

LA NUEVA POLÍTICA PÚBLICA DE COLOMBIA PARA LA REINCORPORACIÓN, PARTE II: FORTALEZAS Y DESAFÍOS

Como se ilustra en la Parte I de este Spotlight, que abarca la historia nacional e internacional de la desmovilización, el desarme y la reintegración (DDR), el Gobierno de Colombia cuenta con una amplia experiencia para crear e implementar una nueva política eficaz que se fundamenta en las lecciones aprendidas, las buenas prácticas y la solidez institucional para atender a los excombatientes. En esta segunda parte se examina la nueva Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE) establecida en el CONPES 3931 de julio de 2018, exponiendo sus puntos fuertes, así como destacando los desafíos para su aplicación efectiva.

Datos clave de la PNRSE:¹

Vigente durante **8 años** hasta 2026

Presupuesto de **US\$94,7 millones²**

Entidades Responsables:

- Consejo Nacional de Reincorporación (CNR)
- Agencia Reincorporación y Normalización (ARN)
- Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR)

Seguimiento bajo el Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

LAS FORTALEZAS DE LA PNRSE DE ACUERDO CON SU OBJETIVO ESTRATÉGICO:



Objetivo 1. Fortalecer la articulación y la planificación

Está fundamentado en un Acuerdo de Paz integrado y en su coherencia con el Plan Marco para la Implementación (PMI). El PMI incluye 21 indicadores relativos a la reincorporación, e identifica a las partes responsables para asegurar el cumplimiento de los compromisos. Asimismo, ambos incluyen enfoques transversales territoriales, de género, de derechos y étnicos, que los diferencian de los procesos anteriores, al igual que a la política de reincorporación que se deslinda de estos.

Describe las tareas específicas, las partes responsables y los plazos, e incluye un mecanismo de seguimiento.

El punto de partida de la PNRSE es el fortalecimiento de la gestión de los recursos de las instituciones articuladoras, de las capacidades técnicas, así como de la definición de las rutas de atención y de las responsabilidades. El CONPES prevé la creación de un Sistema Nacional de Reincorporación (SNR) a la medida, asigna tareas específicas a comenzar en 2018-19, será monitoreado por el PAS hasta 2026, y requiere que las entidades pertinentes entreguen informes semestrales al Departamento Nacional de Planificación (DNP). Estos mecanismos de articulación y seguimiento promueven la implementación oportuna de la PNRSE y, por lo tanto, también la confianza de los excombatientes, su plena participación y acceso a los servicios institucionales, así como la pertinencia y sostenibilidad de los programas de la PNRSE.

Involucra a los excombatientes en su propia reincorporación. Los excombatientes y sus líderes han participado activamente en el diseño del Acuerdo de Paz, su propia organización cooperativa (ECOMUN) y el proceso de reincorporación colectiva. La PNRSE se basa en un censo de las necesidades y capacidades de los excombatientes, y prevé asistencia técnica y jurídica para el ECOMUN. Igualmente, promueve la articulación entre las entidades del Acuerdo de Paz, respondiendo así a la situación real de los excombatientes, además de darles espacio para contribuir a la transformación de las dinámicas del conflicto y a la reconstrucción del tejido social.

Se desarrolla desde un enfoque de desarrollo humano. La PNRSE está orientado a fortalecer las capacidades colectivas, la libertad, la ciudadanía y las fibras identitarias para promover la participación e inclusión de los excombatientes en las comunidades y su interacción con las instituciones. También considera mecanismos que promueven la toma de decisiones oportuna y soluciones alternativas a los desafíos de la ciudadanía; en términos generales, fomenta el trabajo colaborativo hacia el bienestar común.

Se proyecta en la institucionalización de los enfoques diferenciales. Sobre la base del Acuerdo de Paz, la PNRSE incluye enfoques territoriales, de género, de derechos, de ciclo de vida, de capacidades diferenciadas y etnicidad que promueven su sostenibilidad socioambiental. En este sentido, fomenta el respeto de la igualdad, la no discriminación, la protección de los derechos de los excombatientes, así como el restablecimiento de los derechos de los grupos étnicos y sus familias; reconociendo la desigualdad como un asunto público que la institucionalidad puede reproducir. Adicionalmente, esboza medidas específicas para promover la institucionalización de estos enfoques, incluyendo capacitaciones replicables en materia de género y nuevas masculinidades para los funcionarios públicos; la compilación de directrices técnicas para una prestación de servicios diferenciada y flexible; así como instrumentos de supervisión que incluyen variables diversificadas. Todo este esquema se complementa con el enfoque de la PNRSE de formación en torno a la ciudadanía, que desarrolla la coexistencia, la reconciliación y las aptitudes para la paz.

Objetivo Estratégico 2: Promover la reincorporación de la comunidad en el territorio, reconstruyendo el tejido social, la convivencia y la reconciliación.



Se centra en la participación activa de la comunidad. La PNRSE reconoce las contribuciones de la reincorporación a la construcción de la paz, la reconciliación y el desarrollo comunitario, así como la necesidad de involucrar a las comunidades en los servicios de reincorporación para reconstruir la confianza (incluso en las instituciones), dismantlar los estigmas y promover la corresponsabilidad, la transparencia y la legitimidad en el proceso de DDR. Por lo tanto, propone medidas conjuntas de consolidación de la paz, reconciliación, participación, ciudadanía, pedagogía y diálogo, además de la articulación de iniciativas productivas con las necesidades y los mercados de la comunidad anfitriona. También busca fortalecer la ciudadanía activa de las mujeres (de la comunidad y excombatientes) a través de la capacitación y la articulación de las iniciativas de las mujeres con los espacios de reconciliación y convivencia preexistentes.

Objetivo estratégico 3. Promover el acceso de los excombatientes y sus familias a mecanismos y recursos para su estabilización y desarrollo económico, de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades.

Desarrolla un enfoque territorial de la reincorporación económica. La PNRSE prevé la identificación de las dinámicas laborales y productivas regionales, vinculando las habilidades e intereses de los excombatientes con las oportunidades de empleo territorial y los diferentes perfiles productivos. También articula los objetivos de sus proyectos de capacitación, empleo, asociación y productividad con las políticas regionales y nacionales; en esta medida, definirá indicadores de progreso, asegurando la coherencia y el apoyo continuo a los excombatientes.

Plantea un enfoque comunitario integral para la reincorporación económica. La política busca fortalecer las capacidades administrativas, legales y financieras de las organizaciones de la sociedad civil y de las entidades territoriales para asegurar su participación en las iniciativas locales del Acuerdo de Paz. Vincula los métodos productivos y asociativos de los excombatientes con iniciativas comunitarias para promover la convivencia, la reconciliación y la no estigmatización. Asimismo, impulsa el desarrollo rural integrado y la reactivación económica, con un enfoque de largo plazo

que mitiga el crimen y la reincidencia, asociados con carencias en el proceso de DDR. La PNRSE también favorece la autonomía económica de las mujeres al reducir los obstáculos (como el trabajo de cuidado) e incrementar su acceso, control y administración de los recursos. También busca fomentar la participación de las personas con capacidades diferenciadas en capacitaciones laborales, proyectos productivos e iniciativas de generación de ingresos.

Aborda la cuestión de la tierra para los excombatientes. Dado que el 90% de las asociaciones y cooperativas de excombatientes desarrollan actividades agrícolas o ganaderas, y que muchas carecen de la capacidad técnica para acceder a la tierra a través de los mecanismos existentes, la PNRSE hace un llamado a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para que se anticipe y responda a los riesgos en este ámbito para facilitar el acceso, reducir los tiempos de tramitación y eliminar los obstáculos que se presenten.



Objetivo estratégico 4. Promover el acceso de los excombatientes y sus familias a los derechos básicos y de forma integral.

Reconoce los mecanismos de la justicia transicional. Los excombatientes serán acreditados por el Gobierno de Colombia y recibirán orientación legal para acceder a la justicia transicional. La PNRSE también incluye el restablecimiento de los derechos de las víctimas como principio rector, indicando que su implementación será paralela a los mecanismos de justicia transicional en favor del esclarecimiento histórico, la justicia, las reparaciones, la reconciliación y la no repetición.

Contiene un enfoque adaptado a la educación formal. La PNRSE busca identificar las necesidades educativas de los excombatientes, incluyendo la certificación de conocimientos previos, para ofrecerles rutas y modelos flexibles. También promueve la inclusión de las mujeres (especialmente las cabezas de familia) a través de un mejor acceso a espacios, becas y alternativas financieras; así como, de las personas con capacidades diferenciadas a través de rutas de atención según sus características físicas, cognitivas y sensoriales. El objetivo es reducir las tasas de deserción escolar, fortalecer la generación de ingresos de los excombatientes y su posición en el mercado laboral.

Su comprensión holística del bienestar. La PNRSE combina el apoyo psicosocial, familiar, en torno al ciclo de vida y con enfoques diferenciales para poder responder a las necesidades de los excombatientes y sus familias. Asimismo,



impulsa su participación en todos los aspectos de la reincorporación, el acceso a la salud y la vivienda; así como la capacidad de establecer relaciones interpersonales y contribuir a la calidad de vida, la coexistencia y la reconciliación en las comunidades de acogida. Reconoce la "familia" como un concepto amplio, abriendo estos espacios a las masculinidades alternativas, el desmantelamiento de la violencia –física y simbólica– de género y las desigualdades socioeconómicas, además de la participación autónoma de las mujeres en el DDR.

Establece un enfoque en los derechos de las mujeres y su ciudadanía. La política identifica las entidades responsables de las estrategias de promoción de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, prevención y atención de casos de violencia basa en género, así como las de fomento de la seguridad de las mujeres y protección de los derechos de las personas LGBTQI. Igualmente prevé la articulación y colaboración interinstitucional con las autoridades étnicas, e incluye actividades pedagógicas, de comunicación y de capacitación para mujeres.

Traza un enfoque diferencial para la niñez y la juventud. La PNRSE considera las necesidades diferenciadas de los jóvenes excombatientes, incluyéndolos como agentes activos en su propia reincorporación, apoyando su toma de decisiones informada y fortalecida para construir proyectos de vida, acceso a la educación y primer empleo.



DESAFÍOS DE LA PNRSE:

- 1. Asegurar que se fijen y cumplan las fechas** de finalización de las tareas para que se pueda medir el progreso y que todas las partes hagan rendición de cuentas. Esto puede ayudar a crear confianza en el Gobierno y mitigar la incertidumbre, alentando a los excombatientes a utilizar procesos democráticos para resolver sus preocupaciones y permanecer en el proceso de paz.
- 2. Ofrecer garantías legales y de seguridad.** Más de 200 excombatientes siguen en prisión³ y existe incertidumbre en torno a la justicia transicional (con la captura de Jesús Santrich y los cambios previstos en la JEP⁴, la Comisión de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas⁵). De igual forma, han sido asesinados 71 excombatientes⁶ 12 de sus familiares⁷, los homicidios en las zonas del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) han aumentado en un 28% en el último año⁸, y 343 líderes sociales y de derechos humanos han sido asesinados⁹. Este escenario ha llevado a los líderes del partido FARC a abandonar los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)¹⁰, aumentando la vulnerabilidad de los excombatientes. La información que se ofrece a los excombatientes debe actualizarse constantemente para tranquilizarlos en cuanto a su situación jurídica, y es necesario proporcionarles más abogados defensores para que asuman sus casos¹¹. Asimismo, se necesitan otros 46 guardaespaldas para cumplir con los 1.200 estipulados en el Acuerdo de Paz. Las medidas de seguridad deben ser integrales y territoriales, al interior y alrededor de los ETCR, respondiendo a las preocupaciones de las autoridades locales (y étnicas) y de la comunidad para implementar medidas preventivas diferenciales de acuerdo con la presencia de grupos armados ilegales en la zona. Se debe crear conciencia sobre las investigaciones y las medidas legales adoptadas en relación con los asesinatos y los casos de discriminación; las cuales podrían reducir la vulnerabilidad de los excombatientes y las comunidades, reconstruyendo la confianza. La reincorporación también debe incluir estrategias de prevención de reclutamiento, y extenderse a los excombatientes que han abandonado su ETCR.¹²
- 3. Financiamiento oportuno de proyectos productivos y presupuestos de largo plazo.** Los excombatientes están preocupados por los retrasos en los pagos y el acceso a la tierra¹³, sólo se han aprobado hasta la fecha 17 proyectos productivos colectivos, y sólo 2 tienen financiación.¹⁴ La PNRSE identifica US\$ 94,7 para completar los recursos delineados en el punto 3 del Acuerdo de Paz, pero en anuncios recientes se afirma que no hay fondos suficientes para su ejecución a largo plazo¹⁵, lo que indica la necesidad de una construcción presupuestal y seguimiento conjuntos para asegurar que se cumplan los compromisos. El fortalecimiento de la participación activa del sector privado en la reincorporación puede mejorar la sostenibilidad.
- 4. Desarrollar un enfoque diferencial para los excombatientes de rango medio.** Los comandantes de este nivel a menudo encuentran menos motivaciones para la reincorporación colectiva, y enfrentan potencialmente a mayores riesgos de seguridad, lo que los hace más vulnerables a los ataques físicos, la insatisfacción y la reincidencia. Sus habilidades diferenciales, oportunidades y factores de riesgo deben ser considerados para protegerlos e involucrarlos en su propio proceso de reincorporación.
- 5. Incluir a los hombres en las capacitaciones en torno a cuestiones género para excombatientes y civiles.** La promoción de los derechos y la inclusión de las mujeres es esencial, pero los niños y los hombres también deben ser incluidos en estas iniciativas para provocar una transformación cultural amplia. También se necesita una infraestructura para el cuidado de los niños y niñas, ya que puede representar un obstáculo clave para la participación plena de las mujeres en la reincorporación.
- 6. Garantizar la reincorporación política efectiva de los excombatientes.** La preparación guiada para la reincorporación política debe aprovechar y promover el compromiso político de los excombatientes, proporcionando formación en liderazgo democrático; se debe proporcionar espacios para que puedan participar en la transformación del conflicto y la reconstrucción del tejido social, así como supervisar la aplicación de los ajustes estructurales esbozados en el Acuerdo de Paz.

¹ Verdad Abierta, 2018, "Documento CONPES." Disponible en: <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/07/CONPES-3931.pdf>

² Con una tasa de cambio de COP 2.800 por cada US\$ 1.

³ UN Security Council, 2018, "Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia: Informe del Secretario General." Disponible en: <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1829784.pdf>

⁴ El Espectador, 2018, "FARC pedirá intervención de la CPI por reforma a la JEP aprobada en el Congreso." Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/farc-pedira-intervencion-de-la-cpi-por-reforma-la-jep-aprobada-en-el-congreso-articulo-821412>

⁵ El Espectador, 2018, "Proyecto contra la verdad inició su trámite." Disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/politica/proyecto-contra-la-verdad-inicio-su-tramite>

⁶ UN Security Council, Op cit.

⁷ El Espectador "Grupos posFarc y la posible reactivación de la guerra." Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/grupos-posfarc-y-la-posible-reactivacion-de-la-guerra-articulo-807019>

⁸ Ideas para la Paz, 2018, "Las Garantías de Seguridad: una mirada desde lo local." Available at: http://ideaspaz.org/especiales/garantias-seguridad/documentos/FIP_GarantiasSeguridad_Total_Final.pdf

⁹ Defensoría del Pueblo "Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados." Disponible en: <http://defensoria.gov.co/es/>

¹⁰ UN Verification Mission, 2018, "Reincorporación en los Espacios Territoriales del Suroriente de Colombia." Disponible en: <https://colombia.unmissions.org/comunicado-de-prensa-reincorporacion-c3%b3n-en-los-espacios-territoriales-del-suroriente-de-colombia>

¹¹ UN Security Council, Op cit.

¹² Ideas para la Paz, Op cit.

¹³ El Tiempo, 2018, "Comisión de Paz escuchó reclamos de exmiembros de las Farc." Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/comision-de-paz-visito-el-espacio-territorial-de-capacitacion-y-reincorporacion-en-mutata-281508>

¹⁴ UN Security Council, Op cit.

¹⁵ EL Tiempo, 2018, "Recursos para el acuerdo de paz no son suficientes: Contraloría." Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/las-advertencias-de-la-contraloria-frente-al-uso-de-recursos-para-la-paz-270910>