades fundamentales de la población exguerrillera en proceso de reincorporación. En el censo socioeconómico realizado por la Universidad Nacional se identificó que “el 87% de los exguerrilleros y el 57% de los milicianos no tenían un lugar donde ir”, a lo cual se adicionaba que “el índice de carencia de vivienda aumentaba con el tiempo de vinculación dentro de la organización” (Ospina, 2020). Las respuestas frente a esta situación son más que reducidas y de nuevo tienden a limitarse a la oferta institucional para el conjunto de la “población vulnerable”, en la que prima una política de subsidios. Según las Naciones Unidas, “el gobierno ha dado prioridad a 1.337 excombatientes que viven fuera de los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación y que están afilados a las cajas de compensación familiar” (Consejo de Seguridad – ONU, 2020a, junio p. 7).

En lo que concierne a quienes habitan los ETCR y las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) no ha habido respuesta institucional, entre otros factores, por la falta de acceso a la tierra. La opción de destinar los 8 millones de pesos de proyectos productivos para iniciativas de vivienda no se ha podido llevar a cabo, salvo en contadas excepciones. No se ha cumplido con lo consagrado en el Acuerdo acerca de que “La identificación de proyectos y mecanismos que permitan el acceso a vivienda incluido los proyectos de autoconstrucción merecerán un tratamiento prioritario y gozarán de especial atención y apoyo por parte del Gobierno” (Punto 3.2.2.7.).

Todo indica que en el horizonte de las soluciones de mediano y largo plazo al gobierno no le interesa promover una política de vivienda que refuerce un concepto de reincorporación colectiva y que en perspectiva conduzca al surgimiento de nuevos asentamientos rurales. La idea guerrillera de las “ciudadelas de paz” propuesta en La Habana nunca encontró la debida respuesta del Estado. Las razones no pueden ser

otras que políticas, pues técnicamente se ha demostrado que proyectos de vivienda sustentados en la autoconstrucción colectiva se realizan a un costo inferior, frente a aquellos promovidos por las políticas gubernamentales de subsidios¹⁴.

Los avances observados en materia de vivienda se explican esencialmente por las dinámicas organizativas y productivas impulsadas por los exguerrilleros y exguerrilleras que se encuentran en los ETCR y las NAR. Las experiencias más avanzadas hasta el momento – sorteando todo tipo de obstáculos, incluidos los derivados de la institucionalidad estatal– son las de Pondores y Tierra Grata en la región Caribe, en las que con aportes de exintegrantes de las FARC-EP y el Fondo Europeo para la Paz se encuentran en curso proyectos colectivos de construcción de vivienda.

A propósito de la importancia, los rasgos y alcances de proyectos de construcción de vivienda “desde abajo”, Ospina señala:

Las cooperativas de base, constituidas por excombatientes, vienen asumiendo un rol cada vez más importante en la sostenibilidad del proceso productivo y de la reincorporación en general. Para la puesta en marcha de proyectos de vivienda y hábitat, las cooperativas de base asumen la preparación y regulación de la autoconstrucción, así como la planeación del uso y disfrute de las viviendas, procurando su “sostenibilidad social”. Así mismo, la gestión y administración de unidades productivas que se puedan impulsar en el sector de la construcción.

Otro factor sustancial que se viene desarrollando en los ETCR/NAR donde se ha priorizado la vivienda, tiene que ver con la participación de los

14 “Los subsidios familiares de vivienda rural anunciados por la Alta Consejería a través de las Resoluciones 933 y 934 de 2019 comprenden cerca 50 millones de pesos (14.000 USD) para viviendas de 55 m². Mientras en el modelo territorial, particularmente en el contexto de La Guajira y Cesar, el trabajo técnico indica viviendas por autoconstrucción asistida de 74 m² por 20 millones de pesos (5.000 USD)” (Ospina, 2020, p 4).

excombatientes en la definición de los diseños de sus viviendas, ajustándose a las expectativas, intereses y necesidades de la población. Trascendiendo la concepción simple del “beneficiado” y fortaleciendo la apropiación y pertenencia a su vivienda y al proceso en general. Estos espacios de construcción colectiva garantizan el enfoque territorial que debe transversalizar cada una de las acciones derivadas de los Acuerdos de Paz

La confluencia de la autoconstrucción asistida, el rol de las cooperativas y la promoción de la participación se complementan con la intervención de las entidades regionales que contribuyen con asistencia técnica, estudios previos, gestión, articulación con el sector privado, entre otros, generando nuevas redes de relacionamiento y sinergias en función de la vivienda y el hábitat.

Estos desarrollos que se vienen registrando en algunos AETCR por la población en reincorporación, representan esfuerzos y aprendizajes valiosos, así como insumos para la configuración de un modelo alternativo de vivienda para la reincorporación y para los más vulnerables en Colombia. Una propuesta efectivamente territorial y profundamente social que contrasta con el modelo convencional de vivienda que reproduce la política de Paz de Legalidad” (Ospina, 2020, pp. 3-4).

Y concluye:

Los procesos de autoconstrucción asistida o de ayuda mutua que se vienen promoviendo desde varios AETCR/NAR son factor central de una apuesta sostenible de vivienda y el hábitat, que genera rendimientos e impacto en lo social y económico. En este contexto las cooperativas deben jugar un rol importante en su regulación y administración. Es muy importante que ECOMUN como cooperativa de tercer nivel proyecte la constitución de su departamento de vivienda para promover el modelo integral de la vivienda cooperativa (Ospina, 2020, p. 6).

Programas especiales

Como ya se señaló, tanto el Acuerdo de paz como la normatividad que lo desarrolló previeron la puesta en marcha de planes o programas necesarios para la atención con enfoque de derechos integrales de la población beneficiaria del proceso de reincorporación. La tendencia de este proceso indica, sin embargo, que la gran mayoría de los planes o programas que fueron señalados en forma taxativa no han tenido un desarrollo específico. Tales programas se concebían como especiales en la medida en que su formulación debía derivarse del censo socioeconómico realizado por la Universidad Nacional, al tiempo que debían responder a las necesidades de grupos poblacionales específicos. Lo hasta ahora hecho se limita al ofrecimiento de la oferta pública (estatal) en diferentes campos, pero sin el debido reconocimiento de la especificidad que resulta del ser parte de la población en proceso de reincorporación.

En ese aspecto, no se ha evidenciado compromiso gubernamental de contribuir al proceso de reincorporación integral. Un concepto de plan o de programa, con poblaciones claramente definidas, con propósitos y objetivos establecidos, con metas y prioridades, e incluso con proyectos específicos, no se conoce a tres años de iniciado el proceso de reincorporación. En la RR los programas especiales fueron desconocidos, así se pueda afirmar que algunos de sus componentes responden a una idea de atención de la población en proceso de reincorporación con un enfoque de derechos. Tal y como en los casos ya expuestos de salud, educación y vivienda, que se sustentan en las mismas políticas, medidas y acciones concebidas para la "población vulnerable", lo mismo ocurre respecto de la mayoría los programas especiales.

Los casos en los que se ha trascendido la oferta estatal se explican por autogestión de la población exguerrillera, de sus organizaciones o del componente FARC del CNR. Tales son, verbigracia, los ejemplos del programa "Arando la educación", cuyos rasgos y alcances ya fueron

expuestos, o del convenio celebrado con el CICR para la validación de saberes en salud o del programa “Ambiente para la Paz, Vida Digna y Reconciliación”, que realiza acciones de fortalecimiento del proceso organizativo de la Fundación Colombiana de Ex Combatientes y Promotores de Paz (FUCEPAZ), a través del desarrollo de 4 componentes: “Aprender haciendo ambiente para la paz”, “Medios de vida”, “Rutas ambientales para la reconciliación” y “Voces que se reconocen”¹⁵. Empero, ninguna de estas importantes iniciativas, con resultados tangibles, además, puede equipararse al concepto de “programa especial”, concebido en el Acuerdo.

La reunificación familiar, a pesar de ser un tema sensible, no ha tenido las respuestas necesarias, más allá de la conformación de una Mesa Técnica de Reunificación Familiar. Según el censo realizado por la Universidad Nacional, 5.412 exguerrilleros y exguerrilleras tenían hijos vivos. En 1.964 casos había interés por recuperar la custodia. Los avances —sin registro— en la materia se han dado por iniciativa de las propias familias.

El acompañamiento sicosocial, la cultura, la recreación y el deporte, la empleabilidad y la productividad son ejemplos en los que tampoco se ha desarrollado programa especial alguno. También en estos casos se trata de la oferta estatal para población vulnerable. Lo mismo se puede aseverar de las medidas de protección y atención de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación.

Con respecto a los adultos mayores, o a personas en discapacidad ocasionada por la guerra, no hay tampoco ningún programa especial. Lo único es la posibilidad —como ya quedó expuesto— de reconocimiento de la asignación mensual, según disponibilidad presupuestal.

15

Las acciones del programa se han adelantado a través del convenio suscrito con el Consejo Noruego para Refugiados. Según el CNR-FARC, este programa “ha sido un espacio de reconciliación entre la población en reincorporación y las comunidades aledañas, lo que ha permitido el trabajo mancomunado en los territorios y el aporte al desarrollo de las regiones” (CNR-FARC, 2020, pp. 26-27).



Como se ha podido apreciar, a tres años de iniciado el proceso de reincorporación no hay un solo programa especial formulado en desarrollo de las funciones del CNR; por la misma razón no es identificable la disposición de recursos para ese propósito.

Localización geográfica de la reincorporación

Según las Naciones Unidas, 9.279 exintegrantes de antigua guerrilla, es decir, cerca del 70%, viven fuera de los (antiguos) ETCR, repartidos en cerca de 500 municipios (Consejo de Seguridad - ONU, 2020a)¹⁶. La población exguerrillera se encuentra en 23 (antiguos) ETCR (quienes estaban en el ETCR de Sara Lucía de Ituango sufrieron desplazamiento forzado hacia la zona rural de Mutatá), y se han conformado 93 Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) (Ver anexos N.º 1 y 2). Como se advierte en los mapas N.º 1 y 2, tras la localización inicial de los guerrilleros y guerrilleras de las FARC-EP en las ZVTN se ha llevado a cabo un proceso de diseminación geográfica de la población en proceso de reincorporación.

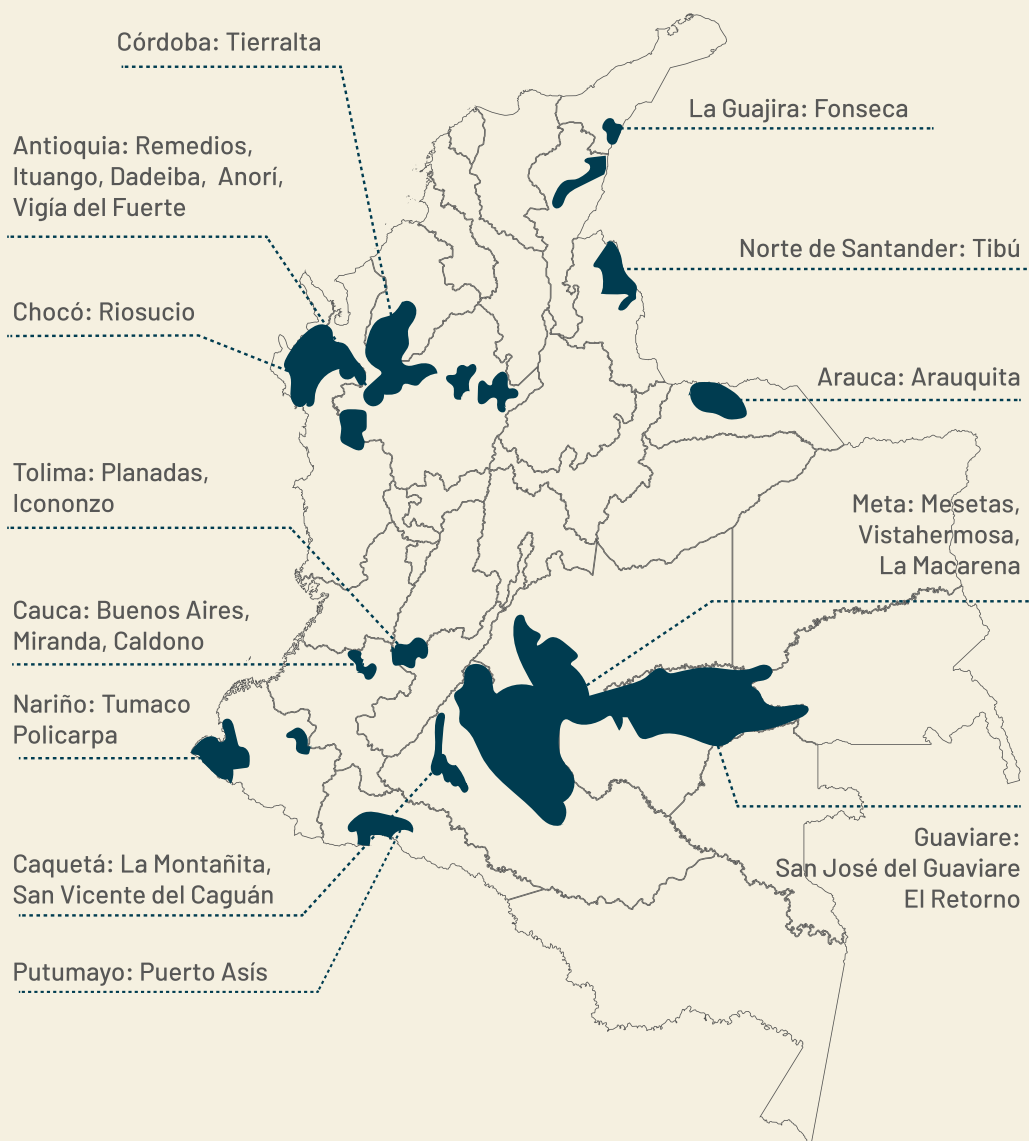
Acceso a tierras y situación de los ETCR

El acceso a la tierra constituye una de las condiciones necesarias para la “normalización” del proceso de reincorporación en las áreas rurales. Además de generar condiciones materiales para que se produzcan asentamientos definitivos de la población exguerrillera, habilita la posibilidad de darle –relativa– sostenibilidad socioeconómica a la reincorporación través de proyectos colectivos, y brinda también opciones para avanzar en la solución de la problemática de vivienda.

16

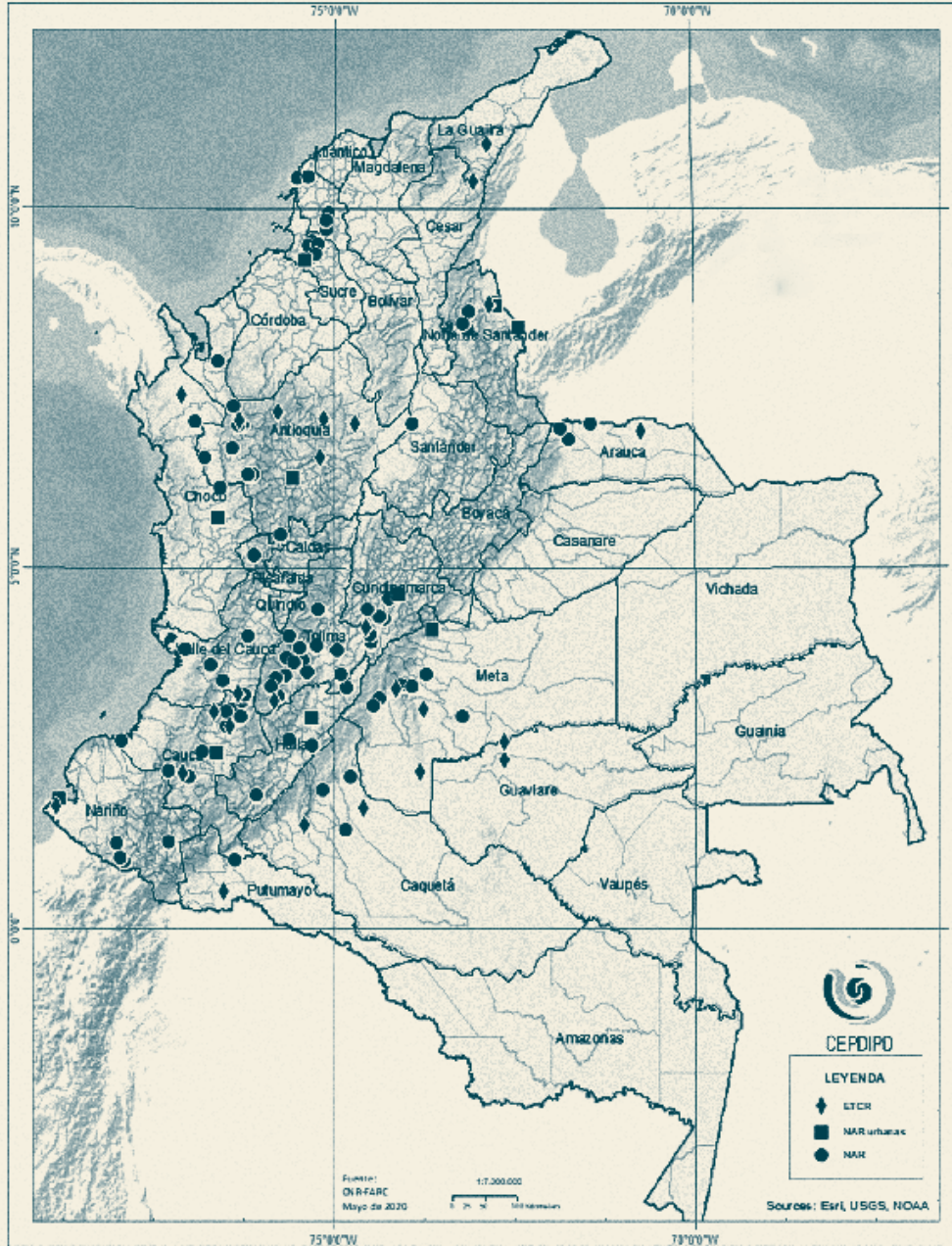
Según CNR-FARC, 2.893 firmantes del Acuerdo se encontraban en los ETCR; 9.412 fuera de ellos; y sobre 741 no se tenía información.

MAPA N.º 1. Zonas Veredales y Puntos Transitorios
de Normalización para las FARC-EP



Fuente: CINEP, Programa por la Paz, 2017.

MAPA N.º 2. Distribución geográfica Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR)



Fuente: Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2020.

Según el componente FARC del CNR a mayo de 2020 se habían identificado 181 predios equivalentes a 13.128 hectáreas, tasadas en 155 mil millones de pesos. Tales predios fueron identificados por 23 ETCR, dos Áreas de Reincorporación y el Campamento Simón Trinidad en Mesetas. Desde 2017 se instaló una mesa técnica de tierras del CNR para buscar salidas a la problemática del acceso a la tierra. Se le solicitó a la Agencia Nacional de Tierras iniciar procesos de compra y considerar “la posibilidad de entregar provisionalmente la posesión de los predios a las asociaciones del colectivo FARC, mientras se definía el sujeto de adjudicación” (CNR-FARC, 2020, p. 16). Esa iniciativa no ha arrojado resultados que permitan registrar avances en esa materia. Las Naciones Unidas afirman que los avances “siguen siendo limitados. Hasta la fecha la Agencia Nacional de Tierras solamente ha adquirido un predio, en el antiguo espacio territorial de capacitación y reincorporación de Colinas (Guaviare), pero aún no se ha adjudicado por problemas jurídicos” (Consejo de Seguridad – ONU, 2020a, p. 6).

La Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, por su parte, anunció en mayo de 2019, frente a la circunstancia de la finalización formal de los ETCR el 15 de agosto del mismo año, el diseño y puesta en marcha de una “Estrategia de Consolidación de los ETCR” y anunció la conformación de una Mesa Intersectorial de la Reincorporación con la participación de delegados de 10 instituciones del Estado. Según el componente FARC del CNR, “desde que se puso en marcha esta Estrategia dejó de funcionar la Mesa Técnica de Tierras del CNR, quedando este tema limitado a la compra de predios de los ETCR que esta contempla, desconociendo a las Nuevas Áreas de Reincorporación” (CNR-FARC, 2020, p. 17)¹⁷.

17

Según el Informe de Naciones Unidas, la Mesa Técnica de Tierras del CNR se volvió a reunir en mayo de 2020, “foro en el que se está discutiendo la exploración de vías alternativas para que los excombatientes y las excombatientes accedan a tierras”.

En ese sentido, debe afirmarse que la señalada estrategia desconoce las nuevas realidades del proceso de reincorporación de un importante segmento de la población en proceso de reincorporación en lo que concierne a la nueva localización geográfica en los NAR. A ello se agrega que en su diseño y conceptualización se ha hecho caso omiso del CNR, el cual viene siendo vaciado de las funciones que en materia de política de reincorporación le dio el Acuerdo de paz y la normatividad vigente, “equiparándolo a simple destinatario de una política de gobierno o como dinamizador en territorio de una estrategia diseñada unilateralmente por éste” (CNR-FARC, 2020, p. 17).

En 2019, la ARN presentó al CNR su diagnóstico sobre la situación de los ETCR definiendo 13 que inicialmente tuvieron vocación para su consolidación y 11 con barreras para la estabilización (ver esquema N.º 1).

Como se puede apreciar, en el balance de la localización geográfica de la reincorporación no se incluyen, como ya se dijo, los NAR, sino que este se limita a los ETCR existentes¹⁸, sin que se haya formulado aún una alternativa acerca de su continuidad. La información disponible habla apenas un “borrador de estrategia para la transición y consolidación” de los antiguos ETCR “que incluye la adquisición de tierras, la implementación de proyectos de vivienda (...) y la integración de estas áreas en el ordenamiento territorial” (Consejo de Seguridad – ONU, 2020a, p. 8). No hay aún definiciones sobre una solución de lugares para la reincorporación colectiva en el mediano y largo plazo, en los cuales se pueda pensar en la conformación de nuevos asentamientos con el respectivo reconocimiento

18 Según la Contraloría, para el sostenimiento de los ETCR en 2019 se ejecutaron 15.373 millones de pesos, distribuidos en pago de servicios públicos, suministros, arrendamientos, y administración. Ver: Contraloría General de la República (2020). Si se considera que en ese año se encontraban en los ETCR 2.946 exintegrantes de las FARC-EP, el costo per cápita mensual apenas fue de 435.000 pesos mensuales.


institucional. Por lo pronto, se enfrenta la situación de hecho que se ha generado y que exige una pronta respuesta por parte del Estado¹⁹.

ESQUEMA N.º 1. Estabilización de los ETCR según la ARN

13 ETCR que inicialmente tuvieron vocación para consolidación			
Comprado	 Agua Bonita <i>La Montañita - Caquetá</i>	Comprado	 La Guajira <i>Mesetas - Meta</i>
	 Colinas <i>San José del Guaviare - Guaviare</i>		 Miravalle <i>San Vicente del Caguán - Caquetá</i>
Compra directa	 El estrecho <i>Patía - Cauca</i>	En revisión	 La Reforma <i>Vistahermosa - Meta</i>
	 La Plancha <i>Anorí - Antioquia</i>		 Monterredondo <i>Miranda - Cauca</i>
	 El Oso <i>Planadas - Tolima</i>		
	 Llano Grande <i>Dadeiba - Antioquia</i>		
	 La Fila <i>Icononzo - Tolima</i>		
 Pondores <i>Fonseca - Guajira</i>			

continúa en siguiente página...

19 "Trece ETCR permanecerán en sus territorios y once serían trasladados". Entrevista a Andrés Stapper, director de la Agencia para la Reincorporación. Consultar en: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/el-proceso-de-paz-durante-la-pandemia-entrevista-con-andres-stapper-518826>

13 ETCR con barreras para la estabilización visitados				
HABILITADO	Compra directa	 Filipinas <i>Araucaria - Arauca</i>	En revisión	 Caracolí <i>Carmen del Darién - Chocó</i>
		 El Ceral - La Elvira <i>Buenos Aires - Cauca</i>		
	Baldío	 Caño Indio <i>Tubú - Norte de Santander</i>		
TRASLADO CONCERTADO	Compra directa	 Los Monos <i>Caldona - Cauca</i>	En te territorial	 Carrizal <i>Remedios - Antioquia</i>
		 Yari <i>La Macarena - Meta</i>		 La Pradera <i>Puert Asís - Putumayo</i>
		 Charras <i>San José del Guaviare - Guaviare</i>		
		 Santa Lucía <i>Ituango - Antioquia</i>		
			 La Variante <i>Tumaco - Nariño</i>	CD

Fuente: ARN, 2019.

Los procesos asociativos y el lugar de ECOMUN

En la perspectiva de desarrollar el concepto de reincorporación colectiva de carácter socioeconómico, los procesos asociativos juegan un papel central. Según los diseños del Acuerdo de paz consagrados en la normatividad analizada, se esperaba que ECOMUN constituyese un eje articulador del proceso dada su naturaleza especial, consistente en representar una organización cooperativa de primer nivel, y al mismo tiempo tener la capacidad de ser organización de segundo nivel (federación de cooperativas) y de tercer nivel (confederación).

La idea inicial de estructurar una organización fuerte de “economías sociales del común” en cabeza de ECOMUN, que contribuyese a liderar de manera planificada y centralizada con seccionales territoriales el proceso de reincorporación colectiva, así como de articular su trabajo en perspectiva de articulación y coordinación con organizaciones cooperativas no necesariamente conformadas por exguerrilleros y exguerrilleras (en segundo y tercer nivel), no ha logrado aún materializarse. Un primer paso y un haber importante lo constituye sin duda la conformación de la entidad, que se acompañó de importantes procesos de formación cooperativa y de su correspondiente certificación.

Debe destacarse que en el proceso de estructuración organizativa se ha logrado a la fecha la afiliación a ECOMUN de 109 organizaciones de economía social (cooperativas de base y asociaciones, principalmente); asimismo que se han conformado 7 nodos regionales (Caribe, Noroccidente, Nororiente, Centro, Oriente, Occidente, Sur, Suroccidente), con los que se espera un despliegue del trabajo territorial de la entidad (ECOMUN, 2020). En todo caso, se advierte que a pesar de que ECOMUN se encuentra ejecutando algunos proyectos, la mayoría de ellos orientados al fortalecimiento organizacional, su proceso ha sido lento y no exento desde un inicio de numerosas dificultades, incluidas las provenientes de la institucionalidad estatal que se ha resistido al reconocimiento de su naturaleza especial y al ofrecimiento de condiciones excepcionales para su funcionamiento²⁰.

A las dificultades propias del proceso de fortalecimiento organizacional, se le han agregado problemas internos derivados de entendimientos encontrados entre quienes integran ECOMUN respecto de su

20

Según la Contraloría General, sin precisar la fuente, se afirma que habría “una disminución en el número de participantes de Ecomún, toda vez que, de 2.112 participantes de la cooperativa vinculados en 2018, para 2019 únicamente el 7% continuaron vinculados. A esto se suma, que los proyectos productivos individuales y colectivos referenciados anteriormente ninguno de ellos pertenecía a Ecomún” (CGR - Contraloría General de la República, 2020, 185-186).



papel en el proceso de reincorporación y de las políticas y prioridades a desarrollar. De ellos hacen parte aspectos relacionados con la definición de las afiliaciones; la incorporación de otras organizaciones cooperativas o asociaciones de naturaleza solidaria; el desarrollo de actividades sectoriales y de proyectos productivos; la prestación de servicios propios de las entidades cooperativas; el diseño y puesta en marcha de programas especiales derivados de las necesidades de la reincorporación y la coordinación de estos con las —precarias— políticas de reincorporación impulsadas por la institucionalidad estatal, y el relacionamiento con organizaciones de economía social que no son de exintegrantes de las FARC-EP, entre otros. En la proyección de ECOMUN, el propósito de la reincorporación colectiva tiene una indiscutible reserva, aún insuficientemente explorada y apoyada.

Por otra parte, por razones que tienen su explicación en las condiciones concretas de la reincorporación y en las dinámicas territoriales desiguales y diferenciadas, al finalizar 2019, según el CNR-FARC, se habían registrado 125 procesos asociativos de exintegrantes de la guerrilla. De ellos, 82 correspondían a organizaciones cooperativas, 30 a asociaciones, especialmente de carácter agropecuario, y el resto se distribuyó entre fundaciones, juntas de acción comunal y sociedades por acciones simplificadas (CNR-FARC, 2020,10). En tales procesos se encontraban agrupados 5.732 exguerrilleros y exguerrilleras, es decir, cerca del 43% de la población en proceso de reincorporación.

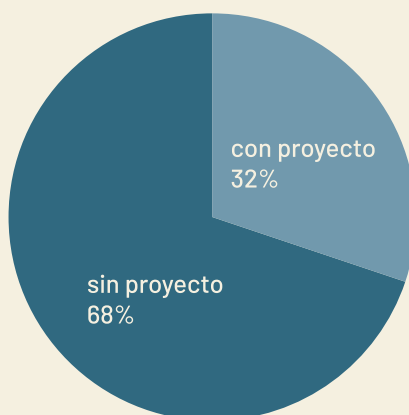
Tales indicadores dan cuenta de procesos asociativos, incluidos los cooperativos, dispersos, que corresponden a entidades pequeñas, de reciente creación —por razones obvias—, con problemas de sostenibilidad económica y financiera, y sin la capacidad de desplegar los servicios que les son propios a este tipo de organizaciones de economía solidaria. En ese despliegue organizativo “desde abajo” hay un potencial que de lograr articularse y coordinarse en torno a ECOMUN podría conducir a un reforzamiento de las condiciones de la reincorporación

colectiva e incluso a que esta se pudiese concebir también en relación con otros procesos del llamado sector social de la economía.

Proyectos productivos

La dinámica exhibida por el diseño y puesta en marcha de proyectos productivos muestra que 4.247 firmantes del Acuerdo, es decir, el 31.7% del total de la población acreditada, se encontraban cobijados por proyectos productivos. De acuerdo con ello, el 68,3% de la población exguerrillera no cuenta aún con un proyecto aprobado (Ver gráfica N.º 2).

GRÁFICA N.º 2. *Distribución de la población en reincorporación. Según proyectos*



A junio 26 de 2020 se encontraban autorizados 57 proyectos productivos colectivos que abarcan una población de 2.712 exintegrantes de la guerrilla (20,2% del total). Del conjunto de esos proyectos, 48 habían recibido desembolsos. Por otra parte, 1.309 proyectos individuales que comprenden 1.535 exguerrilleros y exguerrilleras (11.5% del total) habían recibido el visto bueno. De acuerdo con las Naciones Unidas,

“la aprobación de proyectos productivos individuales avanza más rápidamente que la de proyectos colectivos: desde comienzos de 2020 se han aprobado 415 proyectos individuales, que benefician aproximadamente a 492 excombatientes y 10 proyectos colectivos que benefician a 258 excombatientes” (Consejo de Seguridad – ONU, 2020a). Según el componente FARC del CNR, “la ARN ha estimulado la formulación e implementación de “proyectos productivos individuales” generando un aumento cuantitativo en el número de proyectos aprobados, pero con deficiencias similares y mayores que las encontradas en los proyectos colectivos” (CNR-FARC, 2020, p. 13).

La información básica de 52 proyectos productivos colectivos se encuentra en la tabla N.º 1.

TABLA N.º 1. *Datos generales proyectos productivos de reincorporación*

	Proyectos aprobados	Proyectos desembolsados
Número de proyectos	52	43
Cantidad de personas en proyectos	2.546	2.158
Porcentaje de personas en proyectos	19,28%	16,35%
Costo total de proyectos	\$28.508.634.820	\$23.313.508.786
Recurso total 8 (millones) Gobierno	\$20.368.000.000	\$17.264.000.000
Recurso aportada por Cooperación (MPTF)	\$7.351.566.627	\$5.700.481.754
Otros aportes (mano de obra y otros)	\$789.068.193	\$349.027.032

Fuente: *CNR-FARC*

Las condiciones generales adversas de la reincorporación colectiva se expresan también en la situación de los proyectos productivos

de carácter colectivo. Según el citado informe del Secretario General de la ONU, “más de dos tercios de los proyectos productivos siguen implementándose en tierras arrendadas, y no se ha avanzado en la concesión de tierras para este fin”. A esa de por sí grave situación se le agregan la ya señalada persistencia de la violencia política; los problemas derivados de la lentitud en los desembolsos por parte del gobierno que inciden sobre su puesta marcha, en parte derivados de las rigideces institucionales, e igualmente aspectos que no permiten identificar aún, más allá de los estudios técnicos, la sostenibilidad económica y financiera de mediano y largo plazo²¹. En general, se trata de proyectos pequeños dado que su sustento esencial proviene del recurso de 8 millones de pesos dispuesto en el Acuerdo para cada exintegrante de las FARC-EP que hace parte de la iniciativa y de dineros provenientes de la cooperación internacional.

Debe señalarse, en todo caso, que la valoración de los proyectos productivos colectivos que se encuentran en la fase de ejecución escapan al propósito y los alcances de este análisis; aquí apenas se esbozan rasgos y tendencias más amplias. Aunque es imposible generalizar, dado el carácter heterogéneo de los proyectos en su concepción y nivel de ejecución, todas las iniciativas en curso se verán confrontadas con los límites que para la pequeña producción exhibe la economía capitalista. Considerando que la mayor parte de los proyectos dan cuenta de una vocación agraria, de nuevo la implementación integral del RRI aparece como condición necesaria de la reincorporación colectiva.

21

De acuerdo con el componente FARC del CNR los proyectos “presentan dificultades por la falta de predios para su desarrollo, tanto en el uso como en el acceso a los mismos, muestra de ello es el retraso en la implementación de proyectos por falta de seguridad jurídica en los predios, los costos adicionales por adecuación de tierras de 4 proyectos o la modificación presupuestal que han realizado 3 más para poner en marcha las iniciativas planteadas. Esta situación se suma a la falta de medidas para garantizar la producción y comercialización de aquellos proyectos que ya se estaban ejecutando y se ven afectados por la emergencia sanitaria declarada frente a la pandemia del COVID-19” (CNR-FARC, 2020, p. 13).



Por otra parte, la tendencia a la “individualización” de los proyectos productivos debe advertirse como preocupante. La experiencia que existe en el país respecto de ese tipo de iniciativas habla de las dificultades de sostenibilidad económica y financiera en el mediano y largo plazo; por su tamaño son proyectos que de persistir tenderán a desenvolverse en el terreno de la informalidad y de economías de subsistencia precaria.

Enfoque de género

Por mandato del punto 3.2. del AF, toda la reincorporación social, política y económica debe estar atravesada por un enfoque de género que garantice que las mujeres que hicieron parte de las FARC EP tengan condiciones específicas y especiales para que su tránsito a la vida civil responda y evite los riesgos que podrían correr por ser mujeres exguerrilleras.

En este sentido y de manera autónoma, la Comisión Nacional de Mujer, Género y Diversidades de FARC construyó una Estrategia Integral para la Reincorporación de mujeres de FARC que sintetiza las expectativas de las mujeres que están viviendo su reincorporación en todo el país. Esta estrategia busca alcanzar acciones transformadoras y significativas en la vida de las mujeres exguerrilleras. El proceso de reincorporación ha estado ligado a un compromiso decidido de estas mujeres con la participación política, social y el trabajo conjunto con comunidades y organizaciones sociales para la construcción de paz. Esto se ve reflejado en el impulso que las mujeres de FARC, por iniciativa propia, han brindado a procesos de formación y diferentes proyectos que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida y a la reincorporación integral. Después de tres años de iniciado el proceso de reincorporación, se evidencia la presencia de mujeres altamente calificadas para el ejercicio de la política en diferentes territorios, así

como de mujeres liderando iniciativas productivas y con tareas que impulsan el trabajo colectivo en los ETCR y NAR.

Lo que ha caracterizado los avances en la reincorporación de las mujeres ha sido su autonomía para establecer relaciones, planes, procesos locales y propios que hacen que su voz sea escuchada y sus necesidades entendidas. Lastimosamente esto no significa que todo esté andando de la mejor manera posible; existen aún muchas barreras para acceder a salud, a educación y a mecanismos de protección y seguridad para las mujeres en proceso de reincorporación.

Lo anterior se ha llevado a cabo en el contexto de un proceso de reincorporación con muchas dificultades y obstáculos, que –como se ha podido apreciar– se encuentra muy distante de los diseños del Acuerdo de paz, como de las propias expectativas de quienes integraron las FARC-EP.

Enfoque étnico

En el punto 3, Fin del Conflicto, y en particular en el pilar 3.2. de Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, se acordó entre el Gobierno nacional, la CSIVI y los pueblos étnicos la concertación del diseño y la implementación de un programa especial de armonización para reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico. La meta trazadora del Plan Marco de Implementación (PMI) relacionada con la creación de este programa tenía como plazo de cumplimiento el año 2018. Adicionalmente, se estableció un indicador especial para las mujeres exguerrilleras pertenecientes a pueblos étnicos y que serían beneficiarias de dicho programa.

A la fecha, no se cuenta aún con el diseño del Programa, entre otras razones, debido principalmente a falencias presupuestales. En el CONPES 3931 de 2018, en el cual se presenta el diseño de la política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes

de las FARC-EP, se incluyó como compromiso en la línea de “Protección de derechos y promoción del ejercicio ciudadano para la reincorporación con perspectiva diferencial” la realización de acciones para la construcción e implementación del Programa de Armonización. En este documento CONPES se señaló que

a partir del primer semestre de 2019, la ARN, en coordinación con el Ministerio del Interior y las autoridades y organizaciones de los grupos étnicos, construirán y consultarán de manera conjunta y participativa con las organizaciones y autoridades de los pueblos y grupos étnicos los instrumentos normativos para adoptar el programa especial de armonización para la reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género (DNP 2018b, p. 120).

Para el cumplimiento de este compromiso se planteó en el CONPES la necesidad de actualizar el censo socioeconómico elaborado por la Universidad Nacional de Colombia (UNAL) y la identificación de autoridades y organizaciones étnicas con las cuales era fundamental iniciar el contacto para la concertación del Programa de Armonización. Al respecto, es importante mencionar que el censo de la UNAL reportó que el 29,9%, de un total de 10.015 reincorporados encuestados, pertenecía a algún pueblo étnico. De ese universo, el 59% se reconocía como indígena y el 40,9% como negro, afrocolombiano, palenquero o raizal (DNP, 2018b, p. 42). Sin embargo, según las actuales cifras del Registro Nacional de Reincorporación, el porcentaje de participación étnica en el total de reincorporados asciende solo al 17%, lo que corresponde a 2.064 personas, de las cuales el 66,4% se reconoce como indígena y el resto como afrocolombiano o afrodescendiente. Estas inconsistencias, si bien pueden deberse al enfoque de las preguntas sobre la pertenencia étnica de los encuestados, dejan vacíos para la debida planeación de la ruta de atención.

Según el Informe de Gestión de la Agencia Nacional de Reincorporación correspondiente a la vigencia de 2019, si bien se reportan acciones para optimizar los procesos institucionales, dentro de los cuales se tiene la estrategia para el desarrollo del enfoque diferencial étnico y de género²², estas solo se refieren a lineamientos y capacitaciones internas; no obstante, no se da cuenta de avances en el diseño del Programa de Armonización. Asimismo, al revisar el reporte –con corte a diciembre de 2019– del Sistema de Seguimiento a Documentos CONPES, administrado por el Departamento Nacional de Planeación, el avance que registraba la construcción de este programa era de apenas el 5%, contando con una asignación total de 338 millones de pesos.

Ahora bien, en el informe de gestión del primer trimestre de 2020 se reportan algunos avances, aunque limitados, tales como: elaboración de una propuesta base del programa para ser presentada a las comunidades indígenas, reuniones interinstitucionales y acercamientos con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para suscribir un convenio que permita la contratación de una organización afrocolombiana para avanzar en la propuesta de concertación. Al mismo tiempo, se aclara en el informe, que la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 ha impedido avanzar en los compromisos suscritos.

Lo anterior plantea un panorama muy árido para el logro de la meta trazadora del PMI referida al Programa de Armonización, más aún si se suma la inexistencia de recursos, señalada por la CGR, en el Cuarto Informe de Seguimiento al Plan Plurianual de Inversiones para la Paz. Según este informe, se requerirían cerca de 8.759 millones de pesos para la realización de las dos consultas previas necesarias para el

22

a. Construcción de 5 documentos conteniendo lineamientos y orientaciones para la implementación o transversalización del enfoque diferencial y de género; b. Elaboración e implementación de metodología de pilotajes para la recolección de insumos para la construcción del Programa Especial de Armonización, y c. Jornadas de sensibilización, en las cuales 205 funcionarios y contratistas de la ARN recibieron entrenamientos relacionados con la transversalización de los enfoques diferenciales y de género.



diseño del Programa, al tiempo de indicar que, pese a las solicitudes realizadas por la Agencia Nacional de Reincorporación al Ministerio de Hacienda, estos recursos no han sido dispuestos.

Similares manifestaciones se indican por parte del Consejo Nacional Afrocolombiano (CONPA) en el primer informe de balance de la implementación del Acuerdo de Paz. Con corte a marzo de 2020, el indicador del Programa de Armonización no presentaba avances y su implementación se encontraba en estado de estancamiento. En el mismo sentido, se señala la importancia de cumplir con los acuerdos realizados en el marco de la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020, en el cual se incluyó la concertación del Programa de Armonización con el Espacio Nacional de Consulta Previa de los pueblos afrocolombianos, frente a lo cual no existen avances.

Finalmente, y como es de esperarse, los indicadores referentes al Programa de Armonización no cuentan con ningún avance reportado en el Sistema Integrado de Información de Posconflicto y tampoco han sido incluidas las fichas técnicas de los indicadores, lo que no permite contar con un escenario claro de seguimiento de avances.

En suma, lo narrado anteriormente evidencia la extrema marginalidad con la que se ha abordado el cumplimiento de los compromisos con los pueblos étnicos en materia de reincorporación política, económica y social. Esto implica el desconocimiento acerca de la importancia de construir colectivamente una ruta de reincorporación especial, la cual permita que los exintegrantes de las FARC-EP que cuentan con pertenencia étnica y que decidan volver a sus territorios de origen lo puedan hacer como producto del diálogo y la concertación con sus autoridades étnicas territoriales, a fin de disminuir las dificultades de tipo individual y comunitario que puedan presentarse y que son propias de los procesos de reincorporación y retorno al territorio.

ANEXO N.º 1. *Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). Departamentos - Municipios*

No.	ETCR	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO
1	Jacobo Arango	Llano Grande Dabeiba	Antioquia
2	Román Ruiz	Santa Lucía Ituango	Antioquia
3	Jhon Bautista Peña	La Plancha Anorí	Antioquia
4	Juan Carlos Castañeda	Carrizal Remedios	Antioquia
5	Negro Eliecer Gaitán	Caño Indio Tibú	Norte de Santander
6	Silver Vidal Mora	Brisas Riosucio	Chocó
7	Simón Trinidad	Tierra Grata San José de Oriente	Cesar
8	Amaury Rodríguez	Pondores	Guajira
9	Carlos Patiño Caliche	La Elvira Buenos Aires	Cauca
10	Dagoberto Ortiz	Monterredondo Miranda	Cauca
11	Carlos Perdomo	Los Monos Caldonó Cauca	Cauca
12	Aldemar Galán	El Estrecho Patía Cauca	Cauca
13	Ariel Aldana	Variante Tumaco Nariño	Nariño
14	Oscar Mondragón	Miravalle	Caquetá
15	Héctor Ramírez	El Carmen Montañita	Caquetá
16	Geiler Mosquera	La Carmelita Puerto Asís	Putumayo
17	Uriás Rondón	Playa Rica Yari Macarena	Meta

continúa en siguiente página...

18	Georgina Ortiz	Reforma Vista Hermosa	Meta
19	Mariana Páez	Guajira Mesetas	Meta
20	Martin Villa	Filipinas	Arauca
21	Marco Aurelio Buendía	Charras San José del Guaviare	Guaviare
22	Jaime Pardo Leal	Colinas Retorno	Guaviare
23	Antonio Nariño	La Fila Icononzo	Tolima
24	Marquetalia	El Jordán Planadas	Tolima

Fuente: CNR-FARC, 2020.

ANEXO N.º 2. *Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) Departamentos - Municipios*

No.	NAR	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO
1	Urbana Medellín	Medellín y Valle de Aburrá	Antioquia
2	NAR - La Blanquita Murry	Frontino	Antioquia
3	San José de Leones (La Fortuna)	Mutatá	Antioquia
4	Mandé	Urroa	Antioquia
5	San José de Apartadó	Apartadó	Antioquia
6	San Francisco	Yondó	Antioquia
7	Cañamomo y Lomapieta	Riosucio	Caldas
8	Urbana - Popayán	Popayán	Cauca
9	Argelia	Argelia	Cauca
10	Caloto	Caloto	Cauca

continúa en siguiente página...

11	Corinto	Corinto	Cauca
12	El Bordo Patía	El Bordo	Cauca
13	Guapí	Guapí	Cauca
14	Mandivá (S/der de Q)	Santander de Quilichao	Cauca
15	Toribío	Toribio	Cauca
16	Tambo	Tambo	Cauca
17	Urbana de Quibdó- La Troje	Quibdó	Chocó
18	Medio Atrato	Beté	Chocó
19	Cuenca del Jiguamiandó	Carmén del Darién	Chocó
20	Urbana - Bogotá	Bogotá	Cundinamarca
21	Pasca	Pasca	Cundinamarca
22	Urbana - Neiva	Neiva	Huila
23	Algeciras	Algeciras	Huila
24	Campamento Simón Trinidad	Mesetas	Meta
25	El Diamante	La Uribe	Meta
26	La Julia	La Uribe	Meta
27	Urbana - Granada	Granada	Meta
28	Santa Lucía y Comuneros	Puerto Rico	Meta
29	Cumbal I Tallambí Frontera	Cumbal Nariño	Nariño
30	Cumbal II	Cumbal Nariño	Nariño
31	Hacarí	Hacarí	Norte de Santander

continúa en siguiente página...

32	San Calixto	San Calixto	Norte de Santander
33	El Tarra	El Tarra	Norte de Santander
34	La Gabarra	Tibú	Norte de Santander
35	Urbana - Cúcuta	Cúcuta	Norte de Santander
36	Urbana - Tibú	Tibú	Norte de Santander
37	Santa Cecilia	Pueblo Rico	Risaralda
38	Chalan	Chalán	Sucre
39	Colosó	Colosó	Sucre
40	Ovejas	Ovejas	Sucre
41	Morroa	Morroa	Sucre
42	Palmitos	Los Palmitos	Sucre
43	Dolores	Dolores	Tolima
44	La Herrera	Rioblanco	Tolima
45	La Marina Chaparral	Chaparral	Tolima
46	Santa Helena Roncesvalles	Roncesvalles	Tolima
47	Purificación	Purificación	Tolima
48	San José de las Hermosas	Chaparral	Tolima
49	Tuluá	Tuluá	Valle Cauca
50	Urbana Cali	Cali	Valle Cauca
51	Pasto	Pasto	Nariño
52	Puerto Rico	Puerto Rico	Caquetá
53	Urbana Ibagué	Ibagué	Tolima

continúa en siguiente página...

54	San Jacinto	San Jacinto	Bolívar
55	Carmen de Bolívar	Carmen de Bolívar	Bolívar
56	Cartagena	Cartagena	Bolívar
57	Mahates	Cartagena	Bolívar
58	Urbana Ricaurte	Ricaurte	Nariño
59	San Juan de Nepomuceno	Macayepo	Bolívar
60	San Juan de Arama	San Juan de Arama	Meta
61	Godó		Antioquia
62	El Chamuscado	Dabeiba	Antioquia
63	Puerto Guzmán	Puerto Guzmán	Putumayo
64	Urbana - Sincelejo	Sincelejo	Sucre
65	Asentamiento Vidri	Vigía del Fuerte	Antioquia
66	San Antonio	San Antonio	Tolima
67	Berlín Ataco	Ataco	Tolima
68	Chaparral	Chaparral	Tolima
69	Rio blanco	Rioblanco	Tolima
70	Iquira	Iquira	Huila
71	Planadas	Planadas	Tolima
72	Ortega	Ortega	Tolima
73	Santa Rosa	Santa Rosa	Bolívar
74	Cartagena del Chairá	Cartagena del Chairá	Caquetá
75	Colombia	Colombia	Huila
76	Fortul	Fortul	Arauca
77	Fusagasugá	Fusagasugá	Cundinamarca
78	Villavicencio	Villavicencio	Meta

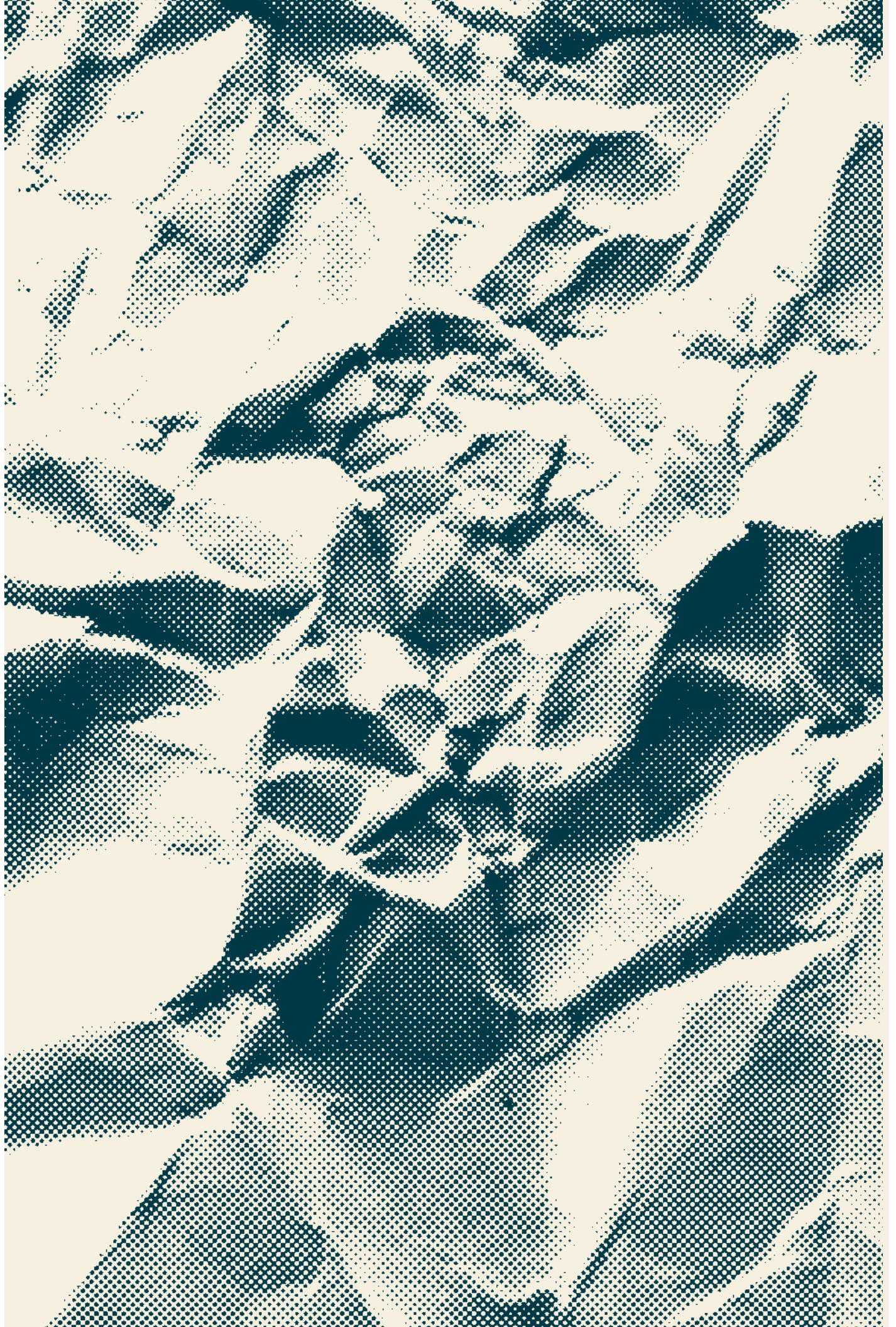
continúa en siguiente página...

79	Soacha	Soacha	Cundinamarca
80	Viotá	Viotá	Cundinamarca
81	Cabrera	Cabrera	Cundinamarca
82	Miranda	Miranda	Cauca
83	Urbana - Tumaco	Tumaco	Nariño
84	Caldono	Caldono	Cauca
85	Urbana San Vicente del Caguán	San Vicente del Caguán	Caquetá
86	Pitalito	Pitalito	Huila
87	Gaitania	Río Blanco	Tolima
88	Venecia	Venecia	Cundinamarca
89	Dagua	Dagua	Valle Cauca
90	Arauquita	Arauquita	Arauca
91	Saravena	Saravena	Arauca
92	Urbana - Urrao	Urrao	Antioquia
93	Urbana Buenaventura	Buenaventura	Valle Cauca

Fuente: *CNR-FARC, 2020.*



CONSIDERACIONES FINALES



Entre la precariedad y la tozudez exguerrillera

Sin haber tenido la pretensión de ofrecer un cuadro completo sobre el estado de la reincorporación y cada uno de sus aspectos, lo expuesto en los capítulos anteriores permite, en todo caso, aproximar una caracterización de la trayectoria general del proceso, de las tendencias que se vienen manifestando, así como de las principales problemáticas, bajo el entendido de que se está frente a un proceso que en términos temporales no puede considerarse de inmediato o corto plazo, sino que —como la implementación misma— posee un horizonte de mediano y largo plazo. Desde luego, que las trayectorias de origen inciden sobre su curso definitivo. De ahí la importancia de identificar sus configuraciones actuales, a fin de ilustrar lo que se encuentra en disputa y buscar —a través de la acción y la movilización colectiva— reencauzarlo hacia sus propósitos iniciales para dar respuesta no solo a las expectativas de la población exguerrillera, sino a los importantes sectores de la sociedad colombiana que se encuentran comprometidos con la construcción de una paz estable y duradera.

No es posible hablar de paz si no hay un proceso de reincorporación consolidado que demuestre la capacidad de la organización social existente de darle cabida a la normalización de la vida de quienes estuvieron alzados en armas. Y ello incluye no solo la habilitación de condiciones socioeconómicas y culturales, sino la posibilidad del ejercicio de la política por parte del nuevo sujeto político surgido del Acuerdo de paz. Las armas se dejaron precisamente con la perspectiva de continuidad de las luchas por la transformación del orden existente a través de las posibilidades que brinda el campo político; no se trata simplemente de un asunto de “acomodamiento” socioeconómico al orden existente. Desde una perspectiva sistémica es obvio suponer que se espere como resultado de la reincorporación la absorción de la rebelión armada y el disciplinamiento político social de los y las rebeldes. En contraposición a ello, se trata justamente de que la rebeldía tenga la posibilidad real y



material de asumir nuevas formas, las propias de la acción política, y que aceptando las condiciones que caracterizan el orden existente —a ser reformado por efecto de la implementación integral— se propugne por su superación. En ese aspecto, es evidente que reincorporación e implementación integral son procesos que van de la mano y se encuentran interrelacionados y mutuamente condicionados.

Partiendo de esta premisa, lo primero que salta a la vista es que el proceso de reincorporación se encuentra lejos de los diseños del Acuerdo de paz, tanto en propósitos como con respecto a sus contenidos generales y específicos. No es posible afirmar que se esté asistiendo a un proceso de reincorporación de acuerdo con los intereses de quienes estuvieron alzados en armas, como reza el Acuerdo. La caracterización más general del estado de la reincorporación es la misma que aplica para el proceso de implementación: se atraviesa por un estado crítico y de precariedad, acentuado por efecto de la política gubernamental, que es contrarrestado por la tozudez exguerrillera para sacar adelante el proceso y por los respaldos — aunque insuficientes— de amplios sectores de la sociedad.

Si la prehensión social del Acuerdo de paz y su implementación, aumentada y más comprensiva respecto de la situación inicial, ha dado cuenta de un proceso atravesado por múltiples obstáculos, en el caso de la reincorporación no existen todavía los suficientes entendimientos acerca de su significado para la sociedad colombiana y, de manera particular, para el propósito común de avanzar en la construcción de la paz.

Según lo que se ha podido expresar en este texto, el proceso de reincorporación se caracteriza por los siguientes rasgos a tres años de iniciado formalmente:

- 1.** La contabilización de la población no se encuentra concluida en la medida en que aún están pendientes numerosas acreditaciones de exintegrantes de las FARC-EP, a lo cual se agrega que

muchos de los ya acreditados continúan en la cárcel en condición de prisioneros políticos y sin reconocimiento de la amnistía.

2. La reincorporación política, al tiempo que registra importantes avances, posibilitando la acción política de la organización política sucesora de las FARC-EP, con la debida financiación estatal y la representación del Partido de la FARC en el Congreso (todo ello no exento de obstáculos puestos por la institucionalidad), se desenvuelve en un contexto de estigmatización alentada por el discurso gubernamental y promovida por las fuerzas de la derecha más extrema, en particular, del Partido Centro Democrático.

3. La persistente y creciente violencia política contra los firmantes del Acuerdo de paz, expresada en su exterminio sistemático, en asesinatos de sus familiares, en desapariciones, amenazas y en numerosos casos de desplazamiento forzado. El Estado no ha cumplido con su obligación de garantizar la vida y seguridad de quienes dejaron las armas. El gobierno de Duque ha sido obligado por la JEP a cumplir las disposiciones del Punto 3.4. del Acuerdo de paz sobre garantías de seguridad.

4. La decisión de los y las exintegrantes de la extinta guerrilla de comparecer ante la JEP, confiando en sus diseños –alterados, en todo caso, respecto de las formulaciones iniciales– y procedimientos, contrasta con las reelaboraciones que sobre la marcha está sufriendo la jurisdicción, en parte amparada en amplias facultades discrecionales, y con las crecientes presiones mediáticas y políticas para que se debilite su entendimiento de justicia especial y de transición para el cierre de un conflicto y se asemeje a una justicia de castigo. A esa inseguridad jurídica, se le agrega la derivada de la preparación deliberada de presuntos incumplimientos del Acuerdo de paz, como en el caso del inventario de bienes.

5. La banalización y el falseamiento de los aportes de la población exguerrillera al trabajo de la CEV, en un contexto en el que la inmensa mayoría de los responsables por los hechos ocurridos



durante el conflicto no han querido siquiera comparecer, además de no ajustarse a la realidad, contribuye a la generación de un ambiente político-cultural adverso a la reincorporación y favorable a la estigmatización. Lo mismo puede aseverarse de las contribuciones a la UBPD.

6. La indefinición de la espacialidad geográfica se constituyó en uno de los factores explicativos principales para que se esté adelantando un proceso de deslocalización o de localización difusa, que afecta los propósitos originales de la reincorporación colectiva y en comunidad y refuerza las tendencias a la individualización. Aunque debe reconocerse que, al mismo tiempo, persisten valiosos esfuerzos “desde abajo” por avanzar y consolidar un concepto de producción social del territorio articulado y coordinado con comunidades rurales, tal y como se aprecia en los casos de los ETCR y de muchas de las NAR.

7. En su componente socioeconómico, lo garantizado hasta el momento es la renta básica y la asignación mensual una vez termina aquella (en este caso se acoge la “hoja de ruta de reincorporación”). En lo demás, salud, educación y vivienda, se trata del acceso a la política que tiene el Estado para la “población vulnerable”. No hay hasta el momento planes o programas especiales de la reincorporación, según lo establecido en el Acuerdo de paz y la normatividad vigente. Los casos de excepción, como son los de educación y validación de saberes, existen gracias a la gestión y los esfuerzos exguerrilleros. En otros casos, apenas hay anuncios, pero sin ejecutorias concretas. La tendencia general tiende a registrar la misma desprotección social que padecen las grandes mayorías de la población.

8. ECOMUN no ha podido erigirse en pilar de la normalización socioeconómica: todavía se encuentra en un proceso lento de fortalecimiento organizacional, con recursos insuficientes y sin posibilidad aún de desplegar los servicios propios de las entidades de economía social. La gran mayoría de proyectos productivos, de

tamaño relativamente pequeño y con dificultades de sostenibilidad económica y financiera de mediano y largo plazo, son adelantados por cooperativas o asociaciones de base. En general, se cuenta aún con condiciones para el desarrollo de una economía propia de la reincorporación colectiva.

9. La tendencia reforzada por la política gubernamental hacia la individualización de la reincorporación y de los proyectos productivos permite aseverar que en perspectiva se tratará de proyectos de supervivencia —si logran subsistir— y caracterizados por la precariedad derivada de la informalidad.

10. La “hoja de ruta de reincorporación” impuesta por el gobierno, además de consolidar un concepto de individualización, amenaza con acompasar la reincorporación con la política de DDR, desvirtuando por completo la especificidad de la reincorporación de los y las exintegrantes de las FARC-EP convenida en La Habana.

Sobre estos rasgos asumidos por la reincorporación han incidido la trayectoria específica y de contexto que ha vivido el proceso. Como ya se señaló, los supuestos de secuencia y sincronía de los desarrollos normativos y de la política pública en la relación implementación-reincorporación, así como en la dinámica interna de la reincorporación, no se dieron, generando desde el inicio un desajuste frente a lo esperado y produciendo una tendencia a la autonomización —debilitada— del proceso.

Por otra parte, se esperaban dificultades, obstáculos y saboteos frente a la implementación, pero no en la dimensión y magnitud en que se han presentado ni con el nivel de afectación sobre la tendencia y configuración de la reincorporación. Aunque se era consciente de la existencia de una oposición de —extrema derecha— contra el proceso, se tenía la expectativa —a pesar de las numerosas experiencias en contrario— del cumplimiento por parte del Estado y especialmente de los gobiernos de turno. En la fase temprana de la implementación y de la reincorporación durante el gobierno de Santos ya se empezaron



a advertir los primeros incumplimientos, que en todo caso parecían compensarse con los cumplimientos parciales, así fuera con alteraciones sustantivas, como ocurrió con los desarrollos normativos de la JEP. En medio de circunstancias complejas, el proceso registraba avances.

Lo que probablemente no se previó al inicio fue que la implementación y la reincorporación se encontrarían con un gobierno abiertamente contrario al Acuerdo de paz. Tras el triunfo de Iván Duque en la elección presidencial de 2018, luego de unos meses iniciales de relativa incertidumbre, quedó claro que durante su gobierno se acentuarían los ataques contra el Acuerdo, pues ya se conocía el propósito de hacerlo trizas.

Transcurridos dos años del gobierno de Duque se ha demostrado la imposibilidad de semejante pretensión, a pesar de reiterados intentos. Empero, también ha quedado en evidencia que la actual administración ha tratado de limitar al extremo los alcances del Acuerdo y que, en sentido estricto, no se registran ejecutorias constatables a favor de impulsar integralmente la implementación. Más bien, lo que se viene advirtiendo por parte del gobierno de Duque y de su partido, el Centro Democrático, es la instrumentalización política del Acuerdo y de la reincorporación. Por ejemplo, la narrativa sobre la presunta reincorporación con impunidad se ha constituido cada vez más en argumento para encubrir problemas de diversa índole como la llegada fraudulenta de Duque a la presidencia de la República, o la mediocridad de su gestión gubernamental, o las numerosas investigaciones y procesos contra integrantes del partido de gobierno, empezando por su líder principal, el senador Álvaro Uribe.

La opinión pública pretende ser llevada a escenarios de discusión que privilegien los presuntos incumplimientos de las FARC-EP, su organización política sucesora y la población exguerrillera en general. En la perspectiva de un inicio relativamente cercano de la campaña presidencial, seguramente estos debates se acentuarán, asumiendo los rasgos de una acción comunicativa sustentada en la manipulación

y la mentira, la insistencia en el desprestigio del Acuerdo de paz y el ataque a aspectos de la reincorporación. Desde luego que una cosa son las pretensiones de la estrategia de la derecha, que ya se viene prefigurando, y otra es lo que efectivamente pueda hacer y resulte de ella. Pero ese contexto de continuidad de una aguda contienda política y de probables profundizaciones incide sobre las condiciones más cercanas del proceso de reincorporación, alienta el odio y la venganza, y se constituye en factor de justificación del exterminio de la población exguerrillera. En ese aspecto, es más que evidente que el destino aún incierto del proceso de reincorporación está marcado por la tendencia general del proceso político.

Además del contexto señalado, a efectos de una mejor comprensión de la tendencia de la reincorporación, es preciso reafirmar algunos planteamientos ya hechos. Sobre la reincorporación socioeconómica, son varios los factores que definen su calidad actual, más allá de las prestaciones básicas individuales que registran en todo caso dinámicas muy diferenciadas. La visión gubernamental predominante tiende a reducirla a los rasgos propios de la política gubernamental de DDR que persiste y privilegia el reforzamiento de la tendencia a la "individualización", la cual supone la continuidad de las "prestaciones básicas" ya señaladas, acompañada de los "proyectos productivos individuales", cuyo lento trámite transcurre en buena medida al margen de las definiciones del CNR.

En perspectiva, lo que se insinúa —como ya se advirtió— es el tránsito de la condición de exintegrante de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la condición de "población vulnerable", lo cual representa el desconocimiento de facto del carácter muy particular y las especificidades de quienes estuvieron en alzamiento armado. Además de evidenciarse que tal población deviene mayoritariamente en población campesina pobre, sin tierra y sin techo, su situación socioeconómica no difiere de la observada en las zonas rurales del país, salvo por la persistencia de la renta básica o de la asignación mensual.

Mas allá de la afiliación al régimen subsidiado en salud, se advierten los problemas de la prestación del servicio por dicho régimen y sobre todo las dificultades de las personas en condición de discapacidad, adultas mayores y con enfermedades crónicas para obtener servicios especializados; también las preocupaciones de las mujeres por “la limitada prestación de servicios de salud reproductiva y atención preventiva”, según se constata en el informe del Secretario General de la ONU. A esa situación se agrega, de no lograrse un proceso de inserción productiva, que se acentuará la desprotección social en general, lo cual es sobre todo preocupante para quienes por edad no alcanzarán, definitivamente, siquiera a considerar la posibilidad de una pensión. Por otro lado, como se ha visto, la gran mayoría de planes de la reincorporación concebidos en el Acuerdo de paz para garantizar derechos fundamentales e integrales de la “exguerrillerada” no se ha diseñado ni puesto en marcha.

En suma, aspectos nodales del proceso de reincorporación socioeconómica se encuentran muy distantes de atender las condiciones convenidas en el Acuerdo de paz. El incumplimiento por parte del Estado amenaza, en ese sentido, la posibilidad de una “normalización sostenible”, con todas las consecuencias de diversa naturaleza que se puedan derivar de esa situación. En los análisis que se hagan sobre la materia, debe considerarse siempre que de por medio hay una población firmante de buena fe del Acuerdo de paz, cuya decisión se acompañó de su convencimiento frente al principio universal del *pacta sunt servanda*. No se trata del reclamo de —presuntos— privilegios frente al resto de la población, o de dádivas del Estado, sino de la exigencia de materialización de las condiciones que en su momento hicieron posible el Acuerdo.

El propósito de imprimirle a la reincorporación la impronta de “lo colectivo”, de “lo común”, en perspectiva territorial se ha visto severamente afectado. Hay “causas de origen” que explican el problema, pero su existencia también tiene que ver con los incumplimientos del Estado

y con la insuficiente disposición de su institucionalidad y de sectores del funcionariado público. En el trasfondo también pueden considerarse aspectos políticos.

Dentro de las causas de origen se cuenta la definición de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN). Su ubicación geográfica estuvo influida en la mayoría de los casos – al parecer– por consideraciones militares; ambas partes contemplaron probablemente que se presentaría un incumplimiento temprano del Acuerdo. Lo finalmente convenido en materia de ZVTN parece haber tenido en cuenta tanto la posibilidad de un repliegue guerrillero a lo que fue parte de sus zonas de retaguardia, como también la distancia frente objetivos que el gobierno consideró de importancia militar. Ello explica la lejanía de las Zonas en relación con vías principales y centros urbanos, incluso con las propias cabeceras municipales. Por otra parte, mientras que para las FARC-EP se trataba de lugares para producir principalmente el alistamiento para el proceso de reincorporación, el gobierno buscaba asegurar el proceso de dejación de armas. A esa consideración se agrega que la concentración de tropas guerrilleras en las ZVTN implicó para las FARC-EP la dejación de más 50 espacios geográficos en lo que tenían presencia militar.

A pesar de tratarse de una guerrilla que en la última década de su existencia había privilegiado la deslocalización y la continua movilidad, para un porcentaje significativo de combatientes la definición de las zonas implicó dejar territorios en los que se había generado arraigo y en cuya mayoría se habían construido vínculos con las comunidades y la población que los habitaban. Las lentas e insuficientes disposiciones estatales para la habilitación de las ZVTN, y en particular las precarias dotaciones de servicios básicos, empezaron rápidamente a afectar las condiciones de una reincorporación colectiva, a lo cual se adicionó el carácter de las zonas, que pronto reveló una tensión entre la pretensión guerrillera de construcción social de nuevos territorios y nuevas territorialidades en dichos espacios, que daban cuenta de la aspiración

de hacer de ellos nuevos asentamientos o “ciudadelas de paz”, por una parte, y el propósito gubernamental de considerar las ZVTN apenas como “espacios transitorios”. La fuerza de los hechos provocó que tras la terminación del proceso de dejación de armas, el 15 de agosto, las ZVTN tuvieran que prolongarse adoptando la denominación de ETCR y que, a la terminación formal de estos, el 15 de agosto de 2019, le siguiera una continuidad *de facto*, acompañada de un estado de indefinición relativa, tal y como se expresa en la actualidad.

El presente muestra que esa “indefinición de origen” no solo se ha prolongado en el tiempo, sino que se ha constituido en obstáculo mayor para considerar condiciones favorables para la reincorporación colectiva. Los lugares en los que se encuentran los ETCR son espacios en arrendamiento. Las NAR ni siquiera tienen reconocimiento institucional. No ha sido posible que a los y las exintegrantes de las FARC-EP se les adjudiquen formalmente tierras para asentarse y vivir en ellas, adecuarlas con infraestructura, construir una economía propia y desarrollar sus proyectos productivos. La realidad muestra que frente al requerimiento de la reincorporación colectiva de una localización espacialmente definida, lo que se observa en la gran mayoría de los casos es una deslocalización *de facto*, que conduce a que los propósitos e iniciativas se encuentren en el aire, sobre todo si se piensa en procesos de “normalización sostenible”.

En ese aspecto, debe afirmarse que hay ausencia de voluntad política del Estado, pues el propio Acuerdo, sin que haya establecido explícitamente que se otorgaría tierra a la población exguerrillera, sí definió la creación de un fondo de 3 millones de hectáreas para entregar gratuitamente a campesinos sin o con insuficiente tierra. Una parte de ellas, por cierto en proporción minúscula si se considera el tamaño del Fondo de Tierras, y acorde con las necesidades de la reincorporación colectiva, podría perfectamente ser adjudicada a exintegrantes de las FARC-EP teniendo en cuenta no solo el propósito del proceso de construcción sostenible de la paz, de interés para el conjunto de la socie-

dad, sino el hecho de que la antigua guerrilla en una inmensa mayoría estaba conformada por campesinos y campesinas que habían tomado las armas y que, tras dejarlas, retornaron a su condición original; razón por la cual se les puede considerar como población campesina sin ninguna propiedad distinta a la de su fuerza de trabajo. La no provisión de condiciones objetivas básicas para la reincorporación colectiva afecta adicionalmente los propósitos de preservación y adecuación de acumulados y experiencias de vida en comunidad guerrillera, que podrían ser útiles por la nueva organización de la vida y del territorio y también para la propia acción política en los territorios.

En atención a todo lo argüido, no deben sorprender dos fenómenos ya señalados que se han presentado durante lo corrido del proceso de reincorporación. Primero, el traslado de un número significativo de exguerrilleros y exguerrilleras a los centros urbanos y las cabeceras municipales, en muchos casos manteniendo una relación de relativa fluidez con los antiguos ETCR y sus camaradas (las “idas y venidas” dan cuenta de la permanencia de expectativas). Segundo, la ya comentada conformación de las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR), en buena medida asociados con el retorno a los lugares de origen por parte de quienes estuvieron alzados en armas.

Los impactos frente al propósito de la reincorporación colectiva no se hacen esperar: producen dispersión, refuerzan la individualización, y castigan, en consecuencia, la identidad, las relaciones de cooperación y solidaridad, los valores de la vida en comunidad, construidos históricamente en medio de la guerra, generando la tendencia al sometimiento a la predominante lógica neoliberal de la organización política, social y cultural que impera en la sociedad. Al mismo tiempo, en todo caso, ha propiciado nuevos procesos organizativos, incipientes en varios casos, en proceso de estabilización, en otros, que se aprecian en grandes centros urbanos, particularmente en la ciudad de Bogotá.

Lo hasta aquí analizado permite reafirmar que el proceso de reincorporación socioeconómica atraviesa por un estado crítico y dista

significativamente de generar condiciones para una normalización sostenible. El aporte de los exguerrilleros y exguerrilleras ha sido fundamental para contrarrestar la adversidad y los obstáculos de diversa índole que se les han atravesado. La vida cotidiana en los antiguos ETCR ha logrado preservar y sostener dinámicas propias de la forma comunidad, las cuales se expresan en el “gobierno comunitario”, que continúa sustentándose en una lógica asamblearia que garantiza la información, el tratamiento y la toma de decisiones en común y de lo común para la organización de la vida política, económica, social y cultural, y del trabajo de la comunidad exguerrillera.

En ese aspecto, los acumulados de la vida guerrillera, traducidos en una cierta “formación cultural” propia, han sido de suma utilidad para enfrentar los retos de la reincorporación. Vivir en una continua economía de guerra, que implicó asignación y distribución escasa de recursos; detenerse, ajustar y reorganizar la “marcha”; luchar por el ideal de hacer posible lo —aparentemente— imposible; resistir para persistir y crear, son principios, valores y prácticas heredadas de un pasado guerrillero que en la actualidad han impedido que se desista de los propósitos mayores de la construcción de la paz con justicia social y de la reincorporación. Se trata de otra forma de “jugarse la vida”, no fácil ni necesariamente comprendida por quienes no tuvieron la experiencia y las vivencias guerrilleras, y en la que las condiciones de posibilidad se encuentran íntimamente atadas a la trayectoria y el destino que tenga el proceso en su conjunto.

Al complejo panorama descrito sobre el estado actual, las tendencias y situaciones conflictivas de la reincorporación, se le agregan actualmente los efectos que está produciendo la pandemia del COVID-19. Así como hay una afectación sobre la sociedad y la población en su conjunto, particularmente sobre los más débiles, también se advierte un deterioro de las condiciones de la implementación y la reincorporación y, dentro de ellas, de las concernientes a la financiación, en la medida en que las prioridades se trasladan a otros campos y la situación

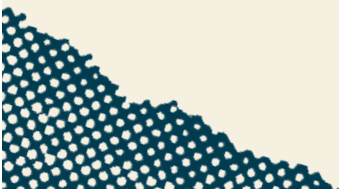
de excepcionalidad se puede prestar para justificar incumplimientos por parte del gobierno y adelantar políticas que contravienen el espíritu de la implementación, así se afirme lo contrario.

En todo caso la tozudez exguerrillera permite afirmar que el destino de la reincorporación continúa siendo un campo en disputa. Por una parte, un Estado que pretende reducirla a los mínimos de supervivencia individual, llevándola al desconocimiento *de facto* tanto del carácter particular de la reincorporación en su calidad colectiva, como de la propia condición de la población exguerrillera en tanto firmante de buena fe del Acuerdo de paz, que dejó las armas confiando en que los acuerdos serían cumplidos integralmente. Por la otra, una población de exguerrilleros y exguerrilleras que en medio de las mayores dificultades y obstáculos lucha por darle sentido y contenido a la reincorporación en concordancia con lo convenido en La Habana. Y todo ello, bajo el entendido de que la orientación que tome el proceso, si bien se encuentra fuertemente influenciada por la política pública de la reincorporación, en todo caso también responde a una construcción social “desde abajo”, en articulación con las comunidades del campo y sus luchas, así como con las dinámicas y proceso organizativos en los centros urbanos.

*Bogotá, julio de 2020*²³

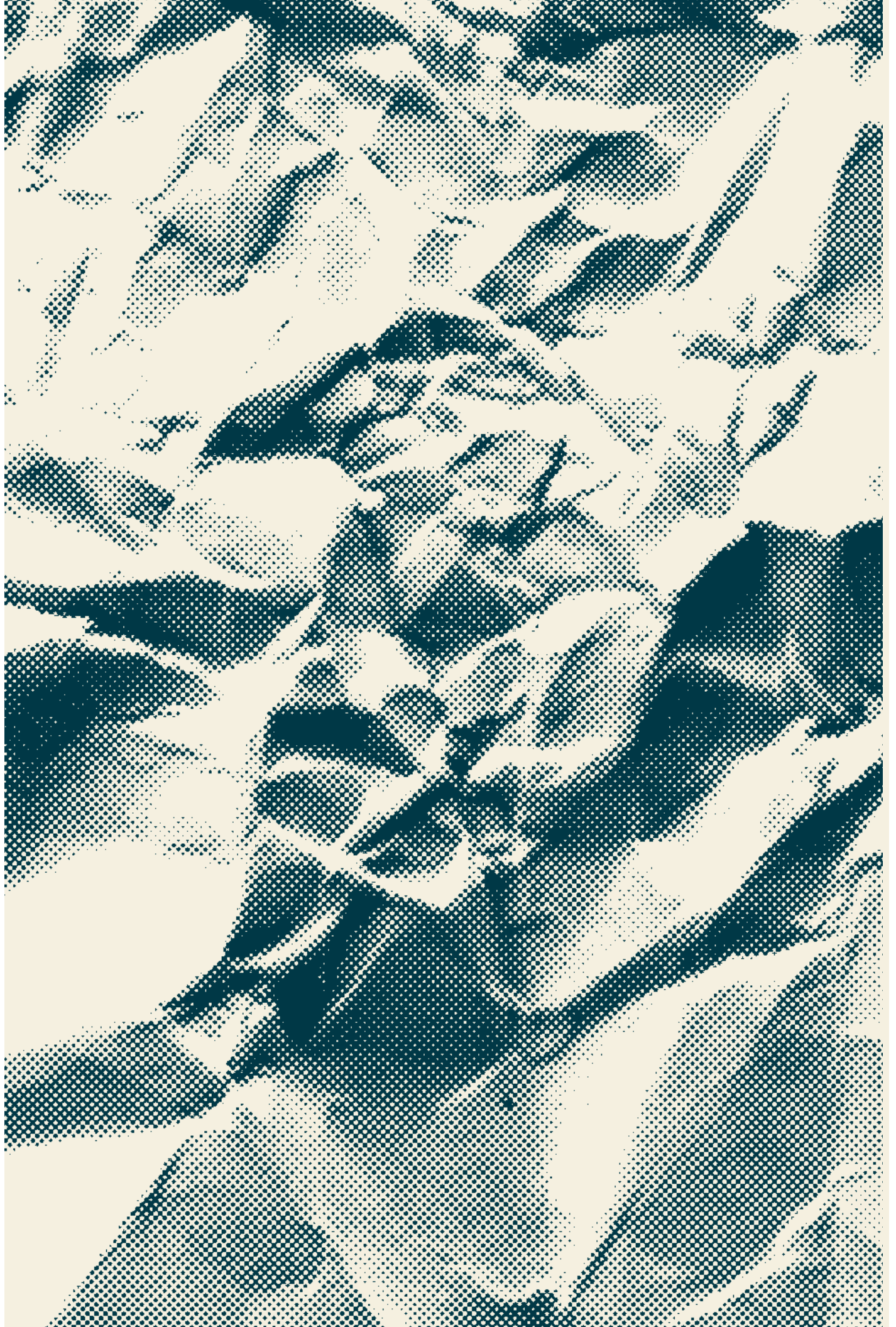
23

En apartes dispersos y muy parciales de este Cuaderno me he apoyado en mi contribución al texto que elaboré conjuntamente con Diana Rico “Estudio preliminar. Tendencias generales del proceso de reincorporación y sus dinámicas desde la Serranía del Perijá”, que será publicado en el libro Diana Rico/ Jairo Estrada Álvarez (2020). *Transiciones en el posacuerdo. Contexto, prácticas y narrativas exguerrilleras desde la Serranía del Perijá*. Barranquilla: Universidad del Norte.





REFERENCIAS



1. **AFP - Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.** Gentes del Común, Bogotá, 2018.
2. **Acto Legislativo 03 de 2017.** Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
3. **CNR-FARC (mayo 2020).** “La reincorporación de los y las exintegrantes de FARC-EP a más de tres años de implementación del Acuerdo de paz”. Informe ejecutivo del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) componente FARC al Consejo de Seguridad Naciones Unidas. Bogotá.
4. **Consejo de Seguridad.** Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General (26 de junio de 2020a). S/220/603.
5. **Consejo de Seguridad.** Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General (26 de marzo de 2020b). S/220/239.
6. **CGR - Contraloría General de la República (2020).** *Cuarto Informe de Seguimiento a los Recursos del Posconflicto, Bogotá.*
7. **CSIVI-FARC/ Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2020a).** *El estado general de la implementación del Acuerdo de paz en Colombia.* En claroscuro. Bogotá: Gentes del Común.
8. — (2020b). *Claves analíticas sobre el estado actual de la implementación.* Bogotá: Gentes del Común.

9. — (2020c). *Los acuerdos son para cumplirlos. Compromisos de las FARC-EP y su organización política sucesora con el Acuerdo de paz*. Bogotá: Gentes del Común, p. 136.
- 10.—(2019). *La paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz*. Bogotá: Gentes del Común.
11. **Decreto 2027 de 2016, “Por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación”.**
12. **Decreto-Ley 897 de 2017, “Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones”.**
13. **Decreto 899 de 2017, “Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”.**
14. **Decretos 1274 y 2026 de 2017, sobre los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación.**
15. **DNP – Departamento Nacional de Planeación (2108a).**
Documento CONPES 3932. “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”.

- 16.— (2018b). Documento CONPES 3931. “Política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP”.
17. **“Duque pide a Farc no evadir responsabilidad en entrega de información a la JEP”**. En: https://www.wradio.com.co/amp/nota.aspx?id=4056755&__twitter_impresion=true
18. **ECOMUN (2020)**. “Estado de ECOMUN”. Bogotá.
19. **“Fuerte golpe a la paz en Uribe”**. Consultar en: <https://www.ondasdelmeta.com/2020/06/15/fuerte-golpe-a-la-paz-en-uribe/>
20. **“Ituango: la triste marcha del éxodo y la paz amenazada”**. Consultar en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/excombatientes-de-las-farc-reincorporacion-bajo-fuego-noticias-de-colombia-hoy/687510>
21. **JEP – Jurisdicción Especial para la Paz (2020)**. “JEP ordena al gobierno adoptar acciones para garantizar la vida y la seguridad de los comparecientes de las extintas FARC-EP firmantes del Acuerdo de paz”. Comunicado. Bogotá: Boletín de Prensa. Comunicado 103.
22. **“La reincorporación de excombatientes de las Farc está bajo fuego”**. En: <https://www.semana.com/nacion/articulo/incursion-armada-en-quebradon-asesinan-a-familiares-de-nencer-barrera/687112>
23. **Ley 1955 de 2019**. Plan Nacional de Desarrollo. Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad.
24. **Ospina, Carlos Andrés (2020)**. “La disputa por la vivienda y hábitat en la reincorporación”. Documento de Trabajo.

25. Plan Marco de Implementación. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera (2018).

26. Presidencia de la República (2018). *Paz con Legalidad*. Bogotá.

27. Resolución 4309 de 2019. Agencia para la Reincorporación y la Normalización.

28. “Trece ETCR permanecerán en sus territorios y once serían trasladados”. Entrevista a Andrés Stapper, director de la Agencia para la Reincorporación. En: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/el-proceso-de-paz-durante-la-pandemia-entrevista-con-andres-stapper-518826>



Jairo Estrada Álvarez

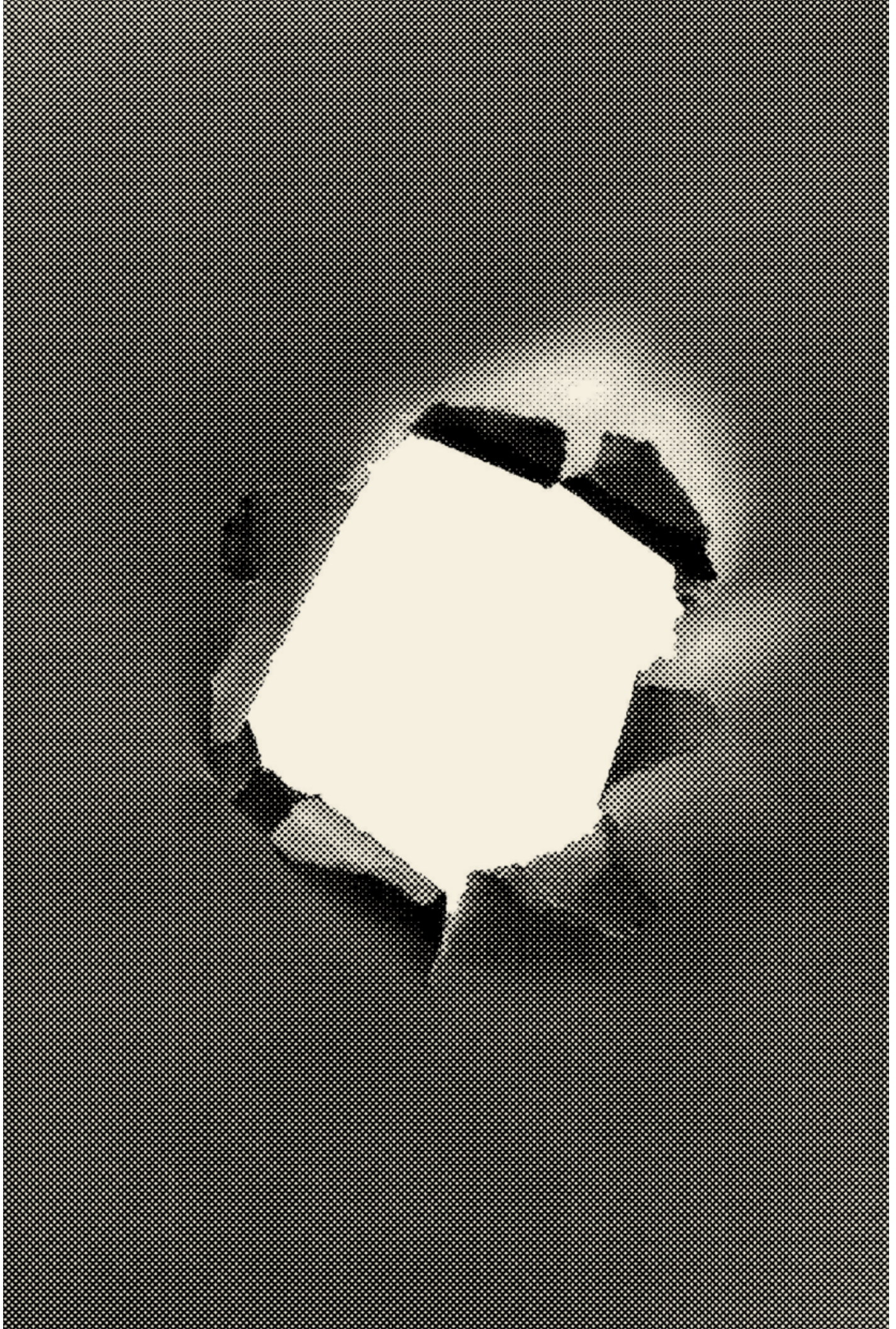
Economista, Ph.D. en Ciencias Económicas.
Director académico del Centro de Pensamiento
y Diálogo Político. Profesor del Departamento de
Ciencia Política de la Universidad Nacional de
Colombia, Director de la Revista Izquierda.

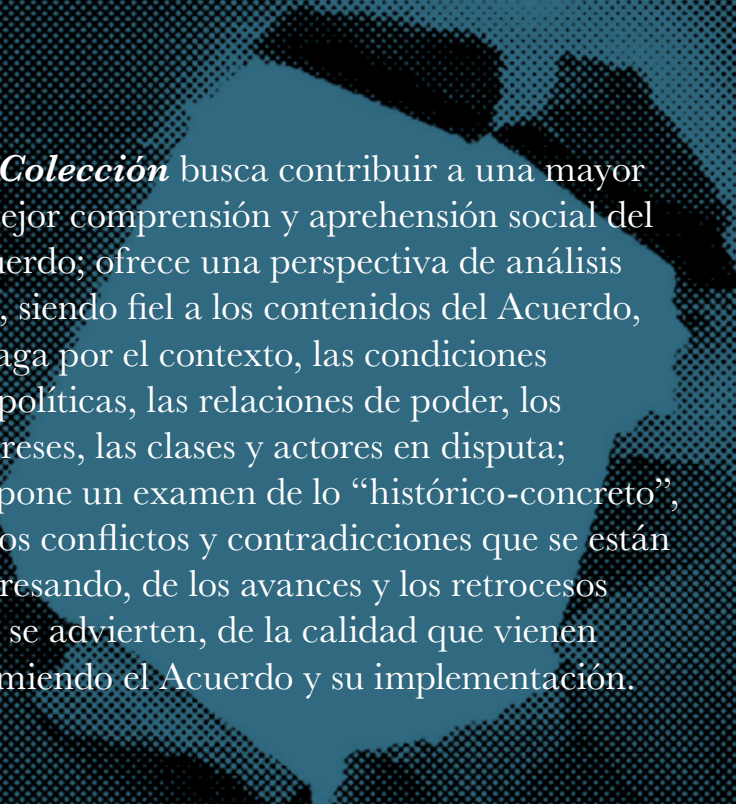
www.jairoestrada.co

COLECCIÓN

cuadernos de la
IMPLEMENTACIÓN

se editó en la ciudad de Bogotá en el año 2020





La Colección busca contribuir a una mayor y mejor comprensión y aprehensión social del Acuerdo; ofrece una perspectiva de análisis que, siendo fiel a los contenidos del Acuerdo, indaga por el contexto, las condiciones geopolíticas, las relaciones de poder, los intereses, las clases y actores en disputa; propone un examen de lo “histórico-concreto”, de los conflictos y contradicciones que se están expresando, de los avances y los retrocesos que se advierten, de la calidad que vienen asumiendo el Acuerdo y su implementación.

www.cepdipo.org