



SISTEMATIZACIÓN DEL PROGRAMA DE REINTEGRACIÓN

DE EXCOMBATIENTES CON ENFOQUE COMUNITARIO

- **CORE** -

(2006 - 2015)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL
PARA LAS MIGRACIONES (OIM)
AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL
DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID)



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Bogotá D.C.

SISTEMATIZACIÓN DEL PROGRAMA DE REINTEGRACIÓN

DE EXCOMBATIENTES CON ENFOQUE COMUNITARIO

- CORE -

(2006 - 2015)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL
PARA LAS MIGRACIONES (OIM)
AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL
DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID)

©Organización Internacional
para las Migraciones (OIM)

Jefe de Misión

Alejandro Guidi

Jefa de Misión Adjunta

Kathleen Keer

**Coordinador del Programa de Reintegración
con Enfoque Comunitario**

Catalina Acevedo Trujillo

Investigación y Edición final

María Mendoza Salazar

Gustavo Romero Poveda

Equipo investigador

Juan Carlos Palou Trías

Ángela Liliana Olaya Castro

Iván Higuera Mendieta

María Camila Díaz Franco

Sofía León Oñate

Equipo de producción editorial

Coordinación editorial

Angélica María Alzate

Fotografías

Archivo

Agencia Colombiana para la

Reintegración (ACR)

Organización Internacional para

la Migraciones (OIM)

Corrección de estilo

Christian Plazas Rueda

Diseño y diagramación

Sebastián Benítez González

Impresión

Procesos digitales

LISTA DE ABREVIATURAS.

-ACR-	Agencia Colombiana para la Reintegración
-AUC-	Autodefensas Unidas de Colombia
-DDR-	Desarme, Desmovilización y Reintegración
-OIM-	Organización Internacional para las Migraciones
-OACP-	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
-USAID-	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo
-GAOML-	Grupos Armados Organizados al Margen de la ley
-PRVC-	Programa de Reintegración a la Vida Civil
-PRSE-	Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales
-PPR-	Persona en Proceso de Reintegración
-UAERIV-	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas



TABLA DE --- CONTENIDO ---



1

CAPÍTULO

INTRODUCCIÓN13

METODOLOGÍA IMPLEMENTADA PARA LA SISTEMATIZACIÓN DEL PROGRAMA DE REINTEGRACION DE EX COMBATIENTES CON ENFOQUE COMUNITARIO (CORE)17

2

CAPÍTULO

CONTEXTO COLOMBIANO EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA CORE23

2.1 CAMBIOS EN LA POLÍTICA Y CAMBIOS INSTITUCIONALES24

2.2 HECHOS COYUNTURALES Y DECISIONES DE LAS ALTAS CORTES30

2.1 CAMBIOS EN EL MODELO DE REINTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE LA AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN (ACR)31

3

CAPÍTULO

ANTECEDENTES DEL PROGRAMA37

3.1 EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DE LA DESMOVILIZACIÓN DE LAS AUTODEFENSAS UNIDAS DE COLOMBIA (AUC)37

3.2 LOS RETOS DE LA AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID) EN EL PROCESO DE DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN (DDR) DE LAS AUC38

3.3 LA INTERVENCIÓN DE LAS DESMOVILIZACIONES (2005-2006)40

3.4 EL SISTEMA DE ACOMPAÑAMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN (SAME) (2004)41

3.5 LAS HERRAMIENTAS DEL SAME43

3.6 UNA INTERVENCIÓN MÁS DIRECTA: FIRMA DEL CORE (2006)46

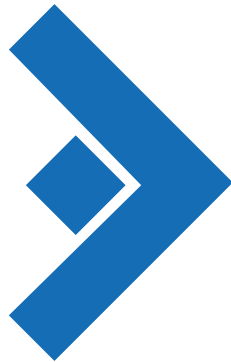




4 CAPÍTULO

CONTROL PREVENTIVO Y VERIFICACIÓN (2004-2015)	51
4.1 MISIÓN DE ACOMPAÑAMIENTO AL PROCESO DE PAZ-ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (MAPP-OEA)	52
4.1.1 Etapa 1. 2004-2010	52
4.1.2 Etapa 2. 2010-2011	53
4.1.3 Etapa 3. 2011-2014	54
4.2 PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	54
4.2.1 Etapa 1. 2008	55
4.2.2 Etapa 2. 2011	55
4.2.3 Etapa 3. 2014-2015	56
4.3 DEFENSORÍA DEL PUEBLO	56
REINTEGRACIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y COMUNITARIA (2005-2015)	59
REINTEGRACIÓN ECONÓMICA	
5.1 EMPLEABILIDAD	61
5.1.1 Modelos de empleabilidad	64
5.1.1.1 Ruta Integral de Intermediación Laboral (RIIL)	64
Ejemplo: Asociación Colombiana de la Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Acopi-regional Centro Occidente)	65
Resultados Modelo Escuela-Taller	67

5 CAPÍTULO





5.1.1.2 Modelo Escuela-Taller	67
5.1.1.3 Modelo de Reintegración Temprana en Entornos Productivos de Formación	70
Ejemplo: Parque Nacional de la Cultura Agropecuaria (Panaca)	71
Resultados Modelo de Reintegración Temprana en Entornos Productivos de Formación	72
5.2 EMPRENDIMIENTO	73
5.2.1 Modelos de emprendimiento	75
5.2.1.1 Modelo Gestión de Unidades Negocio – Proyectos Productivos Rurales	75
Ejemplo. Comercializadora Internacional El Roble (C.I. El Roble)	76
Resultados Modelo Gestión de Unidades de Negocio-Proyectos Productivos Rurales	77
5.2.1.2 Modelo Gestión de Unidades Negocio – Proyectos Productivos Urbanos	78
Ejemplo. Minimarket 2x3	
Resultados Modelo de Gestión de Unidades de Negocio-Proyectos Productivos Urbanos	78
5.2.1.3 Operadores integrales	81
Ejemplo. Institución Universitaria ESUMER (Escuela Superior de Mercadeo)	82
REINTEGRACIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA	83





6 CAPÍTULO

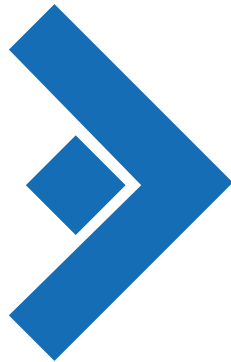
Marco Normativo del DDR	91
6.1 FORTALECIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO JUDICIAL ESPECIAL DE JUSTICIA Y PAZ	93
6.1.1 Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR)	93
6.1.2 Fiscalía General de la Nación	97
6.1.3 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional	106
6.1.4 Ministerio de Justicia y del Derecho	109
6.1.5 Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz (Sijjyp)	111
6.2 PROCEDIMIENTO NO JUDICIAL DE CONTRIBUCIÓN A LA VERDAD	113

7 CAPÍTULO

GESTIÓN DEL CONFLICTO Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ	119
---	-----

8 CAPÍTULO

LECCIONES APRENDIDAS	125
8.1 FORTALECIMIENTO DEL CONFLICTO Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL	125
BIBLIOGRAFÍA	130
ANEXO	136





ÍNDICE DE TABLAS.

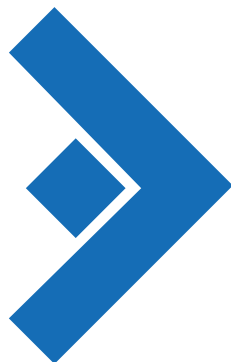
Tabla 1. Desmovilizaciones colectivas AUC	41
Tabla 2. Centros de Referencia y Oportunidad	45
Tabla 3. Mandato-instituciones control preventivo y verificación	51
Tabla 4. Resultados-Ruta Integral de Intermediación Laboral (RIIL) con Personas en Proceso de Reintegración (PPR)	67
Tabla 5. Resultados-Ruta Integral de Intermediación Laboral (RIIL) con comunidad receptora	67
Tabla 6. Resultados-modelo Escuela-Taller con Personas en Proceso de Reintegración (PPR)	70
Tabla 7. Resultados-modelo Escuela-Taller con comunidad receptora	70
Tabla 8. Resultados-modelo de Reintegración Temprana en Entornos Productivos de Formación con Personas en Proceso de Reintegración (PPR)	72
Tabla 9. Resultados-modelo de Gestión de Unidades de Negocio-Proyectos Productivos Rurales con Personas en Proceso de Reintegración (PPR)	77
Tabla 10. Resultados-modelo de Gestión de Unidades de Negocio-Proyectos Productivos Rurales con comunidad receptora	77
Tabla 11. Resultados-modelo de Gestión de Unidades Negocio-Proyectos Productivos Urbanos con Personas en Proceso de Reintegración (PPR)	80
Tabla 12. Resultados-modelo de Gestión de Unidades Negocio-Proyectos Productivos Urbanos con comunidad receptora	81
Tabla 13. Acciones del servicio social apoyadas por CORE	83
	86





ÍNDICE DE ESQUEMAS.

Esquema 1. Esquema de la sistematización	18
Esquema 2. Circuito de atención	40
Esquema 3. Etapas apoyo OIM-MAPP-OEA	52
Esquema 4. Etapas apoyo OIM-Procuraduría	55
Esquema 5. Reintegración económica	61
Esquema 6. Reintegración social y comunitaria. Replantear este gráfico porque sólo tiene servicio social	84
Esquema 7. Apoyo-Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR)	93
Esquema 8. Apoyo-Fiscalía General de la Nación	98
Esquema 9. Apoyo a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional	106
Esquema 10. Estructura del Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional (SIJT)	112

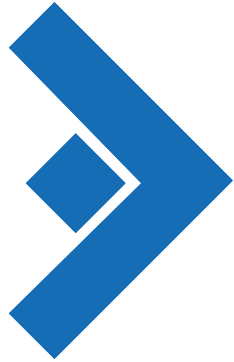




ÍNDICE DE GRÁFICAS.

Gráfica 1. Estructura-modelo de Ruta Integral Intermediación Laboral (RIIL)	64
Gráfica 2. Estructura-modelo Escuela-Taller	69
Gráfica 3. Estructura-modelo de Reintegración Temprana en Entornos Productivos de Formación	70
Gráfica 4. Estructura-modelo de Proyectos Productivos Rurales	76
Gráfica 5. Estructura-modelo de Unidades de Negocio	78
Gráfica 6. Estructura-modelo Operadores Integrales	82
Gráfica 7. Modelo de fortalecimiento institucional de Justicia Transicional	92







INTRO- DUCCIÓN

La historia de Colombia está marcada por un conflicto armado de más de cincuenta años, hasta hoy, y por grandes esfuerzos para lograr la paz. De manera particular, durante los últimos doce años, el Gobierno colombiano ha realizado numerosos esfuerzos para que diversos grupos armados dejen las armas y se reintegren a la sociedad, y, por consiguiente, poner fin a este enfrentamiento bélico. Al mismo tiempo, se tomó la decisión de darles un lugar central a las víctimas del conflicto, con el propósito de reconocerles el daño que han sufrido, y, así, buscar la justicia, la verdad y la reparación. Este esfuerzo ha contado con el acompañamiento de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que, a través de los recursos de cooperación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), brindó, por ejemplo, asistencia técnica al proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), así como también, a la implementación del marco legal de justicia especial y, más recientemente, al fortalecimiento del proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Esta sistematización tiene por objetivo recoger y organizar las acciones emprendidas por la OIM durante el período comprendido entre los años 2006 y 2015, para la implementación del **Programa de Reintegración de Excombatientes con Enfoque Comunitario (CORE - por sus siglas en inglés¹)**. Esta sistematización se divide en ocho capítulos:

El primero corresponde a la metodología implementada, en la cual se establecen tres ejes utilizados para organizar la información: 1) Fortalecimiento y coordinación interinstitucional. 2) Reintegración económica, social y comunitaria. 3) Marco Normativo del DDR y construcción de paz.

¹Aunque el Programa de Reintegración de Excombatientes con Enfoque Comunitario (CORE) comenzó en 2006, desde el 2004 la OIM -con recursos de USAID- apoyó al Gobierno colombiano en el proceso de DDR con las AUC.





El segundo capítulo recoge los principales hechos del contexto nacional que rodearon la implementación del programa CORE; para este propósito, se clasificaron varios cambios institucionales y legales en tres grandes categorías: A) Cambios en la política de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), en su marco normativo, en el resultado de la expedición de leyes, decretos, actos legislativos y documentos de política social, y cambios institucionales plasmados en la creación y cierre de diferentes entidades de gobierno. B) Hechos coyunturales, como la desmovilización de los diferentes grupos de autodefensas, o el inicio de los diálogos de paz con las FARC, y las decisiones de las Altas Cortes. C) Cambios en el modelo de reintegración económica, social y comunitaria de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR).

El tercer capítulo hace un recuento de los antecedentes del programa CORE, a partir del año 2004, cuando la OIM obtuvo la autorización por parte de USAID para invertir recursos en el acompañamiento al proceso de desmovilización y reintegración llevado a cabo con las AUC.

En el cuarto capítulo se recogen las acciones emprendidas por la OIM para fortalecerles a entidades como la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo roles en el control preventivo y de verificación al proceso de desmovilización y reintegración a cargo de la Misión de Acompañamiento al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos (MAPP-OEA).

En el capítulo cinco se incluyen todas las acciones implementadas por el programa CORE para brindar asistencia técnica al Gobierno Nacional en el proceso de reintegración económica, social y comunitaria de excombatientes, a través del desarrollo de modelos e instrumentos que permitieron cualificar la ruta de reintegración.

El capítulo seis aborda la estrategia implementada por la OIM para el mejoramiento de las capacidades institucionales. Para esto, se dio asistencia técnica en tres áreas: 1) Acciones relacionadas con el procedimiento judicial contemplado en el marco normativo. 2) Mecanismos no judiciales de contribución a la verdad histórica. 3) Mecanismos alternativos para la resolución de conflictos.

En el séptimo capítulo se recogen los retos de la gestión del conflicto y la construcción de paz en Colombia, y el apoyo de la OIM en todo el proceso de implementación de acciones orientadas hacia la reconciliación nacional, principalmente.

Por último, el capítulo número ocho aborda algunas de las lecciones aprendidas por la OIM durante los diez años de trabajo del programa CORE.





ORGANIZACIÓN
INTERNACIONAL
PARA LAS
MIGRACIONES





CAPÍTULO 1.

METODOLOGÍA IMPLEMENTADA PARA LA SISTEMATIZACIÓN DEL PROGRAMA DE REINTEGRACION DE EXCOMBATIENTES CON ENFOQUE COMUNITARIO (CORE).

La sistematización es “...una modalidad de investigación cualitativa que busca reconstruir e interpretar las experiencias, privilegiando los saberes y el punto de vista de los participantes” en una acción colectiva. Al revisar una serie de procesos en los que participaron actores diferentes, en un contexto socioeconómico determinado, bajo un marco institucional particular, se logra entender cuál era la situación inicial y qué cambios surgieron por la intervención que se dio. También, el objetivo de las sistematizaciones es desarrollar aprendizajes. De acuerdo con Oscar Jara, funcionario del Centro de Estudios y Publicaciones Alforja, de Costa Rica (CEP), en la sistematización de experiencias se trata de mirar estas experiencias como procesos históricos y procesos complejos en los que intervienen diferentes actores, y que se realizan en un contexto económico-social determinado y en un momento institucional del cual formamos parte. Significa, entonces, entender por qué ese proceso se está desarrollando de esa manera; y entender e interpretar lo que está aconteciendo, a partir de un ordenamiento y reconstrucción de lo que ha sucedido en dicho proceso.

La metodología de la sistematización de experiencias está estructurada -entonces- en varias etapas. Primera: se parte de la reconstrucción de lo ocurrido. Segunda: se realiza un ordenamiento de los elementos objetivos y subjetivos que intervinieron en el proceso, con el fin de poder comprenderlo e interpretarlo. Finalmente, en la tercera y última etapa se identifican las lecciones aprendidas en el proceso. En este sentido, la sistematización del

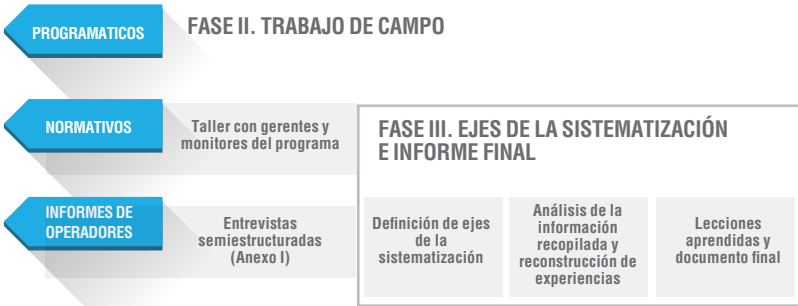




programa CORE fue realizada en tres fases, como se muestra en el siguiente esquema explicativo:

Esquema 1. Esquema de la sistematización

FASE I. REVISIÓN DE MARCOS DE REFERENCIA

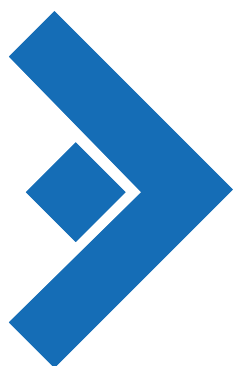


Fase I. En primer lugar, en esta fase se revisaron los marcos de referencia programáticos -a partir de fuentes de información secundaria-, como el acuerdo de cooperación firmado entre USAID y OIM, así como sus diferentes enmiendas, planes de trabajo anuales, informes trimestrales en los que se reportaron los avances de las actividades, y algunas fichas de proyectos ejecutados en los diferentes componentes del programa. En segundo lugar, se revisaron los marcos normativos que rigieron la intervención, como leyes, decretos, sentencias de las Cortes Constitucional y Suprema de Justicia, actos administrativos de los procesos de reintegración, justicia, y procesos de paz. Finalmente, se analizaron informes de contrapartes del programa, además de informes de socios implementadores de los proyectos.

Fase II. El siguiente paso fue la realización de un taller de trabajo con los gerentes y los monitores del programa CORE, que se realizó en Bogotá el 18 de marzo del año 2015. El objetivo principal del taller fue definir los ejes de la sistematización, así como las preguntas guía que debía seguir la misma. En el taller se presentaron los conceptos principales de la sistematización de experiencias, con la finalidad de armonizar las expectativas sobre los resultados del proyecto.

Adicionalmente, se realizaron 32 entrevistas semiestructuradas², dirigidas a funcionarios y exfuncionarios del programa (coordinadores, gerentes y monitores), y entrevistas a funcionarios de contrapartes como la ACR, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv), la Defensoría del

²Para ver el listado de los entrevistados revisar Anexos.





Pueblo, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), Acción Social, el Fondo de Reparación a Víctimas (FRV), y expertos en reconciliación, entre otros.

A nivel regional, entre marzo y junio del año 2015, se hicieron entrevistas en Bogotá (Cundinamarca), Medellín (Antioquia), Florencia (Cauquetá), Sincelejo (Sucre), Pereira (Risaralda) y Cali (Valle del Cauca); todas con el objetivo de conocer algunas de las actividades que ha desarrollado el programa.

Fase III. Para dar coherencia y orden a toda esta información, se definieron tres ejes de sistematización, entendidos como el enfoque central o punto alrededor del que se hizo la reconstrucción de la experiencia, se ordenó la información, se analizó y se extrajeron las lecciones aprendidas. Los ejes se organizaron de tal manera que el primero corresponde a la forma en que el programa llevo a cabo sus actividades; mientras que los otros dos, dan cuenta de las dos grandes líneas de acción. Los ejes son los siguientes:

- **Fortalecimiento institucional y coordinación interinstitucional:** este eje corresponde al fin último y a la manera en que la OIM guió todas sus acciones, reconociendo que el Gobierno Nacional es el responsable de desarrollar e implementar las políticas de DDR y construcción de paz. En tal sentido, para el desarrollo de las acciones del programa se entendió por *Fortalecimiento institucional* el proceso diseñado para mejorar las competencias de los individuos y mejorar las capacidades de las instituciones del Gobierno colombiano, responsables de la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con DDR y construcción de paz en Colombia. Del mismo modo, se entendió por *Coordinación interinstitucional* la articulación de la oferta pública de políticas, planes, programas y proyectos nacionales, departamentales, distritales y municipales, en materia de DDR y construcción de paz. Muchos de estos procesos iniciaron con el diseño de un marco jurídico ambicioso, al cual las instituciones del Estado no podían adaptarse ni responder rápidamente y de manera articulada, debido a las mismas restricciones impuestas al ejercicio de lo público. En consecuencia, fue muy importante la participación de la OIM en el proceso de *Fortalecimiento institucional y Coordinación interinstitucional* de las entidades encargadas de implementar la política de DDR.

En esta sistematización y en general en la manera en que funcionó el programa, el *Fortalecimiento institucional* se dio a través de apoyo técnico y con personal técnico que pudiera asumir las nuevas funciones hasta que la entidad respectiva ampliara su capacidad operativa, por medio de



equipos tecnológicos y de la creación de metodologías de investigación o de intervención, que pueden entenderse como el desarrollo de modelos de acción para proyectos específicos o para la implementación de aspectos concretos de las políticas, entre otros.

De otro lado, la *Coordinación interinstitucional* se reflejó, principalmente, en los procesos de reintegración y justicia apoyados por el programa CORE. Considerando que el Estado colombiano tiene una división de funciones entre múltiples entidades (nacionales y territoriales) y que debe responder de una manera integral y articulada a los ciudadanos, es fundamental que exista *coordinación interinstitucional* para llegar con todos los servicios a las poblaciones beneficiarias de las intervenciones del Estado. Este proceso, que parece muy lógico, tuvo una serie de restricciones y dificultades que debieron ser superadas en espacios de coordinación entre las instituciones. El reconocimiento de este problema y el interés de superarlo le abrió un campo de trabajo a la OIM, el cual le permitió ser un facilitador de procesos al contribuir, a través de asistencia técnica y financiera, en estos espacios.

Reintegración: para efectos de la sistematización y en concordancia con el planteamiento del CORE, la *Reintegración* fue entendida como el proceso a través del cual los desmovilizados que hacían parte de un grupo armado ilegal lograban un estatus civil y un ingreso económico sostenible. La *reintegración* tuvo dos enfoques. Por un lado, el individual, en el que se trabajaba sobre las capacidades y habilidades académicas y ciudadanas de cada persona, con el fin de lograr su interacción con la sociedad. El otro, el comunitario, buscaba crear espacios comunes para las comunidades receptoras y los desmovilizados.

Esta segunda categoría de la sistematización permitió ordenar todas las actividades alrededor del Sistema de Monitoreo y Evaluación (SAME), y los modelos de reintegración económica, social y comunitaria, entre otras acciones del programa.

Marco Normativo del DDR y construcción de paz: esta categoría de Marco Normativo del DDR y construcción de paz en la sistematización permitió enmarcar los procesos de apoyo a la implementación de los marcos normativos bajo los cuales se dieron procesos de DDR. La justicia transicional *"hace referencia a la idea de que luego de periodos de violaciones masivas a los derechos humanos, las transiciones de la guerra a la paz, o de las dictaduras a la democracia, no pueden hacerse de cualquier manera, sino que deben tener unos mínimos de justicia, asociados al respeto de los derechos humanos de las víctimas"*. El Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) definió la justicia transicional como *"el esfuerzo por*



construir paz sostenible tras un período de conflicto, violencia masiva o violación sistemática de los derechos humanos". Adicionalmente, este esfuerzo de construcción de paz implica, según Paul Van Zyl, llevar a juicio a los perpetradores, revelar la verdad acerca de los crímenes del pasado, reparar a las víctimas, reformar las instituciones abusivas y promover la reconciliación. Los países que deciden negociar la paz se enfrentan al dilema que imponen la exigencia de esta y de la justicia. Pero, sin embargo, la salida no es escoger entre una o la otra, sino generar un arreglo entre ambas que logre un equilibrio. Llevar a todos los máximos responsables ante la justicia es difícil por la fragmentación y por los compromisos que tienen las instituciones; en tal sentido, los esfuerzos se deben centrar en construir o reconstruirlas para que respeten el Estado de derecho. Las amnistías son cada vez más improbables para los responsables de genocidios y crímenes de lesa humanidad.

Esta es la razón por la que este eje de sistematización recoge las acciones hechas por el programa CORE para apoyar la implementación de marcos normativos de marcos normativos para la reintegración, la reparación y la reconciliación como: la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), *"por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios"* (Ley 975 de 2005); el Decreto 1290 de 2008, *"por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley"* (Decreto 1290 de 2008); la Ley 1424 de 2010, *"por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley"* (Ley 1424 de 2010); la Ley 1448 de 2010 (Víctimas y Restitución de Tierras); la Ley 1592 de 2012, *"por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005"* (Ley 1592 de 2012); y el apoyo a las entidades que tienen un rol en estas acciones.



ORGANIZACIÓN
INTERNACIONAL
PARA LAS
MIGRACIONES





CAPÍTULO 2.

CONTEXTO COLOMBIANO EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA CORE.

Entre los años 2002 y el 2006, el Gobierno Nacional, en cabeza del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, entabló negociaciones con diversos comandantes de los grupos paramilitares y las denominadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). El objetivo principal de dichos diálogos, que se desarrollaron hasta el año 2006 en Santa Fe de Ralito (corregimiento del municipio de Tierralta, en el departamento de Córdoba), era posibilitar el proceso de DDR de los más de 30.000 hombres³ que los comandantes paramilitares declararon tener en sus filas, agrupados unos bajo el modelo de estructura federada, y, los otros, en bloques no cubiertos por dicha organización, pero interesados en los diálogos con el Gobierno⁴. Estos grupos se encontraban en gran parte del territorio del país y fue necesario que el Gobierno Nacional expidiera un marco jurídico que rigiera la desmovilización, el cual, finalmente, fue promulgado en el año 2005 bajo la denominación de Ley de Justicia y Paz, o Ley 975 de 2005 (Grajales, 2011).

La OIM, con el apoyo financiero de USAID, implementó un programa para brindar asistencia técnica al Gobierno Nacional. Desde sus inicios **-en el año 2006-** hasta el periodo de cierre **-en el año 2015-**, el programa CORE respondió a cambios y transformaciones en el contexto del país, a través del diseño y operación de proyectos que atendieron las necesidades del Gobierno en materia de reintegración de excombatientes. El

³De acuerdo con cifras del Gobierno colombiano, entre el 25 de noviembre del año 2003 y el 15 de agosto del año 2006, se desmovilizaron de manera colectiva 31 637 paramilitares en 37 ceremonias. En principio no se esperaban más de 15 000 combatientes, pero este número fue significativamente mayor, lo cual se convirtió en un gran reto para el Estado colombiano y su capacidad de gestión.

⁴Algunas estructuras de autodefensas independientes a las AUC tuvieron sus propios acercamientos con el Gobierno; como las Autodefensas Campesinas de Ortega (Cauca) y el Bloque Élmer Cárdenas (Urabá).





desarrollo del programa CORE estuvo marcado por hitos de la coyuntura del país, los cuales se pueden clasificar de la siguiente manera:

1. Cambios en la política de DDR y su marco normativo, resultado de la expedición de leyes, decretos, actos legislativos, documentos de política social, y cambios institucionales plasmados en la creación y cierre de diferentes entidades de gobierno.
2. Hechos coyunturales, como la desmovilización de los diferentes grupos de autodefensa o el inicio de los diálogos de paz con las FARC y las decisiones de las Altas Cortes.
3. Cambios en el modelo de reintegración económica, social y comunitaria de la ACR. (Anexo 2. Línea de tiempo, contexto implementación CORE).

2.1 Cambios en la política y cambios institucionales

El marco legal de los actuales procesos de DDR en Colombia tuvo sus orígenes en la Ley 418 de 1997, la cual le dio al Gobierno Nacional la facultad para entablar diálogos con los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley (Gaoml), con el objetivo de buscar la reconciliación, la convivencia pacífica y lograr la paz. Dicha ley permitió también al Gobierno Nacional otorgar beneficios jurídicos a desmovilizados por hechos constitutivos de delitos políticos y con la condición de que mostraran su voluntad de reincorporarse a la vida civil .

En el año 2003 se promulgó la Ley 782, a través de la cual se prorrogó la Ley 418 de 1997 en lo referente a la capacidad del Estado de *"facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica"* (Ley 782 de 2003). Uno de los cambios más importantes introducidos a través de dicha ley fue la eliminación del requisito del reconocimiento político que debía dar el Gobierno Nacional a los Gaoml como condición para realizar negociaciones de paz. De esta manera, se dejó abierta la posibilidad de otorgar beneficios jurídicos a los combatientes que se desmovilicen como producto de una negociación.

Adicionalmente, en este periodo se reformó el **Programa para la Reincorporación a la Vida Civil (PRVC)**, a través del **Decreto 200 de 2003**. Este Programa tuvo como antecedente el trabajo hecho por el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) para consolidar los procesos con los grupos guerrilleros M-19 (Movimiento 19 de Abril), PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores), EPL (Ejército Popular de Liberación), MAQL (Movimiento Armando Quintín Lame) y los Comandos Ernesto Rojas, y el cual fue trasladado después al Ministerio del Interior, a través del Decreto 2546 de 1999, con el cual se creó la Dirección General para la Reinserción . El objetivo se centró en la reinserción del



excombatiente, preparando a las personas desmovilizadas a través de atención psicosocial, capacitación académica y acceso al Sistema Nacional de Salud, además del aporte de una mensualidad económica.

Sin embargo, el proceso de Desmovilización y Reintegración de los miembros de grupos de autodefensa requería de un marco legal transicional que permitiera sopesar la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Como respuesta, el Gobierno Nacional expidió en el año 2005 la Ley 975 de Justicia y Paz, con el fin de facilitar el proceso de paz y la reincorporación, individual o colectiva, a la vida civil de miembros de los Gaoml, y con el objetivo de crear condiciones que garantizaran los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, para lo que fue necesario -también- crear nuevos mecanismos e instituciones.

La Ley de Justicia y Paz planteó varios cambios sustanciales para abarcar todos los temas relativos al proceso de DDR y su marco normativo. Uno de ellos fue la introducción del concepto de *Alternatividad* penal contemplado en el artículo 3, que implicó una reducción en la pena concedida al postulado en contraprestación a su contribución a la paz nacional, por su colaboración con la justicia, por la reparación a las víctimas y por vincularse al proceso de resocialización. Dicha pena alternativa fue entre cinco y ocho años, tasada de acuerdo a la gravedad de los delitos y la colaboración que el postulado hiciera para el esclarecimiento de los mismos. Del mismo modo, los artículos 10 y 11 de la Ley 975 de 2005 establecieron como requisitos para que el desmovilizado, individual o colectivo, pudiera acceder a los beneficios contemplados en la ley, "*que el grupo armado organizado al margen de la ley de que se trata se haya desmovilizado y desmantelado en cumplimiento de acuerdo con el Gobierno Nacional; que se entreguen los bienes producto de la actividad ilegal; que el grupo ponga a disposición del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) la totalidad de menores de edad reclutados; que el grupo cese toda interferencia al libre ejercicio de los derechos políticos y libertades públicas y cualquiera otra actividad ilícita*" (Ley 975 de 2005).

Esa misma ley, además, creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), entidad encargada de velar por los derechos y la reparación a las víctimas, al igual que por su participación en los procesos de esclarecimiento judicial. La Comisión debía adelantar los procesos de reparación a víctimas y generar recomendaciones al Gobierno en esa materia. Esta fue la primera entidad encargada de construir el modelo de reparación a las víctimas e iniciar su implementación. Asimismo, coordinó la actividad de las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes y adelantó acciones de reconciliación. Adicionalmente, se creó el Grupo de Memoria Histórica en la CNRR, que se encargó de preservar la memoria histórica mediante la identificación



de las razones para el surgimiento y la evolución de los grupos armados ilegales en Colombia.

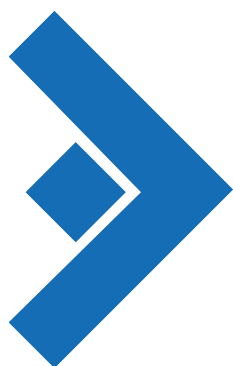
Dicha ley también estableció en el artículo 15 la creación de la *"Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, la cual debe investigar, por conducto del fiscal delegado para el caso y con el apoyo de un grupo especializado de policía judicial, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizaron las conductas punibles; las condiciones de vida, sociales, familiares e individuales del imputado o acusado y su conducta anterior; los antecedentes judiciales y de policía, y los daños que individual o colectivamente haya causado de manera directa a las víctimas, tales como lesiones físicas o psicológicas, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de derechos fundamentales"*⁵.

En concordancia con lo dispuesto en dicha ley en lo concerniente a los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, en el año 2008 se expidió el Decreto 1290 por medio del cual se creó el Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley, a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Este tenía como objeto conceder un conjunto de medidas de reparaciones individuales a favor de las personas que con anterioridad a la expedición del presente decreto hubieran sufrido violación en sus derechos fundamentales por acción de los GAOML a los que se refiere el inciso 2 del artículo 1 de la Ley 975 de 2005 (Decreto 1290 de 2008).

La Ley 975 de 2005 contempló en el artículo 71 una modificación importante al Código de Procedimiento Penal en el artículo 468, relativo al delito de sedición, modificándolo para considerar también que quienes conformen o hagan parte de grupos guerrilleros o de autodefensa cuyo accionar interfiera con el normal funcionamiento del orden constitucional y legal, también están incurriendo en sedición y, por lo tanto, la pena debería ser la misma prevista para el delito de rebelión (Ley 975 de 2005) considerado como delito político en Colombia⁶. Dicho artículo fue declarado como inexecutable por la Corte Constitucional el 18 de mayo del 2006, a través de la Sentencia C-370, por vicios

⁵<http://www.verdadabierta.com/component/content/article/3584-los-puntos-criticos-de-justicia-y-paz>

En Colombia, el delito político es el único delito de rango constitucional; no obstante, no se define de manera explícita en la Constitución Política, ya que aparece en varios artículos (artículos 35, 150, numeral 17; artículo 201, numeral 2; artículo 179, numeral 1; 232; 299; y en dos disposiciones transitorias, artículos 18 y 30), para hacer una distinción entre delitos comunes y delitos políticos. Esta distinción hace que los delitos políticos sean elevados al rango constitucional, y, por lo tanto, se delimitan para ellos unos privilegios políticos y constitucionales. Adicionalmente, en la tradición jurídica colombiana se ha asimilado el delito político como los llamados 'delitos contra el régimen constitucional y legal' establecidos en el Código de Procedimiento Penal. Sin embargo, ni la Constitución ni el Código de Procedimiento Penal definen, concretamente, lo que se entiende por delito político (Colombia Opina, 2014).





de procedimiento en su formación, pues “se desconoció el principio de consecutividad, ya que como resultado de la indebida tramitación de la apelación presentada en el Senado ante la decisión de negarlos adoptada por las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes, finalmente fueron remitidos a Comisiones Constitucionales que no eran competentes; y una vez aprobados por estas últimas sin tener competencia para hacerlo, fueron introducidos de manera irregular en el segundo debate ante la plenaria del Senado, como si hubiesen sido aprobados por las Comisiones Constitucionales facultadas para ello” (Sentencia C-370, 2006). Sumado a este hecho, el 11 de julio del año 2007 la Corte Suprema de Justicia tuvo un pronunciamiento en el que limitó al Gobierno Nacional la posibilidad de otorgar a los desmovilizados los beneficios jurídicos de Indulto, Resolución Inhibitoria, Resolución de Preclusión de la Instrucción y Cesación de Procedimientos, los cuales se encuentran consagrados en la Ley 782 de 2002 (Proceso 25931, 2007). Posteriormente, en el año 2008, la Corte Suprema de Justicia -en un nuevo pronunciamiento- determinó que la pertenencia a grupos de autodefensa como concierto para delinquir agravado debía extenderse a la categoría de Delito de lesa humanidad, en tanto que se trataba de acuerdos criminales para la comisión de este tipo de delitos, como desaparición forzada, desplazamiento forzado, torturas y homicidios por razones políticas, entre otros (Proceso 29472, 2008).

Este hecho trajo como consecuencia que el Gobierno Nacional expidiera la Ley 1312 de 2009, a través de la cual se extendió el principio de oportunidad “al desmovilizado de un Grupo Armado Organizado al Margen de la Ley que en los términos de la normatividad vigente haya manifestado con actos inequívocos su propósito de reintegrarse a la sociedad, siempre que no haya sido postulado por el Gobierno Nacional al procedimiento y beneficios establecidos en la Ley 975 de 2005 y no cursen en su contra investigaciones por delitos cometidos antes o después de su desmovilización con excepción de la pertenencia a la organización criminal, que para efectos de esta ley incluye la utilización ilegal de uniformes e insignias y el porte ilegal de armas y municiones” (Ley 1312 de 2009). En ese sentido, a través de esta ley se autorizó a la Fiscalía General de la Nación suspender, interrumpir, o renunciar a la persecución penal contra combatientes desmovilizados respecto de un amplio abanico de delitos. Sin embargo, nuevamente en una nueva decisión de la Corte Constitucional, este numeral de la Ley 1312 fue declarado inexecutable en razón de que desconocía el deber y la obligación del Estado de investigar.

Este fue el antecedente inmediato de la Ley 1424 de 2010, a través de la cual se trató de dar respuesta al ‘limbo jurídico’ en el que habían quedado cerca de 19 000 desmovilizados de las tropas de las AUC, lo que se consideró como un riesgo potencial al **Proceso de Reintegración**, debido a que muchos de los procesos judiciales fueron pasados a la justicia ordinaria y los desmovilizados corrían



el riesgo de ser detenidos en cualquier momento. Esta ley se sancionó con el objeto de contribuir al proceso de reintegración a la sociedad de aquellos desmovilizados de los Gaoml *“que hubieran incurrido únicamente en los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores, y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, como consecuencia de su pertenencia a dichos grupos”* (Ley 1424 de 2010). Adicionalmente, con la Ley 1424 se creó el mecanismo no judicial de contribución a la verdad histórica y la reparación, como instrumento de transición para promover los principios de verdad, justicia y reparación consagrados, principalmente, en la Ley 975 de 2005.

Posteriormente, en el año 2011, el Gobierno Nacional expidió dos normas determinantes en el proceso de reparación a víctimas y reintegración de desmovilizados. En primer lugar, expidió la Ley 1448 denominada como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, con la cual se implementaron medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas del conflicto⁷, dentro de un marco de justicia especial. Con dichas medidas, el Gobierno Nacional posibilita el goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación con garantías de no repetición (Ley 1448 de 2011). Con la entrada en vigencia de esta Ley, concluyó la labor de la CNRR y se trasladaron sus responsabilidades a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (Uaeriv) y al Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH).

En segundo lugar, el Gobierno expidió el Decreto 1391, a través del cual se especificó cuáles son los beneficios económicos de los programas de reintegración a la sociedad civil dirigidos a la población desmovilizada (Decreto 1391 de 2011), así como los demás servicios asociados a los programas, tales como los estímulos económicos a la empleabilidad, para planes de negocio o capital semilla, en el marco de la Política (Programa) de Reintegración a la Vida Civil (PRVC) consagrada en el documento Conpes 3554 de 2008 (Consejo Nacional de Política Económica y Social). Este documento Conpes definió que *“la Política de Reintegración Social y Económica (PRSE) es un plan de Estado y de Sociedad con visión de largo plazo, que busca promover la incorporación efectiva del desmovilizado con voluntad de paz y de su familia a las redes sociales del Estado y a las comunidades receptoras. Dicha política busca asegurar la superación de su condición a través de A) la integración de la oferta social y económica del Estado, B) el acompañamiento para incrementar la probabilidad de que las intervenciones mejoren las condiciones de calidad de vida de la población desmovilizada y de sus familias, y C) la construcción de un marco de corresponsabilidad, que por un lado apoye al desmovilizado a regresar*

⁷El artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 define como víctima a todas aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero del año 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario, o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.



y convivir constructivamente en su entorno familiar y comunitario, y, por el otro, lo comprometa a él y a sus dependientes con la superación de su situación y la permanencia en la legalidad”.

Con el fin de continuar implementando la política de reintegración a la vida civil y el PRVC, se creó en el año 2011 la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) (Decreto 4138 de la Presidencia de la República), como unidad administrativa especial, con personería jurídica y patrimonio autónomo, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. La creación de la ACR representó el tránsito desde un programa de reincorporación -como lo era el PRVC⁸- hacia una política pública de reintegración, con un responsable político, técnico y operativo de alto nivel, pues la ACR dependía directamente del Presidente de la República⁹.

Para el año 2012, el Gobierno Nacional realizó una nueva reforma a la Ley de Justicia y Paz, a través de la expedición de la Ley 1592. A través de esta, se incorporó para el beneficio de las víctimas, el concepto de daño colectivo, y se sustituyó el incidente de reparación establecido en la Ley 975 de 2005 por el incidente de identificación de afectaciones. De otra parte, con la implementación de la Ley 1592 de 2012 se adoptó en el aspecto judicial -específicamente en la Fiscalía General de la Nación- un enfoque o modelo de investigación basado en la identificación de patrones de macrocriminalidad, y se especificaron los criterios o causales de exclusión del proceso de Justicia y Paz, así como los criterios para otorgar la libertad a los postulados una vez cumplido el tiempo de privación de la libertad definido por la ley.

Adicionalmente, en el año 2012 el Congreso de la República emitió el Acto Legislativo 01, denominado como Marco Jurídico para la Paz, con el cual se incorporaron las bases legales para el desarrollo de las conversaciones entre el Gobierno colombiano y las FARC, orientadas a la determinación de un acuerdo de paz (artículos transitorios 66 y 67 de la Constitución Política). El Marco Jurídico fue promulgado para facilitar la terminación del conflicto armado y para el logro de una paz estable y duradera. De acuerdo con el Ministerio de Justicia y del Derecho, con este acto administrativo *“se establecen las bases mínimas en el diseño de medidas de justicia penal especial y participación política de excombatientes y satisfacción de los derechos a la verdad y reparación de las víctimas”*.

Por último, en el año 2013 se expidió el Decreto 3011, con el cual se modificó el proceso penal especial de Justicia y Paz. Además, se implementaron un conjunto mecanismos destinados a mejorar la

⁸Antes de la creación de la ACR, el término que se utilizaba era el de reinserción, que replicaba el concepto utilizado en la década de 1990 para describir los programas aplicados con los grupos guerrilleros desmovilizados. Después, se hablaría de reintegración.

⁹Decreto 3043 de septiembre de 2006, “por el cual se crea una Alta Consejería en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”.



coordinación interinstitucional en diferentes temas cruciales para el proceso, como la recepción, transferencia y administración de bienes entre las entidades encargadas de la ejecución de las Leyes 1448 del 2011, y 975 de 2005, modificada por la Ley 1592 de 2012. También, se fortaleció el aspecto de la coordinación interinstitucional a través de la adopción del Sistema Interinstitucional de Información de Justicia Transicional (SIJYT) y se clarificaron los aspectos a tener en cuenta para otorgar a los postulados la sustitución de la medida de aseguramiento.

2.2 Hechos coyunturales y decisiones de las altas cortes.

Fueron, principalmente, cinco hechos coyunturales que tuvieron un impacto significativo en la forma en la cual se diseñó e implementó el programa CORE, independientes a las reformas normativas e institucionales.

El primer hito fue el **Acuerdo de Santa Fe de Ralito** firmado en Tierralta el 15 de julio del año 2003 (Córdoba) entre el Gobierno Nacional, representado por el Alto Comisionado para la Paz, y las AUC, a través de sus máximos comandantes. Se acordó iniciar la etapa de negociación para lograr la paz nacional, mediante el *fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el restablecimiento del monopolio de la fuerza en manos del Estado*.

En este acuerdo, las AUC se comprometieron a llevar a cabo la **desmovilización de la totalidad de sus miembros** antes del 31 de diciembre del año 2005, convirtiéndose en el segundo gran hito, ya que fue un proceso gradual que inició el 25 de noviembre del año 2003 con la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara, en Medellín, y terminó el 15 de agosto del año 2006 con la desmovilización del Bloque Élder Cárdenas. Después de esta desmovilización, la Alcaldía de Medellín creó, en el año 2004, el Programa de Paz y Reconciliación, que se convirtió en un referente para innovar y diseñar mecanismos para propiciar la reintegración de los miembros de los bloques que se desmovilizaron en esa ciudad. Incluso, este programa sirvió como referente para reformular la Política Nacional de Reintegración en el año 2006, con la creación de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración. En total *“se desmovilizaron 31 671 combatientes y se entregaron 18 051 armas, en los 37 actos de desmovilización”*¹⁰.

No obstante, y en concordancia con lo establecido en la Ley 975 de 2005, para poder estar vinculados al proceso de Justicia y Paz, los jefes de las AUC debieron cumplir con los requisitos de desmovilizarse y contribuir decisivamente a la reconciliación nacional, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación. Sin embargo, el 13 de mayo del 2008 fueron **extraditados a los Estados Unidos catorce jefes de las AUC** que se sometieron a la Ley de

¹⁰Proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), Disponible en: http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2014/11/Proceso_de_paz_con_las_Autodefensas.pdf



Justicia y Paz, y que según el Gobierno Nacional estaban incumpliendo con el requisito de no continuar delinquir desde los centros de reclusión.

Otro gran hito en el proceso de Justicia y Paz fue **la inestabilidad jurídica por la que tuvieron que atravesar gran parte de los desmovilizados**¹¹. Después de promulgada la Ley 975 de 2005, la Corte Constitucional, en la sentencia C-370, declaró inexecutable el artículo 71 de la misma en lo relativo al delito de sedición, ya que el delito político equipara a aquellas personas que conformen grupos guerrilleros o paramilitares. Adicionalmente, en el año 2007, la Corte Suprema de Justicia emitió la sentencia 357, en la que dejó en firme la posición según la cual la conformación de grupos paramilitares no puede ser equivalente al delito político de sedición o rebelión. Posteriormente, en el año 2008, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en el Proceso 29472 del 10 de abril, calificó la pertenencia a grupos paramilitares como concierto para delinquir agravado. En respuesta a estas sentencias, el Gobierno expidió la Ley 1312, que también fue encontrada inexecutable por la Corte Constitucional. Se declaró que la Ley desconocía el deber del Estado de investigar a los combatientes desmovilizados. Finalmente, este 'limbo jurídico' fue resuelto con la expedición de la Ley 1424 de 2010, que fue declarada constitucional en la Sentencia C-771 de la Corte Constitucional. Esta Ley permitió crear un mecanismo no judicial de contribución a la verdad histórica y a la reparación, a la cual pueden acceder todos aquellos desmovilizados de las AUC que incurrieron en delitos como concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilegal de equipos transmisores o receptores, y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal (Ley 1424 de 2010).

Finalmente, el último gran hito de este periodo fue el **inicio oficial de los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC** el 4 de septiembre del año 2012, hasta hoy día. Este acto fue precedido por la expedición del Marco Jurídico para la Paz (Acto Legislativo 01 de 2012). Los diálogos se desarrollaron con el apoyo de Cuba y Noruega como países garantes del proceso, y se basaron en una agenda de seis puntos: 1) Política de desarrollo agrario integral. 2) Participación política. 3) Fin del conflicto. 4) Solución al problema de las drogas ilícitas. 5) Víctimas. 6) Mecanismos de refrendación de acuerdos.

2.3 Cambios en el modelo de reintegración económica y social de la ACR.

En el tema de reintegración económica y social hubo siete hitos que impactaron la implementación del programa CORE. La mayoría

¹¹Principalmente, quienes habrían incurrido en delitos como concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores, y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, y que más adelante serían beneficiados con la expedición de la Ley 1424 de 2010.



fueron cambios en la entidad encargada de realizar la reincorporación o reintegración a la vida civil de los desmovilizados y se manifestaron, principalmente, en resoluciones de dicha entidad, emitidas con el fin de desarrollar en la práctica los lineamientos establecidos en las leyes relativas al proceso de justicia transicional, y, especialmente, al Conpes de Reintegración (CONPES 3552 de 2008).

En el año 2003, especialmente, el Gobierno Nacional emitió el **Decreto 128**, con el cual reglamentaron las leyes 418 de 1997, 548 de 1999 y la 782 de 2002, en lo relacionado con la reincorporación a la sociedad civil de los excombatientes. Este decreto especificó, especialmente, la forma como se debía desarrollar el proceso de desmovilización, así como los beneficios a los que podría acceder el desmovilizado al dejar las armas. Estos beneficios fueron la obtención de documentos como la libreta militar y la cédula de ciudadanía, el acceso a servicios de salud, seguridad y protección, bonificaciones económicas por la entrega de información relacionada con las actividades del grupo armado al cual perteneció, y bonificaciones económicas por la entrega de armas. También, se introdujo el concepto de Reincorporado, entendido como aquel desmovilizado que es certificado por el Comité Operativo para la Dejaración de las Armas (CODA) a cargo del Ministerio de Defensa, y que se encuentra en un proceso de reincorporación a la vida civil (Decreto 128 de 2003).

En el año 2006, con el **Decreto 3043**, la reintegración de excombatientes pasó de ser un programa de reincorporación a corto plazo liderado por el PRVC, del Ministerio del Interior y Justicia, a una **política de reintegración** a largo plazo liderada por una nueva institución: la **Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas**. Este cambio fue fundamental para el proceso de **reintegración**, en la medida en que se entendió que la Reintegración es *"la totalidad de los procesos asociados con la inserción, reincorporación y estabilización social y económica de menores desvinculados y de adultos desmovilizados voluntariamente de manera individual y colectiva. Estos procesos contemplan de manera particular la vinculación y aceptación de estas personas en la comunidad que los recibe, además de la participación activa de la sociedad en general en su proceso de inclusión a la vida civil y legal del país"* (Decreto 3043, 2006).

Esta noción de la reintegración como un proceso a largo plazo, implicaba el reto para el Gobierno Nacional de lograr la culminación efectiva del proceso seguido por los desmovilizados. En esa línea, la **Resolución 008 de 2009** creó la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, y estableció los criterios para la culminación de la ruta de reintegración, que pasó de ser un programa netamente asistencialista, a buscar el desarrollo de habilidades y competencias en los individuos (Resolución 008, 2009).



Este nuevo enfoque se plasmó con mayor claridad en el **Decreto 1391 de 2011** y se desarrolló con el cambio de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, por la ACR, entidad que expidió la Resolución 163 de 2011. Este Decreto reglamentó los requisitos para el acceso a los beneficios económicos, educativos (educación formal y capacitación para el trabajo) y acompañamiento psicosocial. Adicionalmente, con la expedición de la Resolución, la ACR especificó los tiempos o la duración de los beneficios sociales y económicos en el marco del programa de reintegración; y, también, especificó la obligación de las PPR (Personas en Proceso de Reintegración) de participar en escenarios de reconciliación, reparación y servicio social promovidos por la ACR, de conformidad con la Ley 1424 de 2010.

En el tema de empleabilidad y planes de negocio, la ACR expidió en el año 2012 las **resoluciones 0794 y 0544** que definieron las reglas para el acceso al estímulo económico para la empleabilidad, y al estímulo económico para planes de negocio. Ese mismo año, la ACR reglamentó el **Servicio Social**, entendiéndolo como *“el conjunto de acciones, que contribuyen con la atención de las necesidades o problemáticas de las comunidades que acogen a la población desmovilizada en el marco del proceso de reintegración; como aporte hacia escenarios de reconciliación”* (Resolución 0346, 2012).

La **Resolución 0754 de 2013** definió la Ruta de Reintegración como *“el plan de trabajo definido conjuntamente entre la ACR y la Persona en Proceso de Reintegración (PPR), y el cual está orientado al alcance de logros que evidencien el desarrollo de las competencias para la reintegración, promoción de la convivencia y participación en espacios de reconciliación, que aporten a la construcción de su proyecto de vida en la legalidad, conforme el enfoque de superación de la situación de vulnerabilidad hacia el ejercicio ciudadano, definido por la ACR”* (Resolución 0754, 2013). Con esta resolución, se introdujeron -también- el enfoque especial para las PPR que tengan problemas de salud mental, y el enfoque condicional para las personas con condiciones de discapacidad, los adultos mayores, y con enfermedades de alto costo.

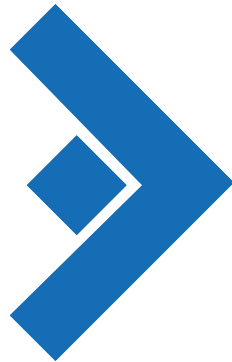
Finalmente, con la expedición de la **Resolución 1724 de 2014**, de la ACR, la política de reintegración tuvo un nuevo ajuste, con el fin de incluir en el proceso a los postulados a la Ley de Justicia y Paz. La medida estaba destinada a los desmovilizados postulados a Justicia y Paz que obtuvieran su libertad por la sustitución de la medida de aseguramiento o por cumplimiento de la pena alternativa, para que se vincularan al proceso de reintegración. Para esto, debían cumplir los siguientes requisitos, de acuerdo con lo establecido por la Resolución 0754 de 2013 de la ACR: A) estar certificado como desmovilizado, B) ser postulado de Justicia y Paz, C) firmar un acta de compromiso con el proceso de reintegración liderado por la ACR, D) tener documento de identidad, y E) tener



acreditación del otorgamiento de libertad. Dicha resolución daba un plazo de treinta días siguientes a la fecha efectiva de obtención de la libertad, para que los postulados que recobraran su libertad se presentaran ante la ACR con el fin de vincularse a este proceso de reintegración especial, período que se denominó como de transición entre la resocialización dentro de centros penitenciarios y la reintegración fuera de ellos, entendiéndolos como dos momentos diferentes de la reincorporación a la vida civil de esta población. El tema de los postulados de Ley de Justicia y Paz dentro de centros penitenciarios y carcelarios, también se estaba convirtiendo en un problema para el Gobierno Nacional, en la medida en que desde el año 2013 empezaron a salir de dichos establecimientos los primeros postulados por cumplimiento de términos, y se evidenció que no habían recibido ningún programa especial de resocialización para desmovilizados, sino que durante sus ocho años de permanencia en las cárceles solamente habían sido vinculados a las actividades que realiza el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para cualquier delincuente común.

La implementación de la política de DDR y su normatividad fue muy exigente en la medida en que tuvo un complejo desarrollo normativo y de sentencias, así como ajustes institucionales que requirieron de una respuesta dinámica y en tiempo real. Las acciones del Programa CORE buscaron suplir las demandas y apoyar los ajustes que requerían las entidades rectoras e implementadoras de la política para lograr una respuesta en tiempo real a los beneficiarios.

Todos estos cambios en la política de DDR y de justicia, así como –también– los hechos coyunturales y los cambios en el modelo de reintegración económica y social de la ACR, hicieron parte del contexto en el que se desarrollaron las acciones del programa que se describirán en los próximos capítulos.







ORGANIZACIÓN
INTERNACIONAL
PARA LAS
MIGRACIONES





CAPÍTULO 3.

ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

3.1 El contexto sociopolítico de la desmovilización de las AUC (2002-2006)

El expresidente Álvaro Uribe Vélez, en su primer gobierno (2002-2006), mediante la Resolución 185 de 2002, conformó una comisión exploratoria de paz para propiciar acercamientos y establecer contactos con los grupos de las AUC, así como también con las autodefensas campesinas Bloque Central Bolívar (BCB) y Bloque Vencedores de Arauca (BVA), y las autodefensas del sur de los departamentos del Casanare, Meta y Vichada . La finalidad del proceso era lograr el desarme, la desmovilización y la reintegración de los bloques paramilitares agrupados bajo la estructura federada¹² de las AUC y de otros bloques no cubiertos por esa organización, pero interesados en los diálogos con el Gobierno Nacional, tales como el Elmer Cárdenas en el Urabá.

Álvaro Uribe Vélez, con la Política de Seguridad Democrática -de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario-, apuntaba a defender el ordenamiento democrático y a defender el Estado de derecho de las amenazas de los Gaoml, proteger los derechos humanos e impulsar la prosperidad económica y la equidad social.

El inicio de los diálogos con las AUC no era contradictorio con la política de recuperar el control estatal del territorio -por la fuerza o por el sometimiento a la ley-. De hecho, las AUC, a través de una carta enviada el 7 de febrero a los candidatos presidenciales para las elecciones del año 2002 (Nohemí Sanín Posada, Álvaro Uribe Vélez, Horacio Serpa Uribe y Luis Eduardo Garzón), habían mostrado su intención de entablar diálogos de paz con el Gobierno. La oposición y la controversia en torno a esta iniciativa fueron intensas.

¹²La estructura federada de las AUC se entiende en razón de que eran una organización compuesta por varios bloques con cierta autonomía, lo que se veía reflejado en altos niveles de fragmentación y divisiones internas surgidas por las disputas por el control territorial, el narcotráfico, el proceso de negociación con el Gobierno y la dinámica misma del conflicto en las regiones .





La comunidad nacional e internacional de derechos humanos percibió dos riesgos respecto del proceso con los paramilitares: A) Que se produjera una masiva impunidad por la vía de amnistías y leyes de punto final, y B) Que se desconocieran los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA, había una falta de definición de beneficios procesales de los desmovilizados y, consecuentemente, de las garantías de verdad, justicia y reparación para las víctimas del conflicto.

De acuerdo con Iván Orozco Abad, el creciente activismo humanitario no hace distinción entre los procesos de victimización producidos por regímenes autoritarios o por las acciones derivadas de un conflicto armado interno. En el ámbito internacional hay una intolerancia frente a las violaciones de derechos humanos y a la comisión de crímenes de guerra y de lesa humanidad, que se puede evidenciar en la Resolución E/CN.4/2005/102/Add. 1, del 8 de Febrero de 2005, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, denominada *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*. En esta se plasmó la obligación del Estado de luchar contra la impunidad investigando las violaciones y adoptando medidas judiciales contra los autores de delitos como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, la tortura, las desapariciones forzadas, la ejecución extrajudicial y la esclavitud, *“con el fin de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos; de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones*. En ese sentido, los procesos de negociación con actores armados de un conflicto interno, activan las alarmas de la comunidad internacional por la alta probabilidad de que estos se presten para propiciar la impunidad de los perpetradores de graves violaciones de derechos humanos.

3.2 Los retos de USAID en el proceso de DDR de las AUC

El apoyo del Gobierno de Estados Unidos a los esfuerzos de Colombia para superar el conflicto armado interno venía de mucho tiempo atrás, con un énfasis en el fortalecimiento de las capacidades estatales de control y represión del narcotráfico y los cultivos ilícitos. Para esos efectos, se había diseñado el Plan Colombia, que en sus inicios se concentró en la lucha contra las drogas, pero con el tiempo fue ampliando la aproximación a los problemas sociales y a las consecuencias humanitarias del conflicto armado interno (Rojas, 2015).

Para el año 2003, había una serie de programas manejados por la OIM y financiados por USAID desde la década de los noventa, diferentes a los recursos que aportaba el Gobierno de Estados Unidos a Colombia en la lucha contra el narcotráfico a través del



Plan Colombia. Su objetivo era apoyar iniciativas de paz, atender población desplazada de manera forzada a nivel interno IDP, siglas en inglés: Personas Desplazadas Internamente, y facilitar la reintegración de menores de edad desvinculados del conflicto por captura o a través de las desmovilizaciones individuales promovidas por el Gobierno colombiano desde 1994 (Decreto 1385 de 1994). De acuerdo con Diego García, Asesor de USAID en Colombia , *“tras las enseñanzas que dejaron estos proyectos, USAID desarrolló tres estrategias que serían implementadas en el futuro a través de la ACR y la OIM:*

1. *Mejoramiento y expansión de programas existentes, teniendo en cuenta la capacidad institucional del Estado colombiano.*
2. *Desarrollo de planes de contingencia para mejorar la capacidad en la recepción de desvinculados y posteriormente, de desmovilizados.*
3. *Coordinación interinstitucional para evitar la multiplicidad de esfuerzos y acciones en el mismo sentido.”*

Después de iniciado el proceso de negociación con los paramilitares, el Gobierno colombiano, por intermedio del Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, le solicitó a USAID apoyar a las comunidades focalizadas donde consideraba que iba a retornar la población desmovilizada ante un eventual proceso de DDR. La agencia de cooperación USAID, a su vez, contactó a OIM debido a su experiencia técnica en otros procesos de DDR en el mundo, y la involucró en una etapa *exploratoria* de las condiciones para un posible apoyo al Gobierno de Colombia en esta materia. No se tenía claridad sobre el fenómeno de las autodefensas: su verdadera naturaleza (contrainsurgente o narcotraficante), su cobertura geográfica, la identidad y el origen social de sus comandantes, de sus patrulleros y mandos medios¹³; se desconocían -también- los objetivos que los comandantes paramilitares podrían perseguir a través de la negociación, el alcance de lo que el Gobierno estaba dispuesto a ofrecer para lograr la desmovilización, y las características del programa o de los programas que surgirían si el proceso de desarticulación de los bloques paramilitares avanzaba con éxito.

A partir del año 2004, la OIM obtuvo de parte de USAID la autorización para invertir recursos en el acompañamiento al proceso con las AUC. Junto con la recién creada Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos (MAPP-OEA), para la verificación del proceso, la OIM y USAID fueron las únicas organizaciones internacionales que se vincularon al proceso de desmovilización de los paramilitares.

¹³Durante los inicios del proceso de diálogo con las AUC, el periódico El Espectador publicó (2003) un artículo que contenía un mapa del país en el que se precisaba la presencia de los distintos bloques paramilitares en la geografía nacional, pero se carecía de fotos y nombres de los comandantes. Apenas se mencionaban los alias de dichos personajes.



El campo para la cooperación internacional era amplio pero involucraba riesgos políticos que dependían de que el proceso se manejara en concordancia con los estándares internacionales de justicia, con el propósito de evitar algún nivel de impunidad en el proceso.

3.3 La intervención en las desmovilizaciones (2005-2006)

A partir del año 2005, el Gobierno colombiano, en cabeza de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), estructuró zonas de concentración donde se acantonaban los combatientes de cada uno de los frentes y bloques. En estos cantones se realizaba la encuesta como una de las estaciones del ‘circuito de atención’ que se creó para que los desmovilizados entraran en contacto con todas las instituciones del Estado. En los circuitos, intervenían la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Fiscalía General de la Nación, el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el Ministerio del Interior y de Justicia -a través del PRVC y la OACP-, que era la encargada de la logística de la zona de concentración. El objetivo era identificar plenamente al desmovilizado, realizar la solicitud de beneficios jurídicos acorde con las normas correspondientes (Ley 782 de 2002), diligenciar las primeras versiones libres, verificar sus antecedentes judiciales, hacer la encuesta y caracterización, realizar la solicitud de la libreta militar , y, por último, entregar una ayuda humanitaria y un kit de aseo y vestimenta de civil.

Esquema 2. Circuito de atención

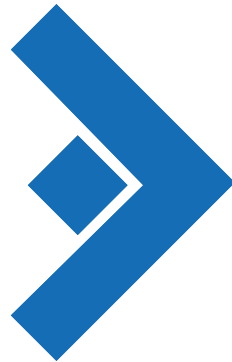
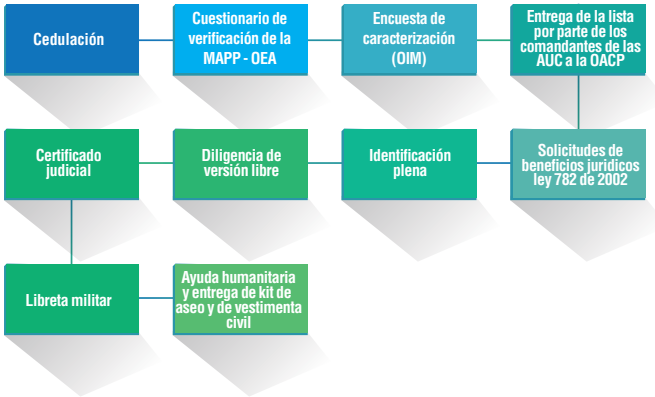




Tabla 1. Desmovilizaciones colectivas AUC

BLOQUE	FECHA DESMOVILIZACIÓN	LUGAR	# DESMOVILIZADOS
Bloque Cacique Nutibara	25-NOV-2003	Medellín (Antioquia)	874
Cajibío	3-DIC-2004	Cajibío (Cauca)	162
Bloque Bananero	25-NOV-2004	Turbo (Antioquia)	447
Bloque Sur del Magdalena	3-DIC-2004	Santa Ana (Magdalena)	47
Bloque Catatumbo	10-DIC-2004	Tibú (Norte de Santander)	1425
Bloque Cundinamarca	9-DIC-2004	Yacopi (Cundinamarca)	148
Bloque Calima	18-DIC-2004	Bugalagrande (Valle del Cauca)	557
Bloque Córdoba	15-ENE-2005	Santafé de Ralito, en Tierralta (Córdoba)	925
Bloque Suroeste Antioqueño	30-ENE-2005	Ciudad Bolívar (Antioquia)	126
Bloque La Mojana	3-FEB-2005	Guarandá (Sucre)	109
Bloque Héroes de Tolová	15-JUN-2005	Valencia (Córdoba)	464
Bloque Héroes de Montes de María	14-JUL-2005	María La Baja (Bolívar)	594
Bloque Héroes de Granada	1-AGO-2005	San Roque (Antioquia)	2033
Bloque Libertadores del Sur	30-JUL-2005	Taminango (Nariño)	689
Bloque Autodefensas Campesinas de Meta y Vichada	8-AGO-2005	Puerto Gaitán (Meta)	208
Bloque Pacífico-Héroes del Chocó	23-AGO-2005	Istmina (Chocó)	359
Bloque Centauros	3-SEP-2005	Yopal (Casanare)	1135
Bloque Noroccidente Antioqueño	11-SEP-2005	Sopetrán (Antioquia)	222
BCB* - Frente Vichada	24-SEP-2005	Cumaribo (Vichada)	325
Bloque Tolima	22-OCT-05	Ambalema (Tolima)	207
BCB* - Frentes Nordeste	12-DIC-2005	Remedios (Antioquia)	1922
Antioqueño, Bajo Cauca y Magdalena Medio			
BCB* - Frente Héroes Mártires de Guatá	15-DIC-2005	Santuario (Risaralda)	552
Bloque Vencedores de Arauca	27-AGO-05	Santafé de Ralito (Córdoba) / Tame (Arauca)	548
Bloque Mineros	20-ENE-06	Taráz (Antioquia)	2789
BCB* Sur de Bolívar	31-ENE-06	Santa Rosa del Sur (Bolívar)	2520
Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio - Puerto Boyacá	27-ENE-06	Puerto Boyacá (Boyacá)	742
Bloque Resistencia Tayrona	3-FEB-06	Santa Marta (Magdalena)	1166
Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio - Puerto Triunfo	8-FEB-06	Puerto Triunfo (Antioquia)	990
Bloque Héroes de los Andaquíes	15-FEB-06	Valparaiso (Caquetá)	552
Bloque Norte - El Copey	8-MAR-06	El Copey (Cesar)	2215
BCB* - Bloque Sur Putumayo	1-MAR-06	Puerto Asís (Putumayo)	504
Bloque Norte - La Mesa	10-MAR-06	Valledupar (Cesar)	2543
Bloque Norte - Frente Héctor Julio Peinado	4-MAR-06	San Martín (Cesar)	251
Héroes de los Llanos y Héroes del Guaviare	11-ABR-06	Puerto Lleras (Meta)	1759
Bloque Elmer Cárdenas - Necocli	12-ABR-06	Necocli (Antioquia)	309
Bloque Elmer Cárdenas - Turbo	30-ABR-06	Turbo (Antioquia)	484
Bloque Elmer Cárdenas - Unguía	15-AGO-06	Unguía (Chocó)	735
TOTAL			31 637

1.1 El Sistema de Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación (SAME) (2005-2014)

USAID tenía una preocupación fundamental que era garantizar que los posibles recursos de apoyo financiero no se destinaran a financiar personas que mantuvieran algún vínculo con grupos terroristas. De hecho, el 10 de septiembre del 2001, el entonces Secretario de Estado de los Estados Unidos, Collin Powell, había anunciado la inclusión de los grupos paramilitares en la lista de organizaciones terroristas (Foreign Terrorist Organization -FTO-)¹⁴. Era, por lo tanto,

¹⁴Según funcionarios de USAID entrevistados, esta declaratoria de los grupos paramilitares como organizaciones terroristas internacionales (FTO) fue la base para que USAID apoyara el proceso de DDR, pues si hubieran sido considerados exclusivamente como narcotraficantes, ello no hubiera sido posible.



indispensable construir una buena argumentación, basada en información confiable, para proporcionar apoyo al proceso y garantizar que el Congreso de los Estados Unidos, con base en el ejercicio del control político, apoyara la iniciativa.

Un primer mecanismo ideado para superar la desconfianza y el temor a involucrarse con población desmovilizada de grupos considerados terroristas y, al mismo tiempo, para generar la información necesaria para la rendición de cuentas ante las autoridades políticas de Estados Unidos, fue proponer un sistema muy estricto y riguroso de monitoreo y verificación. Con ese sistema se esperaba que fuera posible saber en tiempo real dónde estaban los desmovilizados y a qué actividades se dedicaban. A partir de este momento, USAID empezó a coordinar con la OIM el diseño del Sistema de Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación (SAME), que permitió el registro y seguimiento a la población desmovilizada.

Desde la óptica de OIM, el proceso de construcción del sistema de información requería la aplicación de una encuesta de caracterización realizada en el momento mismo de la desmovilización y que se convirtió en la línea de base para hacer seguimiento al proceso de reintegración de cada persona. Era necesario aprovechar los eventos de desmovilización para conocer a fondo las características de los individuos que integraban los bloques de autodefensas y el bagaje personal con el cual iniciaban el proceso de retorno a la vida civil. En los eventos de desmovilización se produjo el primer contacto entre los desmovilizados, las autoridades e instituciones estatales.

De otro lado, en el Gobierno colombiano existían dos instituciones que tuvieron un rol en el proceso: la Oficina del Alto Comisionado de Paz (OACP) y el Programa de Reincorporación a la Vida Civil (PRVC) del Ministerio del Interior y de Justicia. La preocupación fundamental de la OACP era garantizar rápidas y masivas desmovilizaciones, para dar cumplimiento al Acuerdo de Santa Fe de Ralito, que había establecido un período para la desmovilización gradual que comenzaría antes de terminar el año 2003 y que debería culminar a más tardar el 31 de diciembre del año 2005.

El procedimiento diseñado para desarrollar los eventos de desmovilización, consistía en que los comandantes elaboraban las listas de los integrantes de sus respectivos bloques o frentes y se las entregaban a la OACP¹⁵. Con base en esa información y en el análisis del contexto regional en el que se realizarían las desmovilizaciones, se organizaban las jornadas de entrega de armas y los desplazamientos de los excombatientes a sus lugares iniciales de residencia.

¹⁵Según el Decreto 3360 de 2003 “cuando se trate de desmovilización colectiva en el marco de acuerdos con el Gobierno Nacional, la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen de la ley de que se trate, se acreditará mediante una lista de desmovilizados suscrita por los voceros o miembros representantes de dicho grupo”.



Otro de los actores con interés en el control y producción de información eran los mismos comandantes paramilitares. De hecho, la desinformación generalizada sobre el fenómeno paramilitar se había constituido en su factor de protección e impunidad. En ese momento era particularmente notoria la ausencia de investigaciones judiciales y penales, si se contrasta con la gran cantidad de procesos y condenas que recaían sobre los miembros del secretariado de las FARC y, en menor medida, con el Comando Central (COCE) del Ejército de Liberación Nacional (ELN) (COCE-ELN).

1.2 Las herramientas del SAME

Medellín fue la primera ciudad en diseñar un programa de reintegración y, además, la ciudad con mayor número de desmovilizados. Un mes antes de finalizar el periodo destinado para el proceso de desmovilización, en la ciudad residían 2.885 excombatientes (26% del total), que eran atendidos por el Programa de Paz y Reconciliación. La cifra correspondía a 868 hombres del Bloque Cacique Nutibara, 1.617 del Bloque Héroes de Granada, y 400 de los bloques Catatumbo, Pacífico, Bananero y otros bloques.

La desmovilización del denominado Bloque Cacique Nutibara se realizó el 25 de noviembre del año 2003, en el Centro de Convenciones y Exposiciones de Medellín. Aunque la responsabilidad recaía directamente en el Gobierno Nacional, la Administración Municipal decidió asumir el desarrollo de las actividades propias del regreso a la legalidad de los desmovilizados de Medellín.

En el año 2004, el municipio creó el **Programa de Paz y Reconciliación**, adscrito a la Secretaría de Gobierno Municipal. Antes de que se produjera la mencionada desmovilización del Bloque Cacique Nutibara, la OIM empezó a entrar en contacto con los funcionarios designados por la Administración Municipal para desarrollar *“programas de reintegración orientados a la búsqueda de opciones y oportunidades reales para llevar a los desmovilizados a un retorno exitoso a la vida civil”*.

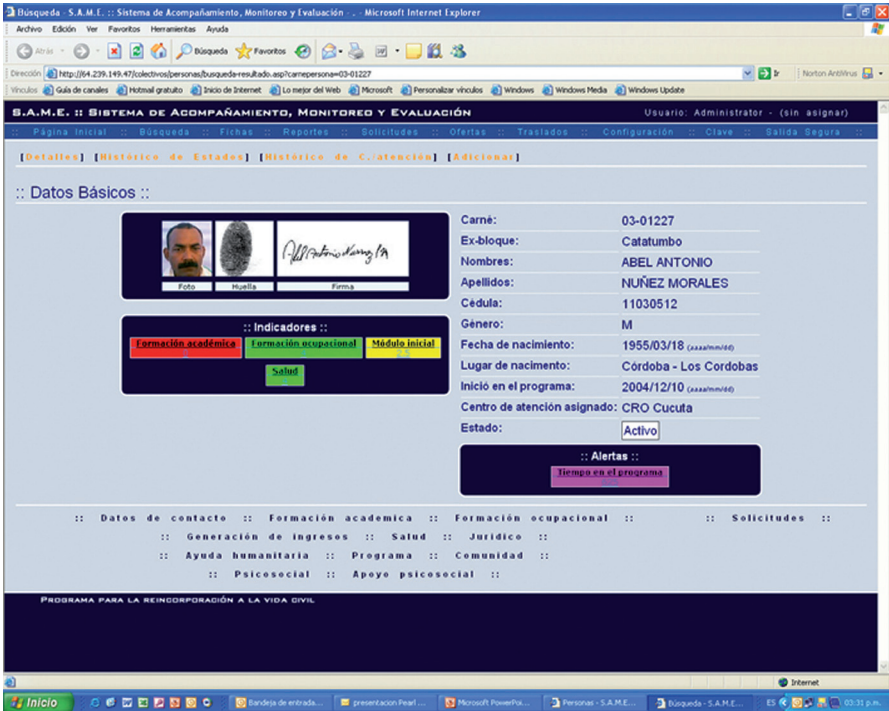
Una de las primeras actividades de la OIM en este proceso de asistencia técnica fue la de darle relevancia a la necesidad de tener documentos que permitieran verificar los acuerdos. La idea fundamental era que la verificación solo era posible si se suscribía un pacto, acuerdo o compromiso que estableciera obligaciones cuyo cumplimiento fuera susceptible de ser contrastado o comprobado. Este es el origen de la *carta de renuncia* al grupo armado que los exparamilitares suscribieron en el momento de las desmovilizaciones¹⁶.

¹⁶En dicha carta de renuncia, el desmovilizado se compromete a abandonar toda actividad como miembro del bloque paramilitar, reincorporarse a la vida civil, abandonar las armas y no volver a vincularse a grupos armados ilegales. Esas son obligaciones verificables.



En los primeros meses del año 2004, USAID autorizó brindar asistencia técnica a los desmovilizados del Programa de Paz y Reconciliación de Medellín. La primera base de datos recogió información sobre desmovilizados del Cacique Nutibara. Con base en esa información el municipio diseñó el **Modelo de Atención Primaria para los desmovilizados de esa ciudad**.

Imagen del SAME



La OIM contrató a psicólogos y trabajadores sociales que tuvieron la tarea de hacer encuestas a los desmovilizados y referenciar a los que necesitaran la atención psicosocial por parte de un equipo de la Persona en Proceso de Reintegración. Cada funcionario tenía a su cargo un número similar de desmovilizados que habitaba en un mismo barrio o sector. El monitoreo estaba basado en una batería de herramientas que permitía tener información sobre los individuos, las familias y la comunidad. Al tener los tres instrumentos diligenciados para cada individuo, era posible entender cómo se estaba dando su proceso de reintegración a nivel individual, familiar y comunitario. Los instrumentos diseñados fueron los siguientes:

A) Ficha de Acompañamiento Individual (FAI): entrevista semiestructurada que los funcionarios del SAME realizaban a cada uno de los desmovilizados. Este instrumento evaluaba áreas tales como integración con la comunidad, la dinámica familiar, el control emocional, el manejo del tiempo libre, el consumo de sustancias psicoactivas, el manejo de la sexualidad, la civilidad, el nivel de



reinserción, la satisfacción con el programa, el proyecto de vida y la elaboración del duelo y perdón.

B) Ficha de Acompañamiento Familiar (FAF): encuesta realizada a las familias de los desmovilizados. Este instrumento permitió registrar la percepción que tenía la familia acerca del proceso de reintegración, en las siguientes áreas temáticas: 1) Composición y estructura familiar. 2) Funcionalidad familiar (integración, organización y violencia intrafamiliar). 3) Control emocional y el consumo de sustancias psicoactivas.

C) Ficha de Percepción Comunitaria (FPC): evaluó la percepción que tenían las comunidades sobre la presencia de desmovilizados en sus vecindarios y la confianza en la capacidad del Programa para sacarlos adelante e impedir su retorno a actividades ilegales.

Paralelamente a la actividad en Medellín, la OIM empezó a trabajar con el PRVC, adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia, que asumió el proceso de reincorporación de los excombatientes. La primera tarea de apoyo que la OIM dio fue con la creación de los Centros de Referencia y Oportunidad (CRO), oficinas desde las cuales se atendía a los desmovilizados de acuerdo a su zona de residencia. El apoyo en todos los casos se dio a través de los equipos SAME y, adicionalmente, para los primeros seis centros se financió parte de la infraestructura necesaria para atender a las Personas en Proceso de Reintegración, con elementos como computadores, cableado estructurado y muebles. De acuerdo con el PRVC, para agosto del año 2006 se habían creado los siguientes CRO:

Tabla 2. Centros de Referencia y Oportunidad (CRO)

CENTRO DE REFERENCIA Y OPORTUNIDADES	COBERTURA GEOGRÁFICA
Turbo	Catorce (14) municipios de los departamentos de Antioquia y Chocó, correspondientes a la región de Urabá.
Antioquia	Ochenta y nueve (89) municipios en los departamentos de Antioquia, Chocó, Caldas y La Guajira.
Cúcuta	Cuarenta y dos (42) municipios en los departamentos de Santander y Norte de Santander.
Cali	Noventa y cuatro (94) municipios en seis departamentos del suroccidente colombiano.
Montería	Veintinueve (29) municipios en el departamento de Córdoba.
Sincelejo	Treinta y nueve (39) municipios en los departamentos de Sucre y Bolívar.
Móvil 1	Cuarenta (40) municipios en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Sur de Bolívar, Caldas y La Guajira.
Móvil 2	Cuarenta (40) municipios en los departamentos de Tolima, Caquetá, Huila y Putumayo.
Móvil 3	Treinta y tres (33) municipios en Meta, Atlántico, Bogotá y Casanare.
Cesar	En apertura el año 2006.
Magdalena	En apertura el año 2006.

Fuente: ODDR¹⁷

¹⁷ODDR (2009). Políticas, ofertas e instituciones educativas en los procesos de DDR en Colombia desde el año 2002. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C., febrero de 2009. Disponible en línea en: http://www.observatorioddr.unal.edu.co/productos_academicos/ODDR%20UNAL%20Instituciones_Educativas.pdf



La coordinación de los CRO la hacía el PRVC, y la OIM era responsable de la operación del SAME. A través de la recolección y análisis de la información, el personal del SAME se volvió un apoyo para la gestión de los CRO, en la medida en que los informes analíticos y de gestión que presentaban le permitían conocer a los funcionarios del PRVC quiénes eran los desmovilizados en su jurisdicción y que necesidades tenían. Sin embargo, atender a la población desmovilizada en cada zona era un gran reto institucional, debido a que los desmovilizados colectivos se encontraban en constante movilidad. El Programa de Reincorporación a la Vida Civil proporcionaba a los desmovilizados los siguientes beneficios:

- A. **Ayuda humanitaria:** para los desmovilizados colectivos, 358 000 pesos. Se otorgaba mensualmente durante 18 meses a partir del momento de la desmovilización. Para los desmovilizados individuales, por familia, hasta 895 000 pesos.
- B. **Salud:** acceso a cupos en el sistema de salud a través de las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS), para garantizar la atención.
- C. **Educación:** alfabetización, educación básica, formación ocupacional y, en algunos casos, acceso a la universidad.
- D. **Apoyo psicosocial:** Orientación, acompañamiento, intervención.
- E. **Beneficio jurídico:** extinción de la acción penal para los delitos políticos y conexos.
- F. **Documentación:** pasado judicial, libreta militar, cédula de ciudadanía.
- G. **Inserción económica:** proyectos productivos individuales, proyectos productivos asociativos, red de oportunidades laborales.

1.3 Una intervención más directa: firma del Programa de Reintegración de Excombatientes con Enfoque Comunitario (CORE) (2006).

El trabajo adelantado por la OIM y el respaldo institucional de USAID a las instituciones nacionales encargadas del proceso, abrió el camino para que se suscribiera -en el año 2006- el Programa de Reintegración de Excombatientes con Enfoque Comunitario (CORE, por sus siglas en Inglés). La lógica del Programa, en su condición de programa de cooperación internacional, era desempeñar, en primera instancia, una función de asistencia técnica al Gobierno para hacer aquello para lo que las instituciones públicas no estaban preparadas, y transferir el conocimiento adquirido en el proceso para fortalecer estas entidades. Además, se partía de la base de que la atención directa a la población desmovilizada era tarea de las entidades del Estado colombiano.



El objetivo del programa CORE era el de “promover oportunidades para el retorno exitoso de la población desmovilizada al seno de la sociedad”. En cuanto a los *Principios guía del programa*, se afirmaba que la reintegración debía tener un carácter altamente individualizado -adecuado a las necesidades y particularidades de cada persona- y, al mismo tiempo, con amplia participación de las comunidades receptoras. Estas comunidades debían fortalecer su ‘capacidad de absorción’ de la población desmovilizada. Además, el programa debía ser descentralizado para que las autoridades regionales y locales tuvieran un alto protagonismo, se apropiaran del proceso y desarrollaran sus capacidades institucionales. Finalmente, se consideró necesaria la *verificación* internacional independiente que asumiría la MAPP-OEA¹⁸.

Desde el diseño del programa, se estableció apoyar la implementación de la recientemente sancionada Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz, en particular en lo referente a los derechos de las víctimas del conflicto armado. El acuerdo, además, definió que la OIM tenía total disposición de adaptarse a los cambios que el Gobierno Nacional, como autoridad rectora del proceso, decidiera promover.

El acuerdo era explícito al establecer la prohibición de financiar actividades que involucraran exmiembros de grupos terroristas diferentes a las AUC. En un principio no fue posible apoyar la desmovilización individual de los miembros de organizaciones guerrilleras, lo que se pudo hacer a partir del año 2008, previa autorización del Congreso de los Estados Unidos. Otra restricción fue apoyar a personas acusadas o condenadas por crímenes de lesa humanidad. Por lo tanto, los paramilitares postulados al juzgamiento establecido en la Ley 975 de 2005 no recibieron atención por parte de la OIM. También, estaba prohibido entregar dinero directamente a los desmovilizados.

El programa de cooperación, en síntesis, proyectó su intervención en los siguientes aspectos: **A)** reintegración económica, social y comunitaria de los desmovilizados, **B)** fortalecimiento institucional, dirigido a incrementar las capacidades de las entidades del Estado encargadas del DDR y de la implementación de la Ley de Justicia y Paz (**Fiscalía General de la Nación, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Acción Social**), incluyendo la elaboración de planes regionales y municipales de reintegración, **C)** promoción de la reconciliación, que se expresó en promover iniciativas de reparación simbólica y colectiva así como en el apoyo a la CNRR para crear un registro de víctimas y diseñar un protocolo que definiera con claridad

¹⁸La MAPP-OEA se creó, inicialmente, para verificar el cese al fuego decretado por los paramilitares en el año 2002, así como para acompañar y monitorear los avances del programa de reintegración. Más adelante, su mandato se amplió, con la tarea de vigilar la aplicación de la Ley de Víctimas y los procesos de restitución de tierras.

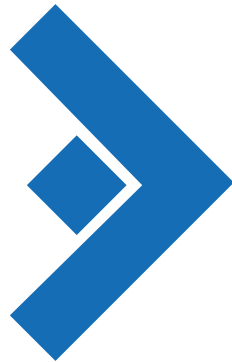




la ruta de atención, **D)** fortalecimiento de las comunidades receptoras para que incrementaran su capacidad de absorción de desmovilizados, **E)** fortalecimiento del control preventivo y la verificación del proceso de reintegración y satisfacción de los derechos de las víctimas. (Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, MAPP-OEA).

La lógica del programa en la última etapa, entre los años 2010 y 2015, consistió en consolidar el cumplimiento de sus objetivos en el apoyo ofrecido al Gobierno de Colombia. Estos eran monitoreo y acompañamiento de la población en proceso de reintegración, apoyo en la implementación de la política y el programa de reintegración del Gobierno, apoyo a las instituciones de control y vigilancia del proceso de Justicia y Paz (Procuraduría, Defensoría), apoyo a los entes estatales responsables de los procesos judiciales de la Ley 975 de 2005 (Fiscalía General de la Nación). Los componentes novedosos de esta última etapa incorporaron los objetivos de la agenda del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), bajo la denominación de iniciativas de paz y resolución de conflictos.

Este nuevo componente desarrolló actividades orientadas a contribuir en los procesos de reconciliación, cuyas posibilidades de realización se fortalecieron con el proceso de paz que se adelanta en la Habana entre el Gobierno Nacional y las FARC. Otras actividades apuntaron a incrementar la información y el conocimiento público sobre el conflicto armado y sobre sus realidades regionales, con miras a mejorar el debate público en torno a una solución política. También, se incluyeron una serie de actividades orientadas a facilitar la participación de la sociedad civil en la mesa de La Habana (Cuba), a través de la sistematización de las propuestas que se presentaron en los distintos foros y seminarios.







ORGANIZACIÓN
INTERNACIONAL
PARA LAS
MIGRACIONES





CAPÍTULO 4.

CONTROL PREVENTIVO Y VERIFICACIÓN (2004-2015)

El programa CORE, desde su diseño inicial, buscó tener una mirada integral a todo el proceso de reintegración y de Justicia y Paz. Por esta razón, una de sus líneas de acción originales fue fortalecer el control preventivo y la verificación del proceso de reintegración. Esto se hizo a través del fortalecimiento institucional que se le brindó a la MAPP-OEA, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. Este capítulo busca sintetizar estos esfuerzos con miras a entender el balance que se buscaba en la intervención de la cooperación internacional de USAID.

Tabla 3. Mandato instituciones control preventivo y verificación

DEPARTAMENTO	RESPONSABILIDAD EN JUSTICIA Y PAZ	TOTAL GENERAL
MAPP-OEA	Verificación, monitoreo y apoyo a las iniciativas de paz tanto del Gobierno como en el ámbito local (es decir, en zonas y comunidades específicas).	Resolución CP/RES. 859 (1397/04)
DEFENSORÍA DEL PUEBLO	<p>Art. 14. La defensa estará a cargo del defensor de confianza que libremente designe el imputado o acusado o, en su defecto, del asignado por el Sistema Nacional de Defensoría Pública.</p> <p>Art. 34. El Estado garantizará a imputados, acusados y condenados el ejercicio del derecho de defensa, mediante los mecanismos de la Defensoría Pública y en los términos señalados en la ley. La Defensoría del Pueblo asistirá a las víctimas en el ejercicio de sus derechos y en el marco de la presente ley.</p>	<p>Artículo 14 y 34, Ley de Justicia y Paz.</p> <p>Impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior, en el marco del Estado social de derecho democrático, participativo y pluralista, con las siguientes acciones integradas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Promover, ejercer y divulgar los derechos humanos. -Proteger y defender los derechos humanos y prevenir sus violaciones. -Fomentar la observancia del derecho internacional humanitario. -Atender, orientar y asesorar en el ejercicio de sus derechos. -Proveer el acceso a la administración de justicia, en los casos señalados en la ley.
PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	<p>Art. 35. El Procurador General de la Nación creará, para los efectos de la presente ley, una Procuraduría Judicial para la Justicia y la Paz, con competencia nacional, para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales.</p> <p>Art. 36. Para el cumplimiento de lo previsto en la presente ley, la Procuraduría General de la Nación impulsará mecanismos para la participación de las organizaciones sociales para la asistencia a las víctimas.</p>	<p>Artículo 35 y 36, Ley de Justicia y Paz</p> <p>Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; promover y proteger los derechos humanos; defender el interés público y vigilar la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas; estos objetivos se logran a través de actuaciones preventivas, de intervención judicial y administrativa, y procesos disciplinarios; siendo referentes de eficiencia, eficacia y valoración ética en el ejercicio de la función pública.</p>

Fuente: Elaboración propia.

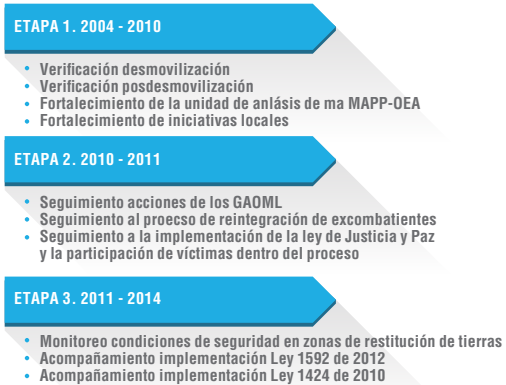




4.1 Misión de Acompañamiento al Proceso de Paz (MAPP – OEA)

En enero de 2004, el Gobierno colombiano firmó un convenio con la Organización de Estados Americanos (OEA), con el fin de apoyar la política de paz del Estado colombiano, y creó la Misión de Acompañamiento al Proceso de Paz (MAPP-OEA). La Misión debía monitorear, verificar y acompañar el proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las autodefensas. El programa CORE brindó apoyo técnico y financiero a la MAPP-OEA desde finales del año 2004 hasta el año 2014, con el fin de cumplir con su mandato. El apoyo a la MAPP-OEA giró en relación con sus necesidades durante estos años de la siguiente manera:

Esquema 3. Etapas apoyo OIM - MAPP-OEA



4.1.1 Etapa 1. 2004 – 2010.

Tuvo las siguientes líneas de trabajo: verificación del proceso de desarme, desmovilización y posdesmovilización; fortalecimiento de la Unidad de Análisis de la MAPP-OEA; y acompañamiento y fortalecimiento de las iniciativas locales.

Aunque el programa CORE inició sus actividades en el año 2006, desde que se estableció el acompañamiento al Proceso de paz en Colombia, USAID -a través de la OIM- apoyó todo el proceso de verificación de los treinta y siete actos de desmovilización. Las tareas que cumplieron durante esta fase incluían la verificación de las listas de personas que se desmovilizarían, a partir de la información suministrada por los comandantes de las AUC y por el Gobierno Nacional, el apoyo al Gobierno en el proceso de inducción a la fase de reinserción, y, en particular, el funcionamiento de los CRO y la verificación del armamento recibido en el momento del desarme a través de su inventario. Aunque la MAPP-OEA no era la responsable de transportar a su destino final dichas armas.

De manera complementaria, la verificación posdesmovilización implicaba el cumplimiento de las obligaciones de las diferentes partes



en el proceso de paz entre el Gobierno y las autodefensas. Para esto, se desarrollaban las siguientes acciones: 1) Monitoreo del orden público y desarticulación de la estructura armada. 2) Verificación a la reintegración. 3) Monitoreo y seguimiento a la aplicación de la Ley de Justicia y Paz. La base para llevar a cabo las actividades fue una metodología de verificación que desarrolló la Misión, y que luego se ajustó en la medida en que la Alta Consejería para la Reintegración empezó a regir la política. Esto, con el fin de asegurar que en las diferentes regiones donde había una concentración mayor de excombatientes, las instituciones aseguraran una oferta de servicios. Adicionalmente, se fortaleció la Unidad de Análisis de la MAPP-OEA para tener un sistema con información georreferenciada en tiempo real. Era la responsable de capturar, almacenar y analizar la información producida por las oficinas regionales y el equipo móvil de la MAPP-OEA, y que era complementada con fuentes de otras organizaciones.

Por último, se apoyó a la MAPP-OEA en el acompañamiento y el fortalecimiento de las iniciativas locales, cuyo objetivo era fomentar y fortalecer espacios de participación de la comunidad, además de ejecutar proyectos de acuerdo a sus necesidades. El apoyo de la OIM en el año 2009 le permitió a la MAPP-OEA trabajar con iniciativas regionales que abordaran los siguientes temas: 1) mecanismos alternativos de solución de controversias, 2) búsqueda y generación de confianza, 3) fortalecimiento institucional, 4) memoria histórica, 5) convivencia, 6) apoyo psicosocial, 7) reconciliación 8) reconstrucción del tejido social, 9) construcción y 10) participación ciudadana. Estas iniciativas se dieron en regiones como las comunas de Medellín, Urabá y San Carlos (Antioquia), los Montes de María (entre los departamentos de Sucre y Bolívar), Nariño y Norte de Santander. Como resultado de estas iniciativas, la MAPP-OEA acompañó a las víctimas y las acercó a la institucionalidad, facilitando su acceso a los procesos en el marco de la Ley de Justicia y Paz, y, en general, a los servicios del Estado. Específicamente, la MAPP-OEA buscó fortalecer las redes de víctimas en diferentes regiones del país; en el marco de este apoyo se fortaleció una organización en la zona del Bajo Cauca antioqueño. Para esto se creó un fondo de servicios, formación y gestión, que favoreciera a la población víctima, en especial en temas de salud y de generación de ingresos.

4.1.2 Etapa 2. 2010 – 2011.

En el año 2010 se prorrogó el mandato de verificación de la OEA que incluía las siguientes líneas: 1) Acompañar la implementación de la política de reintegración. 2) Monitorear la implementación, aplicación y divulgación del proceso de Justicia y Paz. 3) Monitorear y acompañar la atención y reparación colectiva a víctimas. 4) Acompañar el esfuerzo de las entidades del Gobierno y otros actores en la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. 5) Acompañar necesidades





del Gobierno en la construcción de paz. Para desarrollar estas líneas del mandato hubo un nuevo apoyo que se centró en el seguimiento a las acciones de los grupos armados al margen de la ley, al proceso de reintegración a la vida civil de excombatientes, y a la implementación de la Ley de Justicia y Paz con el acompañamiento a las víctimas en el proceso. La MAPP-OEA buscó que el fortalecimiento institucional contribuyera en los temas coyunturales de la agenda colombiana. Fue así como en el año 2011, adicionalmente a las actividades que ya venía realizando, sistematizó el proceso de reconciliación de San Carlos (Antioquia). Además, participó en un proceso de sensibilización para la implementación de la Ley 1424 de 2010.

4.1.3 Etapa 3. 2011 - 2014.

En el mes de Julio de 2011, asimismo, se incluyó en el mandato de la Misión la responsabilidad de monitorear el proceso de restitución de tierras. Como resultado de ese cambio, en el año 2012 el apoyo de la OIM se destinó a monitorear las condiciones de seguridad generales en áreas en las que se estaba dando la restitución de tierras. Adicionalmente, le hizo seguimiento a la reforma a la Ley de Justicia y Paz, a través de la Ley 1592 de ese mismo año. Teniendo en cuenta que en ese momento se preveía que la perspectiva de tiempo del mandato de la OEA iba hasta el año 2014, se hizo también un esfuerzo por sistematizar metodologías y experiencias que la MAPP-OEA había desarrollado.

Durante los últimos dos años del apoyo, 2013 y 2014, las actividades se centraron en acompañar el proceso de implementación de la Ley 1424 de 2010. Para esto, se vinculó a la MAPP-OEA en jornadas de capacitación y sensibilización dirigidas a instituciones, jueces y a participantes, realizadas por la OIM con el Ministerio de Justicia, la Dirección de Acuerdos para la Verdad (del Centro Nacional de Memoria Histórica), la ACR y la Fiscalía General de la Nación.

4.2 Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría con sus funciones preventiva, de intervención y disciplinaria, tenía un rol muy importante que cumplir para asegurar que las personas en proceso de reintegración recibieran los beneficios que le fueron otorgados por el Gobierno. En consecuencia, la OIM formuló, conjuntamente con la entidad, el proyecto **Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción**, que se desarrolló entre los años 2007 y 2009. El objetivo era fortalecer a la Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, en su capacidad técnica para hacer seguimiento a la implementación de la **Política Pública en Materia de Desmovilización y Reintegración**, definidas en el esquema de justicia contemplado en la Ley 975 de



2005. Para ello, se implementó un proyecto de fortalecimiento en dos fases de la siguiente manera:

Esquema 4. Etapas apoyo OIM - Procuraduría

ETAPA 1. 2008

- Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas orientadas a la dignificación de víctimas (derecho a la verdad, a la justicia y a la atención integral)

ETAPA 2. 2011

- Representación a víctimas de daños colectivos

ETAPA 2. 2014 - 2015

- Seguimiento y control preventivo al otorgamiento de beneficios administrativos y jurídicos a la población desmovilizada

4.2.1 Etapa 1. 2008.

El proyecto implementado en esta etapa tuvo como objetivo contribuir desde el ejercicio de control preventivo de la Procuraduría, al ajuste e implementación de políticas públicas orientadas a la dignificación de las víctimas del conflicto armado interno. Como resultado de este proyecto, se realizó una publicación con cuatro tomos referidos a: 1) Derecho a la verdad y la protección de los archivos. 2) Derecho a la reparación integral por violaciones al derecho a la propiedad y posesiones. 3) Atención integral a víctimas. 4) Seguimiento a beneficios jurídicos y administrativos otorgados a desmovilizados.

Este fortalecimiento se dio a través de unos instrumentos para hacer seguimiento a las entidades responsables de otorgar los beneficios jurídicos y administrativos a los desmovilizados y a sus solicitudes. Para esto, se desarrolló una herramienta para el control preventivo y disciplinario. Además, se fortaleció el papel de la Procuraduría en la implementación de las leyes 782 de 2002 y 975 de 2005.

4.2.2 Etapa 2. 2011.

En el año 2011 se implementó otro proyecto para fortalecer a la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, que había asumido la representación de las víctimas por daños colectivos. El objetivo era construir un modelo que le permitiera a los procuradores judiciales penales participar en la representación judicial de las víctimas que hubieran sufrido daños colectivos. Para esto, el proceso que se debía seguir era identificar los colectivos que fueron victimizados y el daño que sufrieron. Luego, se definían las pretensiones de reparación colectiva para que los procuradores pudieran participar en el incidente de reparación. Las acciones finales que contempló el proyecto estaban encaminadas a que los compromisos de reparación se cumplieran.



4.2.3 Etapa 3. 2014-2015.

En el año 2014 se hizo una actualización de la batería de indicadores de seguimiento a la política pública de desmovilización y reintegración, incluyendo nuevos indicadores que dieran cuenta de los avances en el proceso de reintegración. Además, se inició un proceso de capacitación y retroalimentación a funcionarios de la entidad a nivel local, y a otros funcionarios públicos encargados de la implementación de la política .

4.3. Defensoría Del Pueblo

El trabajo con la Defensoría del Pueblo se desarrolló en dos líneas. En primer lugar, se trabajó en el fortalecimiento de la Dirección de Quejas y Reclamos y el Sistema de Alertas Tempranas. En segundo lugar, se brindó asistencia técnica a la Oficina de Justicia y Paz.

Para fortalecer la Dirección de Quejas y Reclamos el Sistema de Alertas Tempranas, se diseñó un proyecto en el año 2007 bajo los parámetros que establece la misión constitucional de la Defensoría, con el fin de hacer seguimiento a la política de reincorporación y a las peticiones de las comunidades receptoras. De manera paralela al trabajo con la población en proceso de reintegración, la Defensoría evolucionó para apoyar la implementación de los aspectos relacionados con la orientación jurídica y atención psicosocial a víctimas del conflicto armado, en el marco de la Ley 975 2005. En ese sentido, apoyó a la Oficina de Justicia y Paz para publicar la **Guía de orientación jurídica y psicosocial para la atención a las víctimas de la violencia generada por los Gaoml**. Esta guía fue un paso para que la entidad definiera el modelo de atención integral a víctimas, el cual tiene un nodo de atención psicojurídica.

Con esta guía, se pusieron en práctica las *duplas psicojurídicas*, las cuales buscaban ofrecer un apoyo a las víctimas acercándolas a la institucionalidad. Con el apoyo del programa CORE, en el año 2009 se logró contar con trece duplas adicionales en diferentes regiones del país. Las duplas hacían talleres en las sedes de la Defensoría y también atención individual en los diferentes municipios de cobertura de cada oficina. La atención individual tenía tres grandes áreas de intervención: 1) Asesoría jurídica. 2) Orientación psicosocial. 3) Gestión defensorial para acceder al programa de reparación individual vía administrativa.

Este proyecto generó resultados porque logró una mayor presencia y articulación en la formulación de políticas a nivel regional, reduciendo así la revictimización, y alcanzó una mayor cobertura del recurso humano de la Defensoría con una participación más amplia de instituciones en las jornadas por fuera de las cabeceras municipales. Las regiones en las que se trabajó fueron los departamentos de Cauca, Valle y Putumayo, y la



subregión del Magdalena Medio. La ruta de atención psicojurídica abordó problemáticas específicas, como la violencia sexual, la desaparición forzada, y el despojo de bienes, lo que generó rutas particulares de atención a cada una de estas victimizaciones y acercó a los defensores públicos a las víctimas que representaban.

En el año 2010 se aprobó una nueva fase en la que se fortalecieron los equipos regionales para asesorar a las víctimas en los procesos judiciales y prepararlos psicológicamente para estos escenarios. El segundo componente de este proyecto fue el acopio documental para probar el daño y sustentar las pretensiones de reparación. El tercer componente fue la orientación especializada para la reclamación de bienes ante cualquier Comisiones Regionales de Restitución de Bienes, a través de abogados especializados. El cuarto componente fue el desarrollo de un protocolo para la atención a víctimas de los pueblos indígenas en el que se reconoció y buscó atender la victimización colectiva que han sufrido. Además, se publicó el protocolo para la atención de pueblos indígenas denominado **Protocolo de orientación psicojurídica a víctimas, basado en un enfoque de derechos humanos y derecho específico para los pueblos indígenas**.

La última fase de asistencia técnica a la Defensoría se dio en el año 2012, a través de un apoyo para adaptar la capacidad de la entidad al nuevo marco institucional que resultó de la promulgación de la Ley 1448 de 2011. Para esto, se adaptó el modelo de atención psicojurídica de la entidad y se apoyó a las víctimas en el diligenciamiento del Registro Único de Víctimas.



ORGANIZACIÓN
INTERNACIONAL
PARA LAS
MIGRACIONES





CAPÍTULO 5.

REINTEGRACIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y COMUNITARIA (2005-2015)

La Resolución 163 de 2011 estableció que entre los beneficios sociales a la población desmovilizada estaban la atención psicosocial, la gestión en salud y educación, y la formación para el trabajo. Por su parte, los beneficios económicos eran el apoyo económico a la reintegración; el estímulo económico a la empleabilidad, a los planes de negocio o como capital semilla; el acceso a la educación superior en el nivel profesional, o apoyo económico para el mejoramiento o compra de vivienda. (Resolución 163, 2011).

La Resolución 0754 de 2013 definió la ruta de reintegración a partir del desarrollo de competencias, promoción de la convivencia y participación en espacios de reconciliación. Adicionalmente, estableció unos beneficios sociales y económicos para las Personas en Proceso de Reintegración. (Resolución 0754, 2013). Asimismo, desarrolló el marco para realizar las actividades de reconciliación y convivencia que componen el servicio social, que son parte integral del proceso de reintegración.

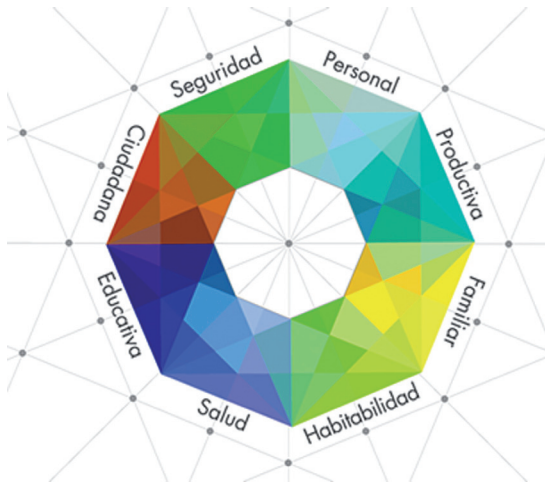
Este marco normativo tuvo un desarrollo conceptual posterior, por parte de la ACR, en el que se definió la ruta de reintegración como un proceso compuesto por ocho dimensiones que se deben abordar para lograr integrarse a la vida social, económica y política y así fortalecer las Personas en Proceso de Reintegración y su grupo familiar. Las dimensiones fueron:

1. **Dimensión personal:** se definió como la manera de fortalecer los vínculos interpersonales y grupales a partir de resignificar los relatos de cada persona acerca de su propia vida, que en algunas ocasiones impactan sus relaciones.





2. **Dimensión salud:** surgió del reconocimiento del impacto del conflicto armado en la salud física, mental y social de los individuos y la necesidad de implementar acciones de prevención y promoción que permitan la superación de dichos impactos.
3. **Dimensión familiar:** fue la manera de reconocer la necesidad de resignificar la familia como un espacio fundamental de socialización.
4. **Dimensión educativa:** se estableció como un factor que contribuye a superar la condición de vulnerabilidad, en la medida en que se mejoran los conocimientos y la formación.
5. **Dimensión productiva:** la cual buscaba generar capacidades para la inserción económica.
6. **Dimensión de habitabilidad:** reconoció la casa como el espacio físico en el que se dan relaciones en su interior y con el entorno.
7. **Dimensión ciudadana:** se fundamentó en el reconocimiento por parte de las Personas en Proceso de Reintegración de relacionarse con la sociedad en un marco de legalidad en el que se valore el Estado, los mecanismos de participación y los compromisos que implicó la desmovilización.
8. **Dimensión de seguridad:** enfocó los esfuerzos en prevenir la victimización y la reincidencia.



La asistencia técnica del programa CORE contribuyó a desarrollar actividades enmarcadas en estas dos resoluciones y en las dimensiones por ellas establecidas. Las acciones en el marco de la reintegración económica abordaron lo productivo y lo educativo, mientras que las de reintegración social y comunitaria se vincularon a las otras seis.

REINTEGRACIÓN ECONÓMICA.

Con la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara, en la ciudad de Medellín en el año 2003, se dio inicio al proceso de

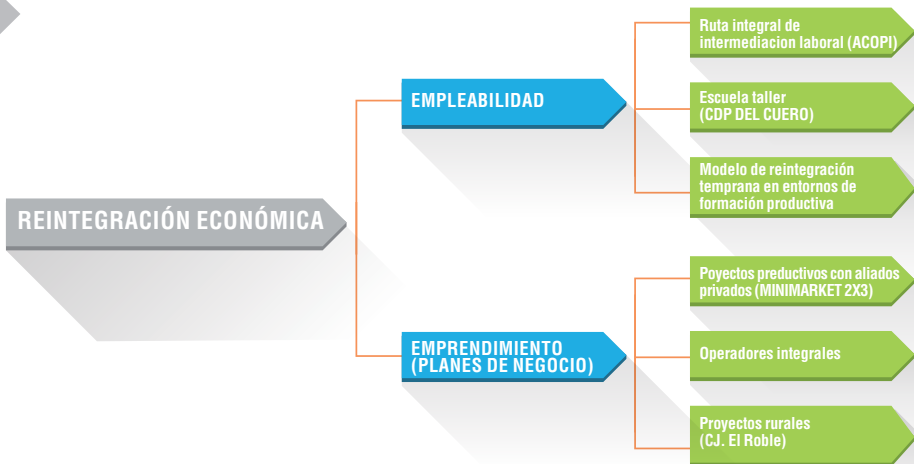


reintegración social, comunitaria y económica de las AUC. Las decisiones institucionales tomadas en este primer momento, tuvieron un impacto duradero en los diseños posteriores de la política de reintegración y, por ende, en el modelo de intervención del programa CORE para apoyar la reintegración económica de excombatientes.

Lo cierto es que tanto el Programa de Paz y Reconciliación -de Medellín-, como el PRVC -del Ministerio del Interior y de Justicia-, estaban urgidos de liderar proyectos de reintegración económica que pudieran tener un impacto demostrado. Con la experiencia del caso de Medellín, la cooperación internacional y las instituciones nacionales se articularon de distintas formas para apoyar la reintegración económica en dos modalidades: *empleabilidad y emprendimiento*.

Esta sección busca explorar los dos tipos de reintegración económica (ver definiciones reintegración económica, en Anexo 3) y, asimismo, presentar los modelos de proyectos a través de algunas de las experiencias. Se divide en dos partes: una, correspondiente a empleabilidad; la otra, a emprendimiento.

Esquema 5. Reintegración económica



Fuente: Elaboración propia, 2015.

5.1 Empleabilidad.

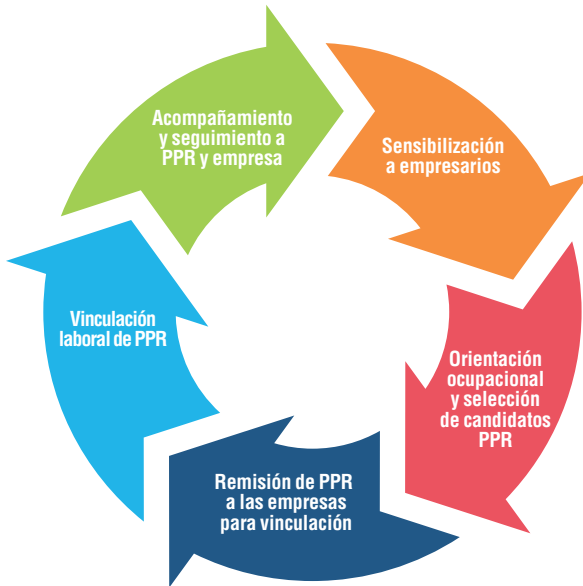
Definición: “Estrategia para facilitar el acceso de la población en proceso de reintegración al mercado laboral formal.” (Planeación, dnp.gov.co, 2008).

Objetivo: “Facilitar al desmovilizado opciones de empleo en empresas del sector público y privado”. (Planeación, dnp.gov.co, 2008), y mejorar las capacidades y actitudes para entrar al mercado laboral.





ACTIVIDADES GENERALES:



Los orígenes del modelo de empleabilidad: en los primeros años, debido al gran volumen de Personas en Proceso de Reintegración, se consideró que lo más efectivo para lograr resultados rápidos era implementar una estrategia de empleabilidad, con el apoyo de las grandes empresas. En el caso de Medellín, se pensó en el Grupo Empresarial Antioqueño (GEA), que fue convocado por la Alcaldía para vincularlo al Programa de Paz y Reconciliación de Medellín. También, se contó con las posibilidades de empleo de las empresas públicas municipales de esa ciudad.

Esta experiencia no tuvo el éxito esperado. La ausencia de bases educativas fuertes en las Personas en Proceso de Reintegración, así como la carencia de formación humana para el trabajo organizado y en equipo, generaron problemas que, en muchos casos, impidieron que la población conservara los empleos. En Medellín, de acuerdo a funcionarios entrevistados, la tasa de permanencia en los empleos ofrecidos en el año 2004 fue inferior al 10% del grupo de las Personas en Proceso de Reintegración.

El programa CORE, por su parte, en apoyo al PRVC, promovió una serie de convocatorias regionales en las que se esperaba hacer converger al sector privado (empresas y organizaciones no gubernamentales), con empresas públicas y autoridades regionales y locales. La idea era estimular la presentación de proyectos regionales que pudieran ser apalancados financieramente con el capital semilla al que tenían derecho las Personas en Proceso de Reintegración (con algunos recursos de la OIM y USAID, canalizados a través de los Fondos Regionales



de Empleo (FRE)¹⁹. El incentivo funcionaba como un subsidio al empleo que beneficiaba a las empresas, y consistía en que por cada tres meses de salario y de prestaciones que pagaba una empresa a una Persona en Proceso de Reintegración que vinculaba laboralmente, el programa CORE le retribuía con una suma equivalente al monto de un mes del salario, con el fin de fortalecer la capacidad productiva de la empresa (este subsidio se conoció como el 'Tres por Uno'). Estos subsidios monetarios se financiaron con los recursos del FRE, que se conformó con recursos del programa CORE, y resultaron llamativos sobre todo para pequeñas y medianas empresas, debido a su tamaño y a su estructura de costos²⁰. Los empresarios invertían estos recursos en fortalecer la capacidad productiva de la empresa con acciones concretas, como ampliar el tamaño de la planta de producción, con la condición de que tenían que vincular laboralmente a las Personas en Proceso de Reintegración. En algunos casos, la OIM ofrecía asistencia técnica a las empresas cuando se presentaban problemas puntuales que necesitaban una solución muy particular. Por su parte, los desmovilizados tuvieron más opciones de permanecer en un mismo empleo y adquirir experiencia laboral.

Otro tipo de aproximación a las pequeñas y medianas empresas fue a través de los **perfiles laborales**. En la medida en que estas empresas por su tamaño no tenían departamentos de recursos humanos, los perfiles fueron la herramienta para sustentar los procesos de selección. Estos eran un modelo de evaluación que combinaba una entrevista y la aplicación de una batería de pruebas utilizadas a nivel empresarial para procesos de selección. Las pruebas incluían el Wartegg, Beta III, CMT, el 16 PF y el Centro de Valoración, que eran utilizados para ofrecer orientación vocacional y/o referenciación empresarial. La aplicación de estas pruebas y la posterior retroalimentación a las Personas en Proceso de Reintegración y los empresarios, la hacía un equipo de trabajo financiado por la OIM y USAID.

Estos perfiles buscaron reducir el riesgo de vincular candidatos inadecuados para ocupar empleos sin tener el perfil profesional y personal. Dicho proceso de selección lo asumió la ACR, además les ofreció a los pequeños y medianos empresarios un acompañamiento al personal contratado para ayudarlo a adaptarse al ambiente laboral. Este acompañamiento también pretendió que los empresarios y las empresas pudieran mejorar su capacidad de integrar a la población desmovilizada. Ejemplos de esta estrategia se dieron en la Ruta a la Empleabilidad del

¹⁹

²⁰Las PPR pueden recibir, de acuerdo al Decreto 1391 de 2011, hasta un total de COP 480 000 como apoyo económico a la reintegración, siempre y cuando cumplan con por lo menos tres beneficios de la ruta de reintegración. Los desmovilizados colectivos pueden recibir un monto de apoyo económico a la empleabilidad o como capital semilla, el cual es acordado con la ACR; mientras que los desmovilizados individuales pueden recibir hasta COP 8 000 000 para el mismo efecto. No obstante, en ningún caso el monto es desembolsado directamente a la PPR.



Programa de Paz y Reconciliación de Medellín, y en el trabajo realizado por la Asociación Colombiana de la Micro, Pequeña y Medianas Empresas (ACOPI-regional Centro Occidente) en el Eje Cafetero con la Ruta Integral de Intermediación Laboral (RIIL)²¹.

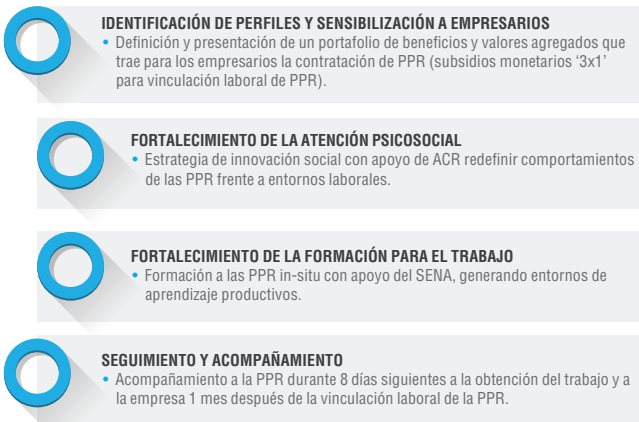
En otras zonas del país se idearon ingeniosas estrategias de empleabilidad como la Escuela-Taller del Calzado en Cali, que después se replicó en Pereira y Bogotá. Las escuelas-taller buscaron reducir los costos de la curva de aprendizaje en las empresas manufactureras del cuero. Otro ejemplo fue la creación de ‘satélites’ de guarnición, que consistía en que algunos de los capacitados se convirtieran en empresarios independientes y se integraran a fórmulas de maquila o trabajo por contrato con las empresas principales²². A continuación se presentan con mayor detalle los diferentes modelos de empleabilidad.

5.1.1 Modelos de empleabilidad.

5.1.1.1 Ruta Integral de Intermediación Laboral (RIIL)

La ruta Integral de Intermediación laboral se construyó a partir de dos procesos paralelos. Por un lado, se trabajó con el sector privado para identificar sus necesidades de mano de obra. Por otro, se seleccionó a los beneficiarios que suplirían la demanda, porque habían sido capacitados, y, luego, remitidos a los empresarios, que hicieron la selección final. Posteriormente, se dio un proceso de acompañamiento a las Personas en Proceso de Reintegración y a los empresarios.

Gráfica 1. Estructura modelo de intermediación laboral



²¹En Medellín se utilizan unos perfiles laborales realizados en 2008, financiados por OIM.

²²Estos satélites permiten a los empresarios 'tercerizar' los procesos más manuales del proceso de producción de calzado, ahorrando gastos de contratación y espacio dentro de sus fábricas.



Ejemplo: Asociación Colombiana de la Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI-regional Centro Occidente).

A partir de una invitación en 2009 para la creación de empleos en el Eje Cafetero, ACOPI-regional Centro Occidente empezó un proyecto de empleabilidad de la mano con la OIM, USAID y la ACR, en un ambiente económico muy adverso. Mientras la tasa nacional de desempleo para el año 2009 era del 12%, Quindío y Risaralda se ubicaban como dos de los departamentos con la tasa de desempleo más alta: 18,8%²³ y 17,7%, respectivamente. A diferencia de las primeras experiencias de empleabilidad, las Personas en Proceso de Reintegración ya contaban con educación básica y con un acompañamiento psicosocial de al menos dos años. Además, se habían consolidado algunas experiencias de reintegración económica alrededor de la empleabilidad en Medellín y en Bogotá, con la ayuda de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras)²⁴ y la OIM.

ACOPI-regional Centro Occidente tenía una experiencia de empleabilidad con poblaciones vulnerables importante y de larga data. Sin embargo, consideró un reto trabajar con excombatientes, dada la alta estigmatización y marginalidad de este grupo dentro de la comunidad de empresarios. Para incorporar esta población, fue necesario redefinir los contenidos de los talleres psicosociales, con el fin de que fueran realmente aptos y así facilitar la superación de los retos de la vida en comunidad. En la vida laboral, los participantes enfrentaban conflictos y dificultades de interrelación con compañeros y jefes, lo cual conducía a muchos desmovilizados al abandono del puesto de trabajo o a ser incapaces de resolver sus conflictos de manera pacífica.

En ese contexto, se puso en marcha un plan de sensibilización al empresario, creando un portafolio de beneficios y valores agregados, y priorizando (al menos en la primera etapa) la vinculación laboral de los mejores perfiles de las Personas en Proceso de Reintegración, para tener casos exitosos con los cuales convencer a potenciales nuevos oferentes de puestos de trabajo (ACOPI regional centro occidente, 2014, pág. 36). Se ofreció a los empresarios subsidios monetarios para la vinculación laboral, financiados con recursos del FRE, en el esquema tres por uno (por cada 3 meses de vinculación laboral, la OIM financiaba un mes).

En el caso de las demás Personas en Proceso de Reintegración que no tenían un perfil como el de los primeros vinculados a puestos de trabajo en el sector privado, era primordial atender algunos vacíos de la reintegración en la dimensión psicosocial.

²³https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Boletin_dep_09.pdf

²⁴Esta experiencia no pudo ser calificada como exitosa, según, pues, tuvo una baja tasa de vinculación y muchos recursos. Al final, el proyecto fue desmontado.



Esta dimensión se fortaleció, progresivamente, de la mano con la ACR; y mediante el uso de lo que se consideró una estrategia de 'innovación social', ACOPI creó herramientas didácticas que simulaban el ambiente laboral formal y que buscaban que las Personas en Proceso de Reintegración cambiaran sus comportamientos frente a las reglas laborales (v.gr. llegar tarde al trabajo, exigencias, permisos, etc.) y las relaciones con los compañeros de trabajo. Este trabajo permitió un cambio de las narrativas de los excombatientes desde las lógicas de las relaciones jerárquicas y de conflicto, hacia el trabajo cooperativo, remunerado y bajo las reglas de la civilidad. En el año 2012 ya se habían generado lineamientos generales de atención psicosocial para el trabajo, y al proyecto de ACOPI se le concedió el Premio Nacional de Responsabilidad Social (Comfamiliar)²⁵.

De igual forma, el proceso de formación para el trabajo era limitado, pues no era suficiente la oferta general de certificaciones que ofrecía el SENA en la región. Para superar las deficiencias, ACOPI-regional Centro Occidente trabajó con la entidad para desarrollar una oferta de preparación específica y más acorde con las necesidades del empresariado regional. Con base en los recursos de la OIM y de USAID, ACOPI-regional Centro Occidente financió la formación a las Personas en Proceso de Reintegración in situ, trayendo instructores al lugar de trabajo e incluso solicitando cursos no incluidos en la oferta regional, lo que también sirvió como incentivo a los empresarios, pues se generaban entornos de aprendizaje productivos.

El acompañamiento de ACOPI-regional Centro Occidente -bajo un enfoque didáctico- apuntó a ayudar a los desmovilizados a enfrentarse a los problemas de la vida laboral y a mostrarles las ventajas del empleo formal²⁶. El seguimiento que ofreció ACOPI-regional Centro Occidente consistió en ocho días de acompañamiento una vez conseguido el trabajo, y unas visitas mensuales a la empresa, que servían para evaluar la adaptación del participante al entorno laboral.

En este proceso de intermediación laboral, el papel de la ACR fue bien definido; con el tiempo se realizó una transferencia de conocimiento efectiva a los funcionarios de la ACR en la zona de influencia del programa. Estos resaltaron el trabajo de los operadores al ser capaces de abarcar temas que la ACR no podía manejar, y que en muchos casos tenían que ver con la reintegración económica. Este proyecto fue replicado en los departamentos de Tolima, Valle del Cauca y Caquetá, con víctimas del conflicto armado.

²⁵<http://premiocomfamiliarrese.com/ganadores-2012/>

²⁶Esto incluye juegos en los que había situaciones como el nacimiento de un hijo o la existencia de enfermedades crónicas, temas que son tratados con algunas consideraciones en un trabajo formal.



Resultados ruta de intermediación laboral

Tabla 4. Resultados ruta intermediación laboral Personas en Proceso de Reintegración

EMPLEABILIDAD	DESMOVILIZADOS	MUJERES	HOMBRES
Antioquia	186	33	153
Atlántico	15	1	14
Bogotá	327	86	241
Bolívar	16	3	13
Caldas	6	0	6
Caquetá	40	16	24
Cucuta	36	6	30
Córdoba	5	0	5
Huila	36	9	27
Magdalena	17	4	13
Nariño	17	7	10
Quindío	20	1	19
Risaralda	163	20	143
Valle del Cauca	51	9	42
Tolima	61	9	52
Total	996	204	792
Total proyectos		7	

Tabla 5. Resultados ruta intermediación laboral comunidad receptora

EMPLEABILIDAD	COMUNIDAD RECEPTORA	MUJERES	HOMBRES
Magdalena	76	0	76
Bogotá	172	97	75
Total	248	97	151
Total proyectos		2	

5.1.1.2

El origen del Centro de Desarrollo Productivo (CDP) fueron las reformas económicas que diseñó el gobierno del presidente de la República, César Gaviria (1990-1994), para mejorar la productividad de las empresas colombianas que debían enfrentar la apertura de la economía al mercado internacional. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) del presidente Gaviria, se definió como una estrategia para mejorar la competitividad de las microempresas que los CDP serían la manera de aumentar su productividad, a través de la optimización de los canales de comercialización y la inserción de las unidades en nuevos mercados. Se establecieron CDP en diferentes regiones del país, de acuerdo con la vocación productiva de cada una de ellas: hubo, por ejemplo, centros de confecciones, de productos de madera, de cuero y de metalmecánica. En el caso del Valle del Cauca, se consolidó un CDP para trabajar el cuero y el calzado. Su composición se estructuró como mixta y se reflejó en su



junta directiva, en la que participaban la Gobernación del Valle, la empresa privada (representada por la Fundación Carvajal), y el gremio de industriales del cuero del Valle del Cauca: Asociación de Industriales Vallecaucanos del Calzado, Cuero, Manufacturas e Insumos (Univac).

La OIM contactó al CDP del Cuero en Cali considerando que era el CDP más grande del país y teniendo en cuenta que se había identificado que el sector del calzado en el Valle del Cauca estaba buscando mano de obra que se pudiera formar rápidamente, lo que hizo posible -entonces- la vinculación de Personas en Proceso de Reintegración que estaban buscando oportunidades de empleabilidad. La base del modelo de Escuela-Taller era la metodología de aprender haciendo, a través de la cual se podía formar, de manera ágil en el puesto de trabajo, a la mano de obra que se necesitara. No se hizo una sensibilización inicial a los empresarios debido a que existía un compromiso previo del gremio del calzado para contratar mano de obra como las Personas en Proceso de Reintegración²⁷. En ese sentido, el modelo se fundamentó en cuatro etapas, en las cuales los participantes aprendieron en una fábrica las distintas labores de la producción de calzado.

1. **Fase lectiva:** consistía en una capacitación de ocho horas diarias por dos meses (480 horas en total). El troquelado, la guarnición, el montaje y el finisaje, fueron enseñados en una empresa que produce seiscientos pares al día y que funciona sin ánimo de lucro.
2. **Fase práctica:** consistía en llevar a cabo una práctica supervisada dentro de empresas del sector, y donde se aplicaban los conocimientos adquiridos en la fase lectiva.
3. **Atención psicosocial:** consistía en un espacio de atención brindado por la ACR. De acuerdo a los reintegradores, el CDP incorporó a la población desmovilizada en la Escuela-Taller, lo que les permitió entender las complejidades de la manufactura de calzado y de la estructura empresarial.
4. **Acompañamiento:** durante cuatro meses la ACR y el CDP acompañaron, de manera conjunta, a las Personas en Proceso de Reintegración y a las empresas que los emplearon.

²⁷Este compromiso empresarial se explica por el comportamiento cíclico de la demanda laboral por parte de las empresas manufactureras. El CDP permite contratar, rápidamente, mano de obra disponible para trabajar por temporadas de alta demanda en los esquemas de pago propios del sector, como es el destajo (pago por unidad producida).



Gráfica 2. Estructura modelo Escuela Taller



Ejemplo: Corporación de Desarrollo Productivo del Cuero, el Calzado y Marroquinería (CDP del Cuero-Cali).

Desde el año 2004 se desarrolló el proyecto que involucró a la ACR, a la Corporación de Desarrollo Productivo del Cuero, Calzado y Marroquinería (CDP-Cali) y la OIM, con el apoyo de USAID. Este fue un proyecto de formación para el trabajo ejecutado en la ciudad de Cali, que consistió en dar formación práctica para el trabajo en el sector de las manufacturas del cuero, donde la mano de obra calificada era escasa y su formación era muy costosa para el empresario.

El papel del Programa CORE fue fundamental para convertir al CDP-Cali en una fábrica de calzado de escala media, pues permitió la mejora de los bienes de capital (compra de maquinaria), así como la cobertura de los altos costos fijos de la manufactura del calzado. Todas las utilidades fueron reinvertidas para el mantenimiento y sostenimiento del capital y del personal que promovió los procesos de aprendizaje.

Al igual que la ruta de empleabilidad de ACOPI, el CDP-Cali no atendió exclusivamente a beneficiarios dentro del programa CORE del Gobierno Nacional, sino que, también, atendió a población víctima del conflicto desplazada, y a personas en estado de pobreza extrema, con ayuda del Ministerio del Trabajo y de la Gobernación del Valle.

El modelo se replicó en Bogotá a través de la Asociación Nacional del Sector del Calzado, el Cuero y Afines (Ansecalz) y en Pereira con la Fundación Universitaria del Área Andina. Además, se transfirió el conocimiento para capacitar a la mano de obra, y a los empresarios se les donaron equipos para aumentar su capacidad de producción.



Resultados modelo Escuela-Taller

Tabla 6. Resultados modelo-Escuela Taller con PPR

FORMACIÓN + EMPLEABILIDAD	DESMOVLIZADOS	MUJERES	HOMBRES
Bogotá	110	24	86
Valle del Cauca	79	17	62
Risaralda	39	11	28
Total	248	52	151
Total proyectos		6	

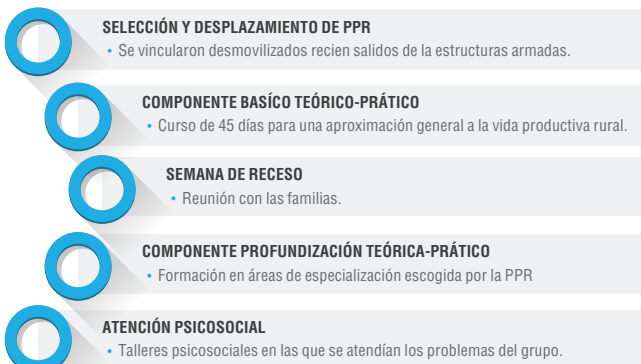
Tabla 7. Resultados modelo Escuela Taller con comunidad receptora

FORMACIÓN + EMPLEABILIDAD	COMUNIDAD RECEPTORA	MUJERES	HOMBRES
Bogotá	55	41	14
Valle del Cauca	59	40	19
Risaralda	75	45	30
Total	189	126	63
Total proyectos		4	

5.1.1.3 Modelo de Reintegración Temprana en Entornos Productivos de Formación

Este modelo se diseñó para las Personas en Proceso de Reintegración recién desmovilizadas, un poco antes de iniciar su participación en el programa de reintegración, y busca contribuir a su estabilización a través de un proceso de formación académica para el trabajo y un acompañamiento psicosocial en un mismo espacio físico; es decir, se diseñó como una modalidad de intervención para generar cambios positivos en las dimensiones personal, productiva y educativa. Los beneficiarios del modelo viven en el mismo lugar en el que son capacitados, durante un período que se definió en principio de noventa días, en los que también conviven con los profesionales reintegradores. Una vez termina el proceso de formación, se hacen gestiones para la vinculación laboral de los desmovilizados.

Gráfica 3. Estructura modelo de Reintegración Temprana en Entornos Productivos de Formación





Ejemplo: Parque Nacional de la Cultura Agropecuaria (PANACA)

Panaca es una empresa administradora de un parque agropecuario que es al mismo tiempo productivo, recreacional y educativo, ubicado en el Municipio de Quimbaya (Quindío). La fundación social Fundapanaca tiene como objetivo principal promover la Institución de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano denominada Centro de Estudios de la Cultura Agropecuaria (CECA-Panaca). El objetivo del proyecto es educar a los niños para que tomen conciencia de la importancia de lo rural y dar respuesta a las necesidades de formación del recurso humano para el sector agropecuario.

El CECA ha acumulado experiencia educativa a través de convenios celebrados con el SENA, mediante los cuales los estudiantes pueden hacer sus prácticas en Panaca. La vinculación inicial al programa de reintegración consistió en explorar si esa experiencia educativa podía replicarse con esta población. Para adelantar esta iniciativa, Panaca, la ACR y la OIM acordaron llevar a cabo un proyecto piloto con población desmovilizada, para el que se seleccionaron diez personas que se encontraban en la mitad de la ruta de reintegración y que mostraron vocación para la vida rural y agropecuaria. Estas personas se desplazaron voluntariamente a vivir diez días en las instalaciones de Panaca para participar en el proceso formativo.

Una vez se definió seguir con el proyecto, se amplió el número de desmovilizados y, también, la duración del curso a tres meses, equivalentes a 696 horas. Se seleccionaron cuarenta nuevos participantes recién salidos de las estructuras armadas que habían estado en los Hogares de Paz que administra el Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado (GAHD), del Ministerio de Defensa. Aunque no habían iniciado su ruta de reintegración, al trasladarlos a Panaca no se interrumpía su proceso educativo ni se interfería su proyecto de vida. La población en proceso de reintegración se hospedó en las instalaciones del mismo parque y convivieron con los empleados de Panaca, los profesores, los instructores y los reintegradores de la ACR²⁸.

La primera fase del curso duró cuarenta y cinco días, y consistió en una aproximación general a la vida productiva rural, que se desarrolló a través de un circuito pedagógico representado por 'estaciones temáticas' de porcicultura, ganadería, especies menores, equinos, caninos y agricultura. Las Personas en Proceso de Reintegración en proceso de formación tuvieron una semana de receso para compartir con sus familias. Al volver a Panaca, tenían

²⁸Para responder por la seguridad de Panaca mientras estuvieran las PPR en su proceso de formación, se solicitó el apoyo del Batallón Cisneros para crear un dispositivo periférico de protección. Debido a ello, los exguerrilleros y los soldados se vieron obligados a interactuar en el comedor y otros espacios comunes. Al principio las relaciones fueron tensas y agresivas. Al final, al parecer, se generó un espíritu de camaradería que tuvo un efecto pedagógico para los involucrados.



que escoger un área de especialización para terminar la formación. Esta segunda parte de profundización tuvo también una duración de cuarenta y cinco días. Al finalizar el proceso, las Personas en Proceso de Reintegración recibieron un diploma que los acreditó como Técnicos Prácticos Agropecuarios, con énfasis en diversas actividades productivas rurales²⁹.

Además del equipo de profesores y técnicos de Panaca, la ACR destinó, inicialmente, a uno de sus psicólogos para proporcionar el apoyo psicosocial que se requiriera para facilitar el proceso. Después de unos días de iniciado el curso, se consideró que era necesario enviar otro psicólogo de refuerzo. La razón fue que en el grupo surgieron diversos problemas e inquietudes de carácter emocional y psicológico. Cuando se integró el equipo de apoyo con dos psicólogos, se inició una rutina en la que en las horas de la mañana se hacía la formación laboral y en las horas de la tarde/noche se realizaban talleres psicosociales en los que se trataban las dificultades que tenía el grupo para adaptarse a su nueva vida³⁰. El refuerzo del equipo psicosocial también permitió adelantar atenciones psicológicas individuales.

Este modelo de proyecto se replicó en el Valle del Cauca con la Sociedad de Agricultores y Ganaderos del Valle (SAG), con el propósito de desarrollar buenas prácticas agrícolas y apoyar la producción de frutas como papaya, uva, piña y melón. En el centro agroindustrial del SENA en el departamento del Cauca se desarrolló un proyecto para la formación en soldadura, electricidad, construcción y cocina, que demostró que mientras existiera la infraestructura para alojar y formar a las Personas en Proceso de Reintegración, era posible tener proyectos que desarrollen habilidades para el ámbito urbano.

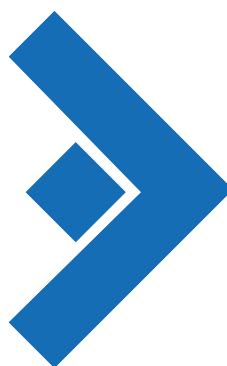
Resultados Modelo de Reintegración Temprana en Entornos de Formación Productiva

Tabla 8. Resultados modelo de Reintegración Temprana en Entornos de Formación Productiva con PPR

FORMACIÓN + EMPLEABILIDAD	DESMOVILIZADOS	MUJERES	HOMBRES
Cauca	24	3	21
Quindío	73	14	59
Valle del Cauca	29	3	26
Total	126	20	106

²⁹El CECA tiene la facultad de expedir diplomas, reconocida mediante resolución 001006 del 14 de noviembre de 2012, expedida por la Secretaría de Educación del Quindío.

³⁰Al decir de uno de los profesores de Panaca que participó en la experiencia, se trató de un grupo humano afectado por un enorme complejo de culpa, y que además intentaba elaborar su pasado a través de discusiones y conversaciones difíciles para quienes no tienen preparación profesional en psicología;



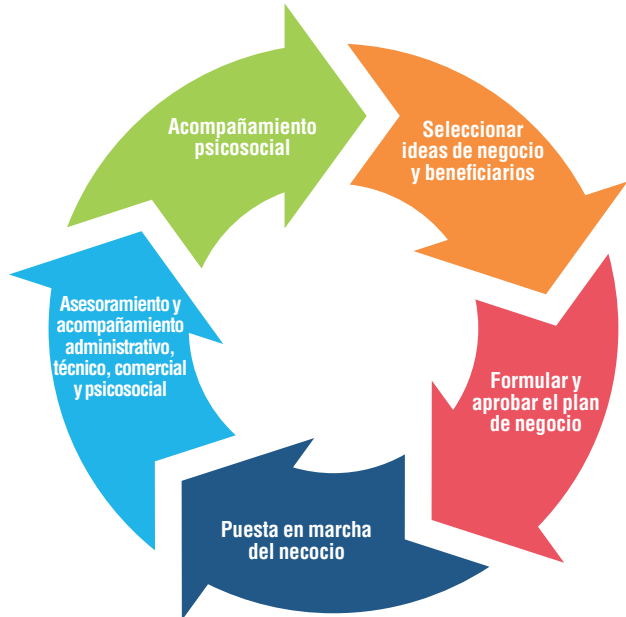


5.2 EMPRENDIMIENTO.

Definición: “Estrategia para facilitar el desarrollo y puesta en marcha de planes de negocio a través de asistencia técnica y apoyo financiero.”

Objetivo: “Desarrollar planes de negocios de varias escalas y en múltiples sectores, ajustados a la realidad económica y a las potencialidades productivas y comerciales de los territorios”.

Actividades generales del modelo:



Los modelos de emprendimiento se dividieron en dos tipos: **1) Proyectos productivos con aliados privados.** **2) Gestión de proyectos productivos con operadores integrales.** Estos modelos tuvieron su origen en la experiencia y los aprendizajes adquiridos a través de los proyectos asociativos rurales y urbanos apoyados por la OIM, el PRVC (2005-2006) y la ACR. En estos modelos la noción de *proyecto de vida* adquirió todo su sentido, pues estos emprendimientos fueron la fuente de recursos para el futuro vital de las Personas en Proceso de Reintegración.

Los proyectos asociativos rurales y urbanos tenían en la asociatividad su principal estrategia de formación de planes de negocio. (Programa Paz y Reconciliación, 2011). Algunos negocios promovidos en la primera etapa de la desmovilización paramilitar, contaban con más de cien participantes cada uno³¹. Aunque tenían el apoyo de agentes externos, los participantes carecían de habilidad empresarial y tenían problemas de organización colectiva.

³¹Nos referimos a programas como Asopulpaz, Arecopaz y Biprocol.



Entre los años 2004 y 2006, se presentaron los primeros planes de negocios para los participantes colectivos y se logró el desembolso para algunos de estos proyectos. A partir del año 2007, la ACR, además de entregar los dos millones de pesos del capital semilla³², empezó a hacer el seguimiento de estos planes de negocio junto con la OIM, a través del Instrumento de Seguimiento a las Unidades de negocio (ISUN).

El Instrumento de Seguimiento a las Unidades de Negocio (ISUN) fue diseñado de manera conjunta entre la ACR y la OIM, y tenía como objetivo conocer las condiciones de cada unidad de negocio para identificar puntos débiles de la gestión empresarial y acompañar a las Personas en Proceso de Reintegración en un proceso de mejoramiento; todo esto, con el fin de disminuir el riesgo de su cierre y potenciar su éxito. El Instrumento, a través de sus nueve secciones, registraba la información sobre la visita que se estaba llevando a cabo, e indagaba al participante sobre el funcionamiento de la unidad de negocio, (información básica sobre la unidad), las otras personas que participaban en el negocio, los procesos de planeación y administración, producción, mercadeo y ventas, y la sostenibilidad financiera. Al final de cada sección había un cuadro en el que se relacionaban las actividades y los compromisos establecidos con la PPR en cada visita. El ISUN era aplicado por lo menos en cuatro oportunidades, después de que se cumplía un año de la puesta en marcha de la unidad, para conocer en tiempo real los problemas que necesitaran del acompañamiento de las entidades. El número de visitas se aumentó en los casos en que se identificó algún nivel de riesgo en una de las secciones del ISUN. En la medida en que la ACR no tenía el conocimiento técnico para responder a algunas de las necesidades de la unidad de negocio, se buscó generar alianzas con diferentes entidades como el SENA para resolverlos.

La ACR realizó varias modificaciones normativas para regular el desembolso del beneficio económico a los desmovilizados. En una primera etapa, se expidió la Resolución 0163 de 2011, que sólo permitía el uso de dicho beneficio en la creación de unidades de negocio, sin autorizar la posibilidad de destinarlo a proyectos de vivienda o de estudios superiores. En aquella primera etapa, el desembolso era visto como una obligación estatal y un derecho del participante, y no como una fuente de obligaciones y responsabilidades correlativas del desmovilizado.

En la primera generación de unidades de negocio, se detectó

³²De acuerdo con el artículo 6 del Decreto 1391 de 2011, las personas que se desmovilizaron de manera colectiva recibían un capital semilla de acuerdo con la negociación que hubiera hecho el Gobierno Nacional; mientras que las personas desmovilizadas individualmente recibían ocho millones de pesos. En el caso de las AUC, el acuerdo fue el de ascender el capital semilla a dos millones de pesos.



que las Personas en Proceso de Reintegración tendían a evadir las obligaciones laborales, lo que dificultó la sostenibilidad del negocio. Por lo demás, la ausencia de límites temporales en el proceso de reintegración creó incentivos perversos, pues alentaba la disposición de las Personas en Proceso de Reintegración a depender de los estipendios económicos recibidos por asistir a los eventos educativos o a los talleres psicosociales.

En el año 2013 se expidió la Resolución 0754, que al regular el beneficio económico estableció la responsabilidad compartida en los planes de negocio. Dicho beneficio más que un derecho de la Persona en Proceso de Reintegración estaba condicionado al cumplimiento de ciertas obligaciones por parte del PPR. La resolución, también, permitió que la experiencia laboral previa o adquirida por iniciativa propia de las Personas en Proceso de Reintegración, fuera tenida en cuenta para reemplazar el requisito de formación laboral necesario para autorizar su desembolso. Asimismo, se permitió que el beneficio se destinara a financiar y a apoyar negocios que ya estuvieran funcionando bajo la iniciativa individual de cada Persona en Proceso de Reintegración o que se destinara a vivienda o a estudios superiores. Además, se estableció un proceso de selección de las personas que podían iniciar un negocio productivo a partir del capital semilla, pues esta posibilidad se convirtió en una opción del participante que le imponía obligaciones. Dejó de ser un derecho al que se accedía por la simple inercia de la ruta de reintegración.

5.2.1 Modelos de emprendimiento.

5.2.1.1 Modelo Gestión de Unidades Negocio – Proyectos Productivos Rurales

Los Proyectos Productivos Rurales eran, principalmente, proyectos que vinculaban a víctimas y a desmovilizados en proyectos productivos agrícolas, realizados en diferentes zonas del país de acuerdo a la vocación productiva de la región donde se implementaban. Estos proyectos tenían cuatro etapas: en primer lugar, partieron de un proceso de adjudicación de un predio que era realizado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), y de la selección de los beneficiarios de dicho predio, que en muchos casos incluyó a personas en proceso de DDR y a campesinos de la región. En segundo lugar, y de acuerdo con la vocación agrícola de la zona, la OIM -de manera conjunta con la ACR- seleccionaban un operador técnico que era el encargado de brindar la asistencia técnica para el manejo del cultivo. Cada proyecto tenía un diseño financiero y técnico específico, que debía implementarse por parte de los beneficiarios, con el acompañamiento del operador, la OIM y la ACR. Finalmente, había un acompañamiento psicosocial en el predio del proyecto, para enfrentar los problemas de relacionamiento que se pudieran presentar.



Gráfica 4. Estructura Modelo Proyectos Productivos Rurales



Ejemplo. Comercializadora Internacional El Roble

El proyecto estaba destinado a la siembra de 520 nuevas hectáreas de palma de aceite y al sostenimiento de treinta hectáreas que ya había en producción en el municipio del Retén (departamento del Magdalena), logrando llegar así a un total de 550 hectáreas cultivadas. Para este proyecto, el Incoder adjudicó el predio denominado La Sombra a noventa y cinco beneficiarios en común, y proindiviso³³ a setenta PPR y a veinticinco campesinos de la región organizados en la Cooperativa de Trabajo Asociado Palma Paz y en la Comercializadora Internacional El Roble (C.I. El Roble). Se seleccionó a C.I. El Roble como el operador del proyecto debido a que era una empresa privada con experiencia e infraestructura en el cultivo y procesamiento del fruto de la palma de aceite.

El financiamiento del cultivo estuvo garantizado a través de la consolidación de una alianza entre la empresa privada, la ACR, el programa Más Inversión para el Desarrollo Alternativo (MIDAS), con recursos de USAID, la Gobernación del Magdalena, el Incoder, C.I. El Roble y la OIM. Adicionalmente, el proyecto necesitó de un crédito del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), que fue gestionado a través del Banco Agrario. El proyecto en su estructuración contó con todos los elementos que en la experiencia de las alianzas productivas promovidas por el Ministerio de Agricultura se debían tener para generar rentabilidad. De antemano, la comercialización de los productos estaba asegurada, se ofrecería asistencia técnica a los beneficiarios de manera directa y se contaban con el respaldo de instituciones públicas y privadas. La empresa C.I. El Roble aportó su infraestructura para la compra de la fruta, la asistencia técnica y el transporte desde la finca a la extractora.

Durante el desarrollo del proyecto hubo problemas de relacionamiento entre los campesinos y los desmovilizados,

³³El Código Civil Colombiano establece, en el artículo 779, la Posesión de cosa proindiviso, que implica que se es dueño de la parte correspondiente a la división. Pero en el caso del predio de este proyecto la posesión era común. Es decir que no había posibilidad de dividirlo.



debido a que era difícil tomar las decisiones que debía afrontar la cooperativa, y los puntos de vista para la solución de problemas eran diferentes entre los dos grupos. Esto generó tensiones porque los desmovilizados no reconocieron el conocimiento sobre el cultivo que tenían los campesinos. La estrategia para contrarrestar estos problemas fue tener un acompañamiento psicosocial constante que en un principio fue ofrecido por la Fundación para el Desarrollo de la Zona Bananera (Fundeban) y, luego, por una profesional contratada por la OIM. A través de metodologías terapéuticas y psicopedagógicas que se transformaron de acuerdo a las condiciones cambiantes, se buscó facilitar la adaptación emocional, social y económica que enfrentaban. El trabajo a través de talleres se hizo no solamente con los beneficiarios directos del proyecto, sino también con sus familias y las comunidades en las que vivían. A pesar de todos estos problemas se logró terminar la siembra de las 520 nuevas hectáreas, pero luego hubo una reclamación legal sobre el predio que llevó al Banco Agrario a aplazar los desembolsos para el funcionamiento del proyecto, lo que dificultó cumplir con las acciones que necesitaba el cultivo.

En la actualidad, los pocos beneficiarios que aún están vinculados al proyecto siguen cultivando la palma, y vendiendo de manera independiente a varias empresas de la zona, el fruto correspondiente.

Resultados Modelo Gestión de Unidades Negocio – Proyectos Productivos Rurales

Tabla 9. Resultados Modelo de Gestión de Unidades Negocio – Proyectos Productivos Rurales con PPR

PROYECTOS PRODUCTIVOS	DESMOVIILIZADOS	MUJERES	HOMBRES
Antioquia	176	13	163
Cesar	164	32	132
Cordoba	42	2	40
Meta	40	5	35
Norte de Santander	46	0	46
Santander	45	2	43
Total	513	54	459
Total proyectos		11	

Tabla 10. Resultados modelo de Gestión de Unidades Negocio – Proyectos Productivos rurales con comunidad receptora

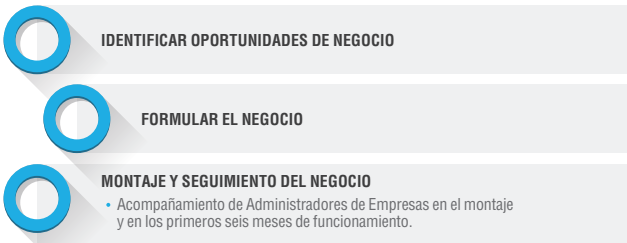
PROYECTOS PRODUCTIVOS	COMUNIDADES RECEPTORAS	MUJERES	HOMBRES
Antioquia	430	192	238
Caldas	83	33	50
Cauca	62	20	42
Cesar	456	195	261
Magdalena	18	9	9
Norte de Santander	895	101	794
Santander	65	16	49
Sucre	135	47	88
Total	2.144	613	1.531
Total proyectos		8	



5.2.1.2 Modelo Gestión de Unidades Negocio – Proyectos Productivos Urbanos

Este modelo estaba orientado a identificar, formular y poner en marcha unidades de negocio o microempresas que fueran una fuente de ingresos para las Personas en Proceso de Reintegración y sus familias. La ACR y la OIM acompañaron a las personas durante todas las etapas del proceso por un período mínimo de seis meses en temas administrativos, técnicos (productivos y comerciales) con el objetivo de aumentar las posibilidades de su sostenibilidad.

Gráfica 5. Estructura Modelo de Unidades de Negocio



Ejemplo. Minimarket 2x3

Los Minimarket 2x3 se basaron en una iniciativa que venía impulsando la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco-regional Atlántico) desde el año 2010. Se constituyeron como unos establecimientos de comercio que combinaron las características de la tienda de barrio con los servicios que ofrecen los supermercados. Es decir, que los productos estaban disponibles en formatos pequeños para responder a la economía del consumo diario que rige a las tiendas de barrio, pero al mismo tiempo ofrecía las ventajas de las grandes superficies, como, por ejemplo, el uso de tarjetas débito y crédito. Además, era un modelo de negocio validado en el mercado que ya tenía un nivel de desarrollo que les permitía ser replicable, escalable y adaptable en varias regiones del país.

Los Minimarket 2x3, en el marco del **Proceso de Reintegración a la Vida Civil**, fueron proyectos productivos con aliados privados que buscaron mantener una senda de ingresos constantes que evitara el abandono de la sociedad comercial o el retorno a la ilegalidad. Estas tiendas de autoservicio también fueron utilizadas para apoyar víctimas del conflicto armado. Sin embargo, con la asistencia técnica y financiera de la OIM y USAID, tuvieron impactos importantes en la reintegración económica de excombatientes. Los Minimarket 2x3 exigieron un capital mayor que el disponible a través del capital semilla. Por ello, la OIM buscó un aliado privado, la Compañía Colombiana de Tabaco (Coltabaco). Esta empresa se unió al proyecto e hizo los aportes de capital necesarios para su viabilidad. La OIM, la ACR y Fenalco fueron rigurosos en la selección previa



de los participantes, ya que tenían larga experiencia en detectar vocaciones empresariales. La selección se hizo mediante una entrevista y unas pruebas psicotécnicas para asegurar las capacidades de emprendimiento de las Personas en Proceso de Reintegración. Los seleccionados recibieron capacitación en temas contables y de manejo de inventario, útiles para el funcionamiento cotidiano de la tienda.

Se promovió la asociación a través de la constitución de una Sociedad Anónima Simplificada (SAS) de máximo tres personas. Este fue el número que se definió como necesario para posibilitar el manejo y administración de las cuestiones logísticas que implica una tienda. Lo importante era que en este modelo, la asociatividad no era el punto de partida, sino que estuvo precedida de la selección y el trabajo previo. Los participantes tuvieron un período de actividad conjunta en los talleres de capacitación lo que les permitió conocerse y escoger sus posibles socios. De otro lado, el modelo de la SAS facilitó los trámites jurídicos y el pago de impuestos. Como toda sociedad jurídica, hay estatutos que regulan el comportamiento de los socios y estos estatutos fueron construidos y socializados con las Personas en Proceso de Reintegración. En algunos casos se pudo reorganizar la sociedad cuando se dieron temas de mal comportamiento de alguno de los socios (por ejemplo, no trabajar, malgastar los ingresos o estar dominados por problemas personales que afectaban el desempeño económico). Esta experiencia de asociatividad involucró desmovilizados individuales y colectivos (guerrilla y grupos de autodefensa), lo que implicó una posibilidad de reconciliación.

La etapa de montaje y seguimiento se hizo con acompañamiento de administradores de empresas, que eran personas capacitadas y conocedoras del negocio. Estos administradores fueron contratados por el proyecto para manejar y hacer un seguimiento cercano a las microfranquicias. En los primeros seis meses estuvieron vinculados de tiempo completo para asumir el inicio del negocio. En el montaje de las primeras tiendas se constató que la figura del administrador impidió el empoderamiento de los participantes y su apropiación del proceso. Para evitar esto, se involucró al participante en todos los aspectos estratégicos del negocio como la escogencia de la ubicación del local, el proceso de compra y suministro de los bienes que se ofrecerían a los clientes y el proceso de ensamblaje de los módulos del Minimarket 2x3. El mismo administrador hacía el seguimiento de las microfranquicias, revisaba las cuentas de las primeras compras y asesoraba a cada tienda de acuerdo con sus necesidades. Este acompañamiento tuvo la finalidad de transferir los conocimientos entre el administrador y las Personas en Proceso de Reintegración. Cuando se cumplió el tiempo del seguimiento (seis meses), las Personas en Proceso de Reintegración ya habían aprendido los procesos de compra y administración del negocio.

Durante la ejecución de todo el proyecto, la ACR, la OIM y Fenalco coordinaron, conjuntamente mediante una mesa técnica, la



selección, el montaje y el seguimiento de estas unidades de negocio colectivas. Por reglamentación de la Resolución 0754, al desembolsar el capital semilla, la ACR dejó de reconocerle al desmovilizado todo pago correspondiente a ayudas por asistencia a talleres psicosociales, a eventos de formación para el trabajo y por avanzar en el proceso educativo. El supuesto de esta norma era que cuando se ponía en marcha el plan de negocios, se debía alcanzar la independencia económica. Sin embargo, se logró la extensión de la ayuda por un período de tiempo para mitigar los problemas en el flujo de caja durante los primeros seis meses de funcionamiento de la tienda, y que se desmontaron gradualmente por la mejora constante en los ingresos del negocio.

El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) se interesaron en el modelo para replicarlo con víctimas del conflicto. Fue así como se dio el proceso de transferencia, que posteriormente en el año 2014 incluyó también a la Uaeriv y a la Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema (Anspe), para el montaje de veintidós Minimarket 2X3 con víctimas del conflicto.

Tabla 11. Resultados Modelo de Gestión de Unidades Negocio – Proyectos Productivos Urbanos con PPR

PROYECTOS PRODUCTIVOS	DESMOVLIZADOS	MUJERES	HOMBRES	LGTBI
Antioquia	506	79	427	
Arauca	13	5	8	
Atlántico	198	25	173	
Bogotá	352	92	260	
Bolívar	280	28	252	
Caldas	38	4	34	
Caquetá	43	11	32	
Casanare	97	26	71	
Cauca	122	28	94	
Cesar	282	80	202	
Chocó	2	0	2	
Córdoba	421	48	373	
Guaviare	9	1	8	
Huila	55	21	34	
Magdalena	305	34	271	
Meta	243	45	198	
Nariño	14	7	7	
Norte de Santander	70	10	60	
Putumayo	15	3	12	
Quindío	75	16	50	
Risaralda	235	36	199	
Santander	218	59	159	
Sucre	229	21	208	
Tolima	112	28	81	
Valle del Cauca	129	19	109	1
Total	4.063	726	3.336	1
Total Proyectos		65		



Tabla 12. Resultados Modelo de Gestión de Unidades Negocio – Proyectos Productivos Urbanos con comunidad receptora

PROYECTOS PRODUCTIVOS	COMUNIDADES RECEPTORAS	MUJERES	HOMBRES
Antioquia	55	48	7
Atlántico	2	2	0
Bogotá	71	47	24
Cesar	68	30	38
Córdoba	61	33	28
Meta	16	15	1
Risaralda	3	1	2
Sucre	26	4	22
Total	2.144	180	122
Total proyectos		13	

5.2.1.3 Operadores Integrales

Para superar las altas tasas de cierre de las unidades de negocio o la permanencia de los mismos en niveles de subsistencia, se promovió la figura del **Operador Integral** que se definió como “una entidad privada encargada de administrar y ejecutar, mediante convenio con la OIM y con recursos de la ACR y USAID para apoyar el proceso de reintegración económica de los participantes, a través de la realización de un diagnóstico empresarial y la formulación de planes de negocios, además de realizar el acompañamiento y la asesoría personalizada a cada una de las unidades en los aspectos técnicos, administrativos, contables y financieros, contemplando de manera transversal el componente humano”.

La metodología del acompañamiento integral se fundamentó en el principio de *aprender haciendo* que es particularmente útil para la educación de adultos y para mejorar la gestión de unidades de negocio que no son muy sofisticados. La metodología se adaptó a distintos contextos y requerimientos y de hecho fue modificándose con base en la experiencia y los cambios normativos de la ACR.

El primer paso consistió en seleccionar a los emprendedores y evaluar el negocio que habían escogido. Debía tratarse de personas en proceso de DDR que cumplieran con los requisitos establecidos por la ACR para acceder al capital semilla. En un principio, era requisito haber recibido una formación laboral acorde con el negocio que se pretendía impulsar. Desde el año 2013, con la Resolución 0754 -de la ACR-, se admitió que la experiencia laboral en un determinado sector o actividad económica era homologable a una formación laboral adquirida a través de talleres del SENA u otra entidad de formación laboral.

Posteriormente, se hizo un diagnóstico de la iniciativa para establecer si la PPR tenía aptitud empresarial, y se definía – entonces- el plan de intervención. Las actividades establecidas en el plan eran acompañadas por asistencia técnica y psicosocial.



Gráfica 6. Estructura Modelo Operadores Integrales



SELECCIÓN Y EVALUACIÓN DE IDEAS DE NEGOCIO O NEGOCIOS PARA FORTALECIMIENTO

- Sensibilización a potenciales emprendedores, valoración de ideas de negocio y cumplimiento de requisitos para obtener capital semilla.



DIAGNÓSTICO DE LA INICIATIVA

- Diagnósticos sobre actitud empresarial de la PPR que planteó la idea de negocio, o del negocio sugerido para fortalecimiento.



DEFINICIÓN DE PLANES DE INTERVENCIÓN

- Planes de formulación de negocio o de mejoramiento.



ACOMPANIAMIENTO TÉCNICO EMPRESARIAL Y PSICOSOCIAL

- Visitas "colegiadas" de asesores comerciales y asesores psicosociales, realizadas a las unidades de negocio.

Ejemplo. ESUMER

La Institución Universitaria Esumer (Escuela Superior de Mercadeo) -de la ciudad de Medellín³⁴- es una organización que focaliza su interés académico en el desarrollo empresarial y de mercado. Tiene amplia experiencia de trabajo con poblaciones de escasos recursos y busca mejorar su desempeño económico en las actividades empresariales y comerciales. Conoce bien la cultura y la mentalidad de las poblaciones ubicadas en las comunas de Medellín.

El proyecto que desarrolló Esumer se denominó **Acompañamiento Empresarial Integral para la Aplicación de la Política de Reintegración Económica**. Esta entidad atendió 100 participantes en el programa de DDR de la ciudad de Medellín y su área metropolitana. Su actividad se orientó a apoyar nuevas unidades de negocios y a fortalecer otras preexistentes, resultado de la iniciativa individual del desmovilizado. Lo que encontró la institución universitaria fue una enorme proliferación de asociaciones pero ningún plan de negocios, con lo cual las iniciativas empezaban sin tener clara la razón de ser de las asociaciones.

En la primera etapa, Esumer llevó a cabo talleres de sensibilización con los potenciales emprendedores. Al término de esos talleres, se hizo una valoración de las ideas de negocio, del cumplimiento de los requisitos para acceder al capital semilla de la ACR y se requirió un concepto favorable del asesor asignado para el acompañamiento. En sucesivas etapas, los talleres de sensibilización no se hicieron en primer lugar, sino que primero se llevaron a cabo visitas a las unidades de negocio propuestas por la ACR. Al término de los talleres de sensibilización, las Personas en Proceso de Reintegración tenían que firmar un acta de *Intención y Compromiso* que los vinculaba al proceso de fortalecimiento empresarial.

Posteriormente, se trabajó en un diagnóstico sobre la actitud empresarial de la persona que presentó el proyecto o sobre el

³⁴ESUMER significa Escuela Superior de Mercadeo



negocio cuando se trataba de su fortalecimiento. Al mismo tiempo, se estableció la línea de base necesaria para conocer el avance y el impacto del proceso de acompañamiento. Después de realizar el diagnóstico se definieron los planes de la intervención, que podían ser de *formulación o de mejoramiento*.

La asistencia y asesoría involucró el aspecto técnico empresarial y el psicosocial. Se realizaron visitas mensuales a los negocios con un equipo integrado por los asesores comerciales y psicosociales. También, se dieron asesorías especializadas cuando la naturaleza del negocio lo ameritaba para mejorar el proceso productivo, el producto o las condiciones bajo las cuales se desarrollaba la actividad. Los emprendedores fueron incentivados para participar en ferias, muestras empresariales y ruedas de negocios para facilitar su articulación a las dinámicas de la ciudad y a mercados más amplios para sus productos. Esumer creó una herramienta compuesta de una serie de indicadores empresariales como el nivel de deuda del negocio y el número de empleados, y a través de la cual hacían el seguimiento a las unidades de negocio en diferentes momentos del tiempo.

El acompañamiento psicosocial era responsabilidad, en principio, de la ACR, con base en la información que proveía del operador sobre el desempeño y los problemas que enfrentaba la PPR. También, se utilizaron los servicios de empresas especializadas a través de talleres y otras prácticas psicosociales.

REINTEGRACIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA

La **Reintegración Social y Comunitaria** integró acciones para abordar seis de las ocho dimensiones que definió la ACR en el marco de la ruta de reintegración; estas dimensiones fueron: personal, familiar, habitabilidad, salud, ciudadana y seguridad. En otras palabras, la Reintegración Social y Comunitaria se definió como las acciones encaminadas a lograr el pleno ejercicio de la ciudadanía, a través del desarrollo de las capacidades establecidas en cada una de estas dimensiones.

El programa CORE contribuyó al proceso de reintegración social y comunitaria a través de cuatro líneas de trabajo: 1) Asistencia técnica para cualificar los instrumentos de medición de estas acciones de reintegración social desarrollados por la ACR. 2) Ejecución y medición del impacto de las acciones de servicio social. 3) Creación de herramientas para desarrollar competencias que atañen a la dimensión ciudadana en la reintegración. 4) Validación de metodologías, acciones e impactos de las actividades de reintegración comunitaria. En la primera línea, la experiencia de los profesionales del SAME, quienes habían terminado sus actividades de seguimiento, monitoreo y evaluación de las Personas en Proceso de Reintegración y que aprendieron del manejo de instrumentos de medición, les permitió participar en la Mesa Técnica de Evaluación de



Instrumentos conformada por la ACR. Esta mesa tuvo como objetivo revisar y validar los diferentes instrumentos desarrollados por la ACR y construir manuales de uso e interpretación para cada uno de ellos.

- Instrumento de Evaluación de Competencias para la Ciudadanía (IECC). El objetivo de este instrumento era definir las competencias ciudadanas de las Personas en Proceso de Reintegración a punto de terminar su ruta de reintegración. Para esto, se indagaba sobre siete categorías: 1) Relaciones asertivas. 2) Participación ciudadana. 3) Proyección y orientación al logro. 4) Resolución no violenta de conflictos. 5) Responsabilidad. 6) Adaptación al contexto productivo. 7) Competencias académicas.

Este trabajo de asistencia técnica fue el primer paso del programa CORE para contribuir en el proceso de reintegración social y comunitaria liderado por la ACR. En este marco se apoyaron acciones de servicio social, que fue definido por la Ley 1424 de 2010 como una contribución a la reconciliación y fue considerado por los jueces, junto a otros requisitos, para otorgar los beneficios judiciales relacionados con la libertad en el marco de la justicia transicional; adicionalmente, fue la manera de promover espacios de reconciliación y convivencia en las comunidades receptoras. Las acciones se podían desarrollar en siete líneas: 1) Embellecimiento de espacio público. 2) Recuperación ambiental. 3) Acompañamiento a la atención en salud. 4) Atención alimentaria a comunidades vulnerables. 5) Generación de espacios de arte, cultura, recreación y deporte. 6) Multiplicadores del conocimiento. 7) Prestación de servicios especiales en el oficio propio de la persona en proceso de reintegración (Resolución 0754, 2013).

Esquema 6. Reintegración Social y Comunitaria. Replantear este gráfico porque sólo tiene servicio social





La asistencia técnica de la OIM al servicio social empezó en octubre del año 2012 con el objetivo de apoyar a la ACR metodológicamente para medir el costo e impacto de las acciones, lo que condujo a la definición de un protocolo de servicio social que incluía precisiones de las diferentes etapas del proceso. Se diseñaron unos instrumentos que fueron aplicados antes de iniciar las actividades y se volvieron a utilizar una vez estas finalizaron. Las encuestas permitieron conocer de manera separada la percepción de los desmovilizados, habitantes de las comunidades beneficiadas y los representantes de las instituciones aliadas sobre las acciones del servicio social. Para los tres grupos se indagó sobre sus características demográficas, pero, además, sobre la interpretación y comprensión de las acciones realizadas en el marco del servicio social.

Algunos de los resultados de este estudio mostraron que la mayoría de las Personas en Proceso de Reintegración que participaron en las acciones de servicio social no sintieron rechazo de las comunidades en las que las llevaron a cabo. En general, un alto porcentaje de las Personas en Proceso de Reintegración tuvieron un buen concepto de este tipo de servicios. Por su parte, en ciudades como Sincelejo, Apartadó, Cúcuta, Cali y Pereira, la comunidad tuvo un gran reconocimiento de las actividades que llevaba a cabo al interior de su entorno: el promedio fue de un 80% antes y después de realizadas. Únicamente, el 30% de los encuestados tuvo claro que personas en proceso de reintegración eran las que estaban llevando a cabo estas acciones. En Cartagena, Pereira, Sincelejo y Valledupar, más del 50% de los encuestados valoró como de mucha utilidad las acciones.

De manera complementaria, los monitores de servicio social de la OIM, empezaron a generar alianzas con instituciones en las diferentes regiones. El objetivo de estas alianzas era dar a conocer el servicio social y establecer acuerdos de trabajo para tener acciones de relevancia en las comunidades y hacerlas de manera directa y no como en su primera fase a través de operadores. Entre las entidades con las que hubo acercamientos estuvieron el Centro Nacional de Memoria Histórica y la Fiscalía, las cuales, en el marco del rol de cada una de ellas con la Ley 1424 2010, debían conocer sobre las Personas en Proceso de Reintegración vinculadas a acciones de servicio social y cuáles de ellas se graduaban en la ruta de reintegración de la ACR. Esto, con el fin de adelantar los procedimientos correspondientes a su aporte en los **Acuerdos de Contribución a la Verdad Histórica y la Reconciliación**, y avanzar los trámites necesarios para suspender los procedimientos judiciales activos, con el fin de que la ACR pudiera solicitar a los jueces el otorgamiento del beneficio jurídico de la libertad.


La mayor parte de las acciones de servicio social adelantadas por la ACR con el apoyo de la OIM, se relacionaron con temas de embellecimiento de los espacios públicos. Dichas acciones fueron oportunidades de reconciliación porque permitieron




una interacción entre los excombatientes y las comunidades receptoras. No obstante, en la medida en que se establecieron acuerdos definidos con los líderes de algunos de estos dos grupos comunitarios (PPR y comunidades), hubo sesgos y limitaciones en el alcance de las acciones de servicio social, situación que impuso un reto para la ACR porque debía formular acciones de manera participativa e incluyente, a través de la vinculación de miembros de la comunidad y que no fuera una decisión únicamente de los equipos técnicos. Las acciones que tuvieron un mayor impacto positivo fueron las que empezaron como acuerdos autónomos entre las Personas en Proceso de Reintegración y los miembros de la comunidad, pues -realmente- apuntaron a resolver problemas apremiantes y se convirtieron en espacios de colaboración con administraciones municipales que en la mayoría de los casos tenían poca capacidad de inversión.

Tabla 13. Acciones de Servicio Social Apoyadas por el CORE

DEPARTAMENTO	FEMENINO	MASCULINO	TOTAL GENERAL
Antioquia	287	1497	1784
Cesar	122	506	628
Córdoba	37	412	449
Bogotá D. C.	97	330	427
Valle del Cauca	91	317	408
Norte de Santander	53	347	400
Bolívar	61	310	371
Magdalena	22	342	364
Risaralda	61	299	360
Sucre	43	308	351
Huila	95	231	326
Meta	84	224	308
Santander	48	218	266
Caquetá	52	136	188
Choco	17	156	173
Casanare	42	117	159
Cundinamarca	31	114	145
Quindío	32	102	134
Cauca	28	88	116
Caldas	19	85	104
Putumayo	18	44	62
Tolima	7	31	38
Guaviare	13	22	35
Atlántico	1	24	25
La Guajira	4	21	25
Boyacá	4	20	24
Nariño	8	16	24
Vaupés	4	8	12
Arauca	5	1	6
San Andrés y Providencia		1	1
DEPARTAMENTO	1386	6327	7713



Para complementar el trabajo de reintegración social y comunitaria, la OIM profundizó su asistencia técnica con la aplicación del **Instrumento de Evaluación de Competencias para la Ciudadanía (IECC)**. Este Instrumento se aplicó a 24 000 personas en proceso de reintegración. Una conclusión preliminar fue que la dimensión de la ruta de reintegración que necesitaba de un mayor refuerzo en las Personas en Proceso de Reintegración, era la ciudadana. En concordancia, la OIM abrió una nueva línea de trabajo en el periodo comprendido entre los años 2013 y 2015, con el fin de mejorar las competencias ciudadanas para las personas que se encontraban finalizando su ruta de reintegración. El resultado de este proyecto fue la construcción de una caja de herramientas para las Personas en Proceso de Reintegración y los profesionales de la ACR que les hacen el acompañamiento. Algunas de las herramientas fueron diseñadas para ser la base de una parte de los talleres que hacen los reintegradores con la población desmovilizada. Las otras fueron construidas de una forma en que las personas en proceso de reintegración las puedan utilizar de manera independiente. El objetivo de todas las herramientas fue desarrollar competencias en las dimensiones ciudadana, familiar y de seguridad. Con este trabajo, se pretendió incidir y fomentar la participación de las Personas en Proceso de Reintegración en espacios públicos para que sean ellas mismas quienes gestionen temas de su interés.



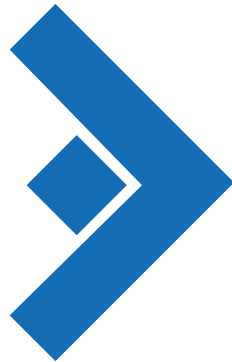
Toda esta comprensión del papel que deben jugar las personas en proceso de reintegración como ciudadanos, llevó a la OIM a aportar en el proceso de reintegración comunitaria que ya venía adelantado la ACR. La asistencia técnica permitió apoyar la *“validación de estrategias de reconciliación, a partir del modelo de reintegración comunitaria de la ACR, para determinar la incidencia con las comunidades receptoras beneficiadas por los proyectos llevados a cabo en esta línea”*. Este ejercicio tuvo como objetivo validar las metodologías, acciones e impactos de tres estrategias de reintegración comunitaria de la ACR. Para esto, asimismo, se trabajó sobre tres modelos de intervención en cuatro municipios. El primero de esos tres, **Modelo de Reintegración Comunitaria (MRC)**, era liderado por un operador, quien durante un período de doce meses de trabajo en poblaciones con una alta presencia de Personas en Proceso de Reintegración hacía un diagnóstico participativo y un proceso de formación comunitario que culminaban con la selección de un proyecto comunitario y una acción simbólica visible.

El segundo modelo era la iniciativa **Mambrú no va a la guerra, este es otro cuento**, buscaba contribuir a establecer o generar entornos protectores para prevenir el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de cualquiera de los Gaoml. El tercer y último modelo fue Servicio Social. El proceso de análisis de estas experiencias llevó a los investigadores a concluir que pese a las diferencias institucionales y de desarrollo de los cuatro



municipios de estudio (Cali, Tierralta, Pereira y Villavicencio), el bajo capital social dificultó el proceso de reintegración comunitaria. Sin embargo, se encontró que el papel de la comunidad en el proceso de reintegración fue fundamental para constituirlo como un espacio de reconciliación. .

En conclusión, la trayectoria de trabajo de la ACR permitió desarrollar unos modelos de reintegración económica, social y comunitaria que respondieron a los retos individuales de las Personas en Proceso de Reintegración y de las comunidades a las que pertenecen o a las comunidades receptoras. La OIM, a través de su asistencia técnica, cualificó estos modelos y propuso esquemas creativos de trabajo que permitieron avanzar en un proceso que toma en cuenta a las Personas en Proceso de Reintegración y a las comunidades, generando nuevos escenarios de reconciliación.







ORGANIZACIÓN
INTERNACIONAL
PARA LAS
MIGRACIONES





CAPÍTULO 6.

MARCO NORMATIVO DEL DDR

El acuerdo de desmovilización de los bloques paramilitares dio inicio a un proceso de justicia en el que fue necesario que el Gobierno Nacional expidiera disposiciones orientadas a fortalecer el sistema de justicia penal colombiano y afianzar el deber del Estado de investigar y sancionar violaciones graves de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Dicho proceso, por consiguiente, exigió que los operadores judiciales hicieran un tránsito desde un esquema judicial ordinario por el cual se investiga la comisión de un sólo delito con unos individuos responsables e identificables, hasta la investigación judicial de una persona postulada a ser beneficiaria del proceso de Justicia y Paz, que confesaba numerosos delitos y formaba parte de un aparato organizado de poder. Además, el proceso de desmovilización había demostrado que el aparato judicial del Estado tenía muy poca información sobre el pasado delictivo de los miembros de los bloques paramilitares, que no habían sido identificados o que aun habiéndolo sido, no fueron investigados, ni condenados.

En este punto, es de recordar y resaltar que el marco normativo definido para la desmovilización de los grupos paramilitares y de autodefensa quedó consagrado en la Ley 975 de 2005, y se conoce como Ley de Justicia y Paz (la cual fue la primera ley que incorporó, explícitamente en el ordenamiento jurídico colombiano, el concepto de **Justicia Transicional**), complementada por las leyes 1424 de 2010, 1592 de 2012, el Decreto 3011 de 2013 y La Ley 1448 de 2012. Desde el principio de su implementación, el Programa CORE apoyó a las instituciones del Gobierno colombiano responsables del cumplimiento del proceso de Justicia y Paz, y, posteriormente, a las entidades responsables de la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

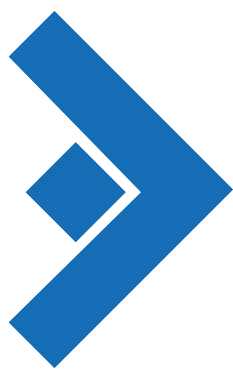




La lógica de la intervención del Programa CORE fue apoyar aquellas actividades cuya necesidad estratégica estaba debidamente identificada por la entidad pública y que podía satisfacerse, ágilmente, a través de asistencia técnica y operativa. El fin último fue siempre que las instituciones estatales mejoraran progresivamente las capacidades para cumplir sus funciones, asimilando aprendizajes y habilidades necesarias para implementar el proceso de Justicia y Paz.

En este sentido, el apoyo en temas relacionados con la implementación del marco normativo del DDR, se organizó en dos líneas: en primer lugar, todo lo relacionado con la implementación de la Ley de Justicia y Paz; es decir, con el mecanismo judicial diseñado para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, por parte de los grupos de autodefensa. En segundo lugar, se apoyó la implementación de un mecanismo diferente para la consecución de la verdad, a través de la Ley 1424 de 2010, que no tenía implicaciones legales para los desmovilizados que participaban en el. En cada una de estas líneas se apoyó el fortalecimiento institucional de la siguiente manera:

Gráfica 7. Modelo de Fortalecimiento Institucional de Justicia Transicional



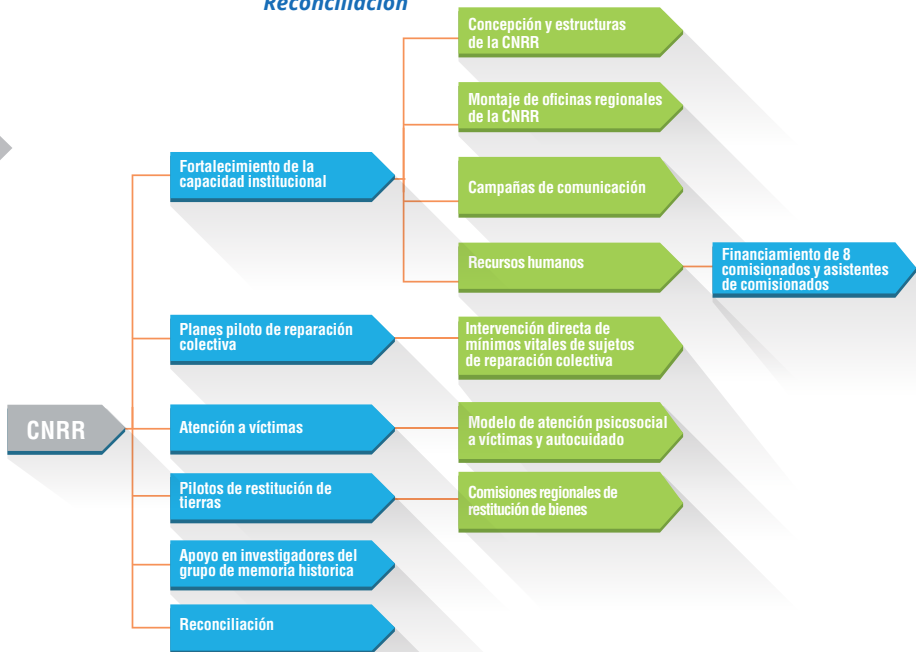


6.1 FORTALECIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO JUDICIAL ESPECIAL DE JUSTICIA Y PAZ.

6.1.1 Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR).

La Ley de Justicia y Paz creó la **Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR)** mediante el artículo 50, cuya misión era generar recomendaciones al Gobierno Nacional para implementar los programas de reparación, colectiva e individual, y para velar por la garantía de los derechos de las víctimas. El inicio de las actividades de la CNRR fue todo un reto, y por esto el programa CORE hizo un aporte en el fortalecimiento institucional, así como al diseño de los planes pilotos de reparación, la atención a víctimas, la restitución de tierras, la memoria histórica y la reconciliación. El apoyo de la OIM a la CNRR puede resumirse en el siguiente esquema:

Esquema 7. Apoyo Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación



El primer apoyo de OIM a la CNRR se orientó al fortalecimiento de la capacidad institucional de la Comisión para que pudiera iniciar sus funciones. Entre los años 2006 y 2009 el apoyo a la CNRR estuvo centrado en el montaje físico de las oficinas nacionales y las regionales, definir su estructura organizacional y programática, y la definición de un **plan de acción** de la entidad. Para llevar a cabo este proceso, se puso a disposición de la CNRR un grupo de expertos internacionales que asesoró a los equipos técnicos de la entidad en el desarrollo de herramientas y procesos congruentes con su mandato misional.



En el caso de las oficinas regionales de la CNRR, la OIM se enfocó en apoyar el proceso de montaje y funcionamiento, labor que se realizó con recursos de diferentes donantes de la siguiente manera: con recursos de USAID se financió el montaje y funcionamiento de las sedes de Bogotá, Medellín, Bucaramanga y Valledupar; con recursos del Gobierno de Holanda se financiaron las oficinas de Cali, Sincelejo y Barranquilla; con recursos del Gobierno de Suecia se hizo una oficina regional en Quibdó; y con recursos de la Cooperación Española se realizó el montaje de una oficina en Pasto. Las oficinas regionales fueron financiadas con recursos de la Cooperación Española hasta el año 2010, momento en el cual ya se habían consolidado equipos de trabajo que contaban con reconocimiento en la región.

Otro de los componentes centrales del proceso de fortalecimiento institucional fueron las campañas informativas que tuvieron piezas impresas, radiales y televisivas que informaron a las víctimas y, en general, a los colombianos, sobre el plan de acción de la CNRR, los derechos de las víctimas y el modelo de atención integral dirigido a ellas, la reparación integral y la restitución de tierras. Esta línea de trabajo tuvo el financiamiento de España, Canadá, Suecia y USAID.

De otro lado, las actividades relacionadas con el recurso humano incluyeron el desarrollo de metodologías y protocolos con los que se formaron a los funcionarios de la CNRR y que sirvió, a su vez, capacitar a víctimas y funcionarios de otras entidades en temas como la reconciliación, la reparación administrativa y judicial, la atención a víctimas y el enfoque diferencial, entre otros. Este esfuerzo permitió tener unos funcionarios y unas instituciones con capacidad de asumir los procesos de atención y asistencia a las víctimas. En el año 2011 se priorizaron proyectos que permitieron transferir los conocimientos desarrollados por la CNRR, que tuvo un mandato hasta el año 2013. Como en el caso de las campañas informativas, estas iniciativas recibieron fondos no solamente de USAID sino -también- de los otros donantes internacionales.

La segunda línea de apoyo a la Comisión se dio para la implementación del **Programa Institucional de Reparación Colectiva (PIRC)**, que había sido definido por el artículo 49 de la Ley de Justicia y Paz. Para cumplir con este mandato, el Programa CORE tuvo un papel de asistencia técnica a la CNRR en las siguientes líneas de intervención: 1) Apoyo técnico. 2) Apoyo financiero. 3) Fortalecimiento institucional. 4) Atención directa a la población.

El programa CORE apoyó el desarrollo de los **planes piloto de reparación colectiva de la CNRR**, entre los años 2006 y 2011, con el diseño, formulación y ejecución de ocho de ellos en San Onofre (Sucre), Montería (Córdoba), Tibú (Norte de Santander), El Tigre (Putumayo), El Salado (Bolívar), Cimitarra, Landázuri, Bolívar, El Peñon, Sucre y La Belleza (Santander) y Santander de Quilichao



(Cauca) . El trabajo en estos proyectos se dio a partir de un diseño metodológico y de diálogos políticos con las comunidades que permitieron definir si tenían disposición para participar en el proceso y, asimismo, hacer un diagnóstico del daño ocasionado por la violencia. “Este diagnóstico estuvo focalizado en los daños ocasionados, los derechos violados y la situación socioeconómica”. Luego, en el marco de los acuerdos con las Alcaldías y las Gobernaciones como responsables directos en la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos, se identificaron y ejecutaron proyectos para satisfacer los mínimos vitales de la comunidad. Fue así, entonces, como se ejecutaron proyectos de seguridad alimentaria, acceso a agua potable, mejora en las condiciones de acceso a salud y educación, entre otros. Luego, se diseñaron los planes de reparación colectiva y se redactó el **Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC)**. (OIM, 2012).

Los planes de reparación colectiva fueron el producto de reuniones participativas con las comunidades sujeto de reparación, las cuales ya tenían una capacitación previa en derechos humanos y en reparaciones colectivas brindada por el programa CORE; también, participaron funcionarios públicos responsables de la ejecución de los planes. Los aprendizajes adquiridos fueron utilizados como insumos para la construcción del PIRC.

Sin embargo, hubo varios obstáculos en la implementación de estos planes. La permanencia del conflicto armado en algunas regiones se convirtió en un factor que afectó la seguridad y el bienestar comunitario. Las condiciones precarias de las comunidades en donde se implementaron los planes de reparación buscaron ser paliadas por el programa de mínimos vitales que la OIM coordinó de la mano de la CNRR, pero el limitado acceso a los servicios esenciales de bienestar social fueron barreras que no pudieron ser superadas del todo y aún hoy son obstáculos para la implementación de los procesos de reparación.

Como conclusión de este proceso, el Programa CORE entregó a la CNRR recomendaciones para realizar la reparación colectiva, y que luego fueron retomadas por la Uaeriv.

La tercera línea de apoyo de la OIM a la CNRR se concentró en la **Atención a Víctimas**, con el propósito de apoyar el acercamiento de la CNRR a esta población. Durante cuatro años se apoyaron las jornadas de atención a víctimas que se realizaron en el país. En estas jornadas se capacitaba en la Ley de Justicia y Paz, se recibía la información de las personas que, presumiblemente, eran víctimas de las autodefensas y se les brindaba atención psicosocial. El objetivo de estas jornadas era que las víctimas conocieran sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, así como también los mecanismos para acceder a estos, además de garantizar su participación y empoderamiento.



El **Modelo de Atención Interinstitucional de Atención a Víctimas (MIAV)** fue una estrategia de coordinación para construir mecanismos de atención, orientación, remisión, seguimiento y acompañamiento a víctimas tanto a nivel nacional como regional, para facilitar que pudieran ejercer sus derechos de verdad, justicia y reparación. El programa CORE soportó la implementación de dicho modelo en Bucaramanga y Santa Marta con el apoyo adicional de Suecia, y en Nariño a través de recursos de España. Adicionalmente, se dio asistencia técnica para el diseño de un protocolo de atención que garantizara la integralidad en la atención. Esta herramienta fue construida y posteriormente avalada por las entidades que conformaban el **Subcomité de Atención de Justicia y Paz**.

Los **pilotos de restitución de tierras** fueron la cuarta línea de apoyo de la OIM, y los cuales fueron financiados con recursos de USAID y, posteriormente, de Canadá, el Ministerio de Agricultura y el Incoder. Los pilotos (entre los años 2009 y 2010) iniciaron en los corregimientos de Turbo (Antioquia), Mampuján (Bolívar) y en Chengue (Sucre). El objetivo de estos pilotos era acompañar jurídica e institucionalmente a las víctimas para la restitución, retorno, saneamiento y formalización de los derechos sobre la tenencia de la tierra que habían abandonado como consecuencia del conflicto armado. Para lograr esto, se definió la situación jurídica y física de los predios y el tipo de relación de tenencia, propiedad u ocupación con la tierra. Estos pilotos contribuyeron a identificar los aspectos centrales de la restitución, a ajustar y a estandarizar las metodologías de asesoría y acompañamiento a las víctimas, y, también, a identificar las diversas tipologías del despojo, de acuerdo a las particularidades de cada una de las regiones atendidas. Además, se establecieron rutas jurídicas y administrativas para cada caso, donde la coordinación interinstitucional fue central en todo este proceso. El trabajo se amplió, posteriormente, a otros veinte municipios de Bolívar y de Urabá. Estos avances fueron la base de la política de restitución de tierras que luego desarrolló la Ley 1448 de 2011.

Durante los últimos dos años de funcionamiento de la CNRR, la OIM empezó a apoyar el montaje de las **Comisiones Regionales de Restitución de Bienes**, creadas mediante el Decreto 176 de 2008. El objetivo (artículo 1) de estas Comisiones era propiciar los trámites relacionados con las reclamaciones sobre la propiedad y tenencia de bienes de acuerdo con lo establecido por la Ley 975 de 2005. La asistencia consistió en el montaje de las Comisiones de Antioquia, Bolívar, Sucre y Santander que recogieron información central para los procesos de restitución que se llevaron a cabo posteriormente, en el marco de la Ley 1448 de 2011.

La quinta área de apoyo técnico y financiero se dio para el desarrollo de alrededor de ocho investigaciones realizadas por el **Grupo de Memoria Histórica de la CNRR**, entre las que



se encontraban las investigaciones en temas de restitución de tierras, afectación de la violencia en comunidades campesinas y mujeres, violencia de género, iniciativas de memoria desde las organizaciones de base y versiones libres desde la perspectiva tanto de los desmovilizados como de las víctimas (financiadas, además, con recursos de Canadá, Suecia, la Fundación Open Society, el Instituto de Paz de los Estados Unidos (USIP) y el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional (IDRC)). Las investigaciones tuvieron tal trascendencia que en el año 2013 fueron fuente para que el CNMH redactara el informe ¡Basta ya!

La última área de apoyo a la Comisión fue la de reconciliación que tenía como objetivo impulsar experiencias de reconciliación y realizar consultas sociales que fueran la base del Plan Nacional de Reconciliación. Con relación a la primera parte se llevó a cabo un proyecto con la Alcaldía de Bogotá para diseñar, formular y divulgar una pedagogía de la reconciliación. Además, se hicieron ejercicios en diez regiones del país para identificar imaginarios de reconciliación que se sintetizaron en una guía metodológica, e incluyeron comunidades indígenas y afrocolombianas.

El desarrollo normativo y conceptual desde la implementación de la Ley de Justicia y Paz hasta la concepción de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y su posterior puesta en marcha, ha implicado un largo camino en el reconocimiento de las víctimas y de su lugar central en la sociedad colombiana, que tuvo a la CNRR como uno de sus principales actores.

6.1.2 Fiscalía General de la Nación

La Ley 975 de 2005 le dio a la Fiscalía la responsabilidad de adelantar las investigaciones y acusaciones llevadas a cabo en el marco del procedimiento especial de Justicia y Paz para los desmovilizados postulados a los beneficios de dicha ley. Específicamente, creó, mediante el artículo 33, la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, encargada de adelantar todos los procedimientos de su competencia. El esquema especial de juzgamiento que se estableció, cobijaba a los desmovilizados que se postularan al procedimiento y fueran objeto de los beneficios establecidos. Para esto, una de sus funciones³⁵ era establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizaron las conductas punibles, para llegar al efectivo esclarecimiento de la verdad .

Sin embargo, tal como lo reconoce la Fiscalía General de la Nación *“debido a la dimensión no esperada que debió afrontar el aparato judicial diseñado para tal fin por parte de la Fiscalía General de la Nación y la Judicatura, al tener que procesar bajo este esquema*

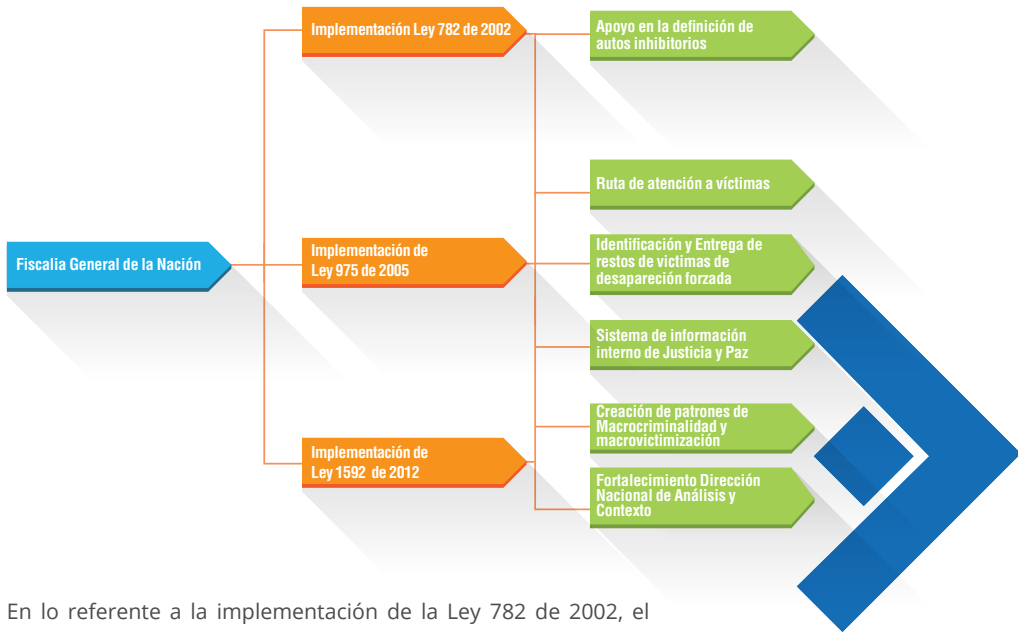
³⁵Hoy, la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz se denomina Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional, tras la reestructuración de la Fiscalía General de la Nación.



judicial especial a más de 32 500 desmovilizados de los Gaoml, con un registro de más de 417 mil hechos delictivos reportados por las víctimas del conflicto armado y atribuidos a aquellos, hizo que los resultados, después de la entrada en vigencia de las disposiciones legales, no fueran los esperados por las mismas víctimas, la sociedad, el país y la comunidad internacional". " (Fiscalía General de la Nación, 2012).

Ante este reto, el programa CORE apoyó todo el proceso de fortalecimiento de la capacidad operativa y a nivel técnico, especialmente en los temas que tenían que ver con la implementación del procedimiento judicial especial de Justicia y Paz. También, se apoyó la implementación de otros temas como el de la definición de "auto inhibitorio", en el marco de la Ley 782 de 2002, y la implementación de las leyes 1592 de 2012 y 1424 de 2010 (sobre este último apoyo se hablará en concreto en la siguiente sección relacionada con el mecanismo de contribuciones a la verdad histórica). El apoyo del Programa CORE puede sintetizarse así:

Esquema 8. Apoyo Fiscalía General de la Nación



En lo referente a la implementación de la Ley 782 de 2002, el programa CORE brindó un apoyo muy concreto a la Fiscalía a través de la conformación de equipos de abogados que apoyaron a los fiscales en la formulación de autos inhibitorios entre los años 2003 y 2007, dirigidos a algunos paramilitares por formar parte de las AUC, y con el fin de que pudieran acceder a los beneficios jurídicos establecidos en la Ley 782 de 2002. Con este apoyo, la Fiscalía logró dar trámite a 12 315 autos inhibitorios.



De acuerdo con el artículo 50 de dicha Ley, el Gobierno Nacional podría conceder indultos *“a los nacionales que hubieren sido condenados mediante sentencia ejecutoriada, por hechos constitutivos de delito político cuando, a su juicio, el Gaoml con el que se adelante un proceso de paz, del cual forme parte el solicitante, haya demostrado su voluntad de reincorporarse a la vida civil. También, se podrá conceder dicho beneficio a los nacionales que, individualmente y por decisión voluntaria, abandonen sus actividades como miembros de los Gaoml y así lo soliciten, y hayan además demostrado, a criterio del Gobierno Nacional, su voluntad de reincorporarse a la vida civil”*.

Con el inicio de la implementación de la Ley 975 de 2005, la Fiscalía se vio abocada a atender a miles de víctimas que se acercaron reclamando reparación judicial. Para este trámite, se diseñó un formulario de registro de hechos, el cual empezó a ser diligenciado por las víctimas y entregados a distintas instituciones en todo el país. El número de reclamantes desbordó por completo la capacidad de la institución que, adicionalmente, no contaba con un aplicativo donde se pudiera consignar la información de manera que fuera útil para la investigación de los fiscales. En ese momento, USAID y la OIM tomaron la decisión de brindar los recursos necesarios para recoger todos los formularios que se encontraban en cientos de oficinas públicas, centralizarlos en Bogotá, y digitalizarlos. Con este propósito, se diseñó un sistema de información y alrededor de noventa personas fueron contratadas para la digitación de los formularios. Esta tarea se realizó desde el año 2008 hasta el año 2013 y se digitalizaron y procesaron 430.500 formularios de registro de hechos.

En el tema de atención a víctimas en el marco de la implementación de la Ley 975 de 2005, el procedimiento especial de Justicia y Paz creó, mediante el artículo 17, el mecanismo de Versión Libre, en el cual el fiscal delegado para el proceso de desmovilización interrogaba al postulante sobre todos los hechos de los que tuviera conocimiento. El desmovilizado debía brindar toda la información relativa a las circunstancias de modo, tiempo y lugar de ocurrencia de los hechos delictivos que cometió durante su militancia en los grupos armados, teniendo en cuenta los bienes para la reparación a las víctimas que serían entregados por el postulante. En las versiones libres en las que los postulados debían confesar los delitos cometidos con ocasión de su pertenencia al grupo armado, podían estar presentes también las víctimas en unas salas alternas para preguntar sobre temas como el paradero de sus familiares, los motivos de la comisión del delito y la victimización. Adicionalmente, se dio apoyo en la transmisión de las versiones, vía satelital, a lugares apartados geográficamente donde se encontraban las víctimas. Este mismo proceso fue adoptado tiempo después por la Cooperación Alemana, hasta que la Fiscalía asumió la responsabilidad de realizar la transmisión con sus propios medios. La atención a víctimas ha sido uno de los grandes retos de la Fiscalía.



Por esta razón, para lograr esta tarea, se contrató un grupo especializado de psicólogos que no solo apoyaban en las versiones libres, sino que trabajaban de la mano con los investigadores en la atención a las víctimas que se acercaban a poner en conocimiento los hechos; como resultado, se atendieron 34.523 víctimas en las ciudades de Barranquilla, Bogotá y Medellín.

De forma paralela, se brindó a las víctimas orientación jurídica sobre el proceso judicial, sobre sus derechos, los mecanismos legales para participar en el proceso judicial, la importancia de aportar información sobre la identidad de las víctimas y victimarios, sobre el hecho ilícito, el daño sufrido y todas aquellas variables que pudieran servir para esclarecer la responsabilidad penal de los postulados. También, se les explicaba cuáles eran las funciones de otras entidades involucradas en el sistema de Justicia y Paz. Las víctimas aportaban información de hechos atribuibles a Gaoml y respondían una encuesta para determinar el daño que debía ser objeto de una reparación integral.

El Programa CORE también realizó un aporte importante en materia de elaboración de protocolos para la reparación a víctimas con enfoque diferencial. Para construir dicho protocolo para la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, se realizaron jornadas de víctimas orientadas a fortalecer las capacidades de la entidad para el acercamiento y la atención a estos grupos.

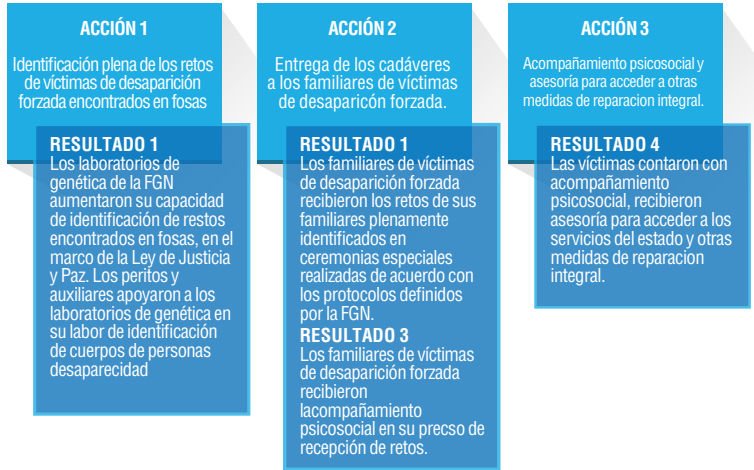
Dado que la Fiscalía tiene el deber legal de encontrar, exhumar restos óseos no identificados,³⁶ cuando empezaron a realizarse las versiones libres, la Fiscalía empezó a obtener información sobre los lugares donde se encontraban esos cuerpos. Ante la magnitud de los hechos, el programa CORE no solo brindó asistencia para la identificación de los cuerpos en los laboratorios de genética, sino que apoyó la realización de jornadas de víctimas en las cuales se tomaban muestras de ADN, las cuales eran comparadas con las muestras obtenidas de los cuerpos encontrados. En total, entre los años 2008 y 2009 se atendieron en estas jornadas 5.195 personas, se registraron 2.141 nuevos casos de desaparición forzada, y se tomaron 3.848 muestras de ADN.

Adicional a esta extensa tarea, el programa CORE apoyó a la Fiscalía en todo el proceso judicial cuando se trataba de las víctimas de los postulados de Justicia y Paz, que confesaran los delitos y la ubicación de los cuerpos. En este contexto se estructuró un proyecto para apoyar a la Subunidad de Exhumaciones de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia

³⁶La búsqueda de personas desaparecidas, la exhumación de los restos en caso de que se encuentren las fosas donde yacen, y la entrega a sus familiares son deberes y funciones de la Fiscalía. Por tal razón, esa entidad expidió la resolución 02889 del 23 de agosto de 2007, “por la cual se conforma una Subunidad de Apoyo a la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, para el impulso de la búsqueda de desaparecidos o de las personas muertas, en el marco de la ley 975 de 2005.”



y la Paz en la realización de entregas de restos que superaran el carácter de mero trámite administrativo para convertirse en una acción con un alto contenido simbólico y con un propósito restaurativo para las víctimas; en este proceso se apoyaron tres acciones: 1) la identificación plena de los restos, 2) la organización de ceremonias para la entrega judicial de los restos, y 3) el acompañamiento psicosocial a los familiares de las víctimas.



Acción 1. Identificación de restos de víctimas de desaparición forzada: se apoyó al CTI en el fortalecimiento de los laboratorios de genética contratando personal especializado como peritos forenses y con los materiales necesarios para llevar a cabo los procedimientos científicos. Entre estos estaban las tarjetas FTA³⁷ en las que se recopilaba el material genético de los familiares de las víctimas para cotejarlo con las muestras tomadas de los restos óseos. Dicho material genético se recogió en jornadas de víctimas que también fueron apoyadas por la OIM.

Acción 2. Ceremonias de entrega de restos de víctimas de desaparición forzada: se apoyó a la Fiscalía en la creación de un protocolo para la entrega de restos; el cual incorporó al procedimiento judicial, acciones de reconocimiento del dolor, para los familiares de los desaparecidos, como un primer paso para la elaboración del duelo por la pérdida de un ser querido. El protocolo estableció tres momentos en estas diligencias judiciales: el primer momento era la llegada de los familiares al lugar donde se realizaría la entrega de restos. Dicho traslado de las víctimas era financiado por USAID, Unión Europea y la UAERIV. El segundo momento se daba una vez los familiares se encontraban en el lugar donde se desarrollaría la entrega de restos, en los que

³⁷Es el soporte semejante al papel filtro que tiene adheridas ciertas sustancias químicas que preservan las muestras de origen biológico y las que se depositan sobre ella, generalmente, sangre o saliva. Se utilizan masivamente en las jornadas de toma de muestras de referencia a nivel nacional.



se hacían talleres con psicólogos para brindar herramientas de manejo del duelo. Además, la Fiscalía entregaba a las víctimas los documentos legales relacionados con el procedimiento judicial y se realizaba una explicación técnico-científica de las razones de muerte de sus familiares. El tercer momento era el que contemplaba la ceremonia de entrega de restos óseos y el traslado de las víctimas a los lugares de inhumación (se brindaba un apoyo para cubrir los servicios funerarios en algunos casos).

Acción 3. Acompañamiento psicosocial: se contrató un equipo de psicólogos especializados en manejo de situaciones traumáticas, del duelo y técnicas de autocuidado, quienes realizaban el acompañamiento a todas las familias durante las ceremonias.

El protocolo para la entrega de restos fue adoptado y ajustado, posteriormente, por la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Adicionalmente, el conocimiento técnico del equipo que se conformó para organizar las ceremonias de entregas de restos fue transferido gradualmente a la Fiscalía. También, con la expedición de la Ley de Víctimas, en el año 2014 se implementó un proyecto para financiar las entregas de restos con recursos de la Uaeriv, a quienes también se transfirió todo el conocimiento recopilado durante los siete años de implementación del proyecto (2007-2014). La Uaeriv, con apoyo del Ministerio de Salud y Protección Social, amplió el acompañamiento psicosocial a los momentos anteriores y posteriores a la entrega de restos. La OIM recibió recursos tanto de la Uaeriv como de la Unión Europea en complemento a los fondos aportados por USAID.

Entrega de restos óseos CORE+UE+UAERIV

Número de restos óseos de víctimas de desaparición forzada entregados a sus familiares	2078
Número de Ceremonias	133
Total personas atendidas	7344

Los cambios de la Ley 1592 de 2014

El programa CORE brindó asistencia técnica para que la Fiscalía pudiera mejorar su capacidad de investigar crímenes masivos cometidos por los grupos de autodefensa y algunos frentes guerrilleros. La Ley 1592 de 2012 con la cual se modificó la Ley de Justicia y Paz, tenía como objetivo mejorar el juzgamiento penal para contribuir a la construcción de la verdad; para esto, era necesario conocer el contexto, las causas generadoras de la conformación de los grupos armados y los motivos que llevaron a sus miembros a cometer los delitos imputados. El artículo 13 de la



Ley 1592 permitió a la Fiscalía establecer criterios de priorización de casos para el ejercicio de la acción penal, los cuales estarían dirigidos a esclarecer los patrones de macrocriminalidad en el accionar de los Gaoml, para lo que la entidad debía establecer un Plan Integral de Investigación Priorizada (Ley 1592, 2012).

El Estado colombiano, después de algunos años de aplicar la ley 975 de 2005, decidió implementar un nuevo enfoque de investigación penal basado en patrones de macrocriminalidad y macrovictimización propios de aparatos organizados de poder. Se facultó a la entidad para priorizar los casos que se someterían a investigación, utilizando las nuevas herramientas de investigación judicial.

El Fiscal General de la Nación, mediante la Directiva 001 de 2012, estableció los criterios de priorización de los casos para determinar patrones de macrocriminalidad respecto de los postulados por delitos de **Desaparición forzada, Desplazamiento forzado, Secuestro, Reclutamiento ilícito**, Violencia basada en género y aquellos hechos que en las regiones ocasionaron mayor conmoción por la gravedad y barbarie en que fueron cometidos o por la representación social, política e institucional de las víctimas, tratándose de líderes sociales, políticos, periodistas, sindicalistas, defensores de derechos humanos y servidores públicos, utilizando razones como la finalidad de la investigación, los fundamentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario (DIH), así como la jurisprudencia de los organismos y tribunales internacionales que los garantizan. En este primer plan de priorización, se seleccionaron dieciséis casos entre los que se encontraban tres grupos de guerrillas³⁸.

El enfoque de macrocriminalidad hace referencia a que los bloques y frentes paramilitares se caracterizaban por una forma sistemática de cometer delitos producto de una actuación repetitiva, en la continuidad de los fines y en las motivaciones del delito, en la focalización en una zona geográfica y en la similitud de las condiciones socioeconómicas de las víctimas. El patrón de violencia sobre las víctimas se puede definir en razón de su condición ideológica, social, sexual, cultural, etc. Así, por ejemplo, los funcionarios que apoyaron la entrega de restos humanos capturaron información para esclarecer el delito de desaparición forzada en clave de macrocriminalidad.

Específicamente, para el tema de bienes, el programa CORE contrató un equipo de abogados que verificó la existencia de los bienes

³⁸Los casos priorizados en este primer plan de priorización fueron los de Salvatore Mancuso, Rodrigo Tovar Pupo (Jorge 40), Carlos Mario Jimenez (Macaco), Luis Eduardo Cifuentes (El Águila), Ramiro Vanoy (Cuco Vanoy), Arnubio Triana Mahecha (Botalón), Ramón Isaza (El Viejo), Éver Veloza (HH), Diego Murillo (Don Berna), Miguel Ángel Melchor Mejía Múnera (El Mellizo), Edwar Cobos (Diego Vecino), Hernán Giraldo (El Patrón), Freddy Rendón (El Alemán), Elda Neyis Mosquera (Karina), Helí Mejía Mendoza (Martín Sombra), Olimpo de Jesús Sánchez Caro (Cristóbal).



que los postulados entregaron a la Fiscalía para ser transferidos al Fondo para la Reparación de las Víctimas, y además le hacía seguimiento a la imposición de medidas cautelares orientadas a evitar que dichos bienes se esfumaran como resultado de operaciones jurídicas fraudulentas. Este mismo equipo apoyó después el tema de extinción del dominio, como paso previo a la destinación de esos bienes al Fondo de Reparación de Víctimas. Finalmente, el equipo formuló una metodología que fue transferida a la Fiscalía para el manejo de los bienes de los postulados. En conclusión, los funcionarios responsables de la identificación de bienes de los paramilitares aportaron al esclarecimiento de las estrategias de despojo y desplazamiento forzado, en concordancia con lo establecido en los artículos 15 y 16 de la Ley 1592 2012. Lo anterior dos finalidades: por un lado, transferir todos los bienes identificados al Fondo de Reparación a Víctimas; y, por el otro lado, identificar si algunos postulados estaban ocultando bienes en el proceso de reparación, lo que de acuerdo con la Ley 975 de 2005 se constituye como una causal de exclusión del procedimiento especial de Justicia y Paz.

En el tema de grupos subversivos postulados a Justicia y Paz, se conformó otro equipo de personas encargado de apoyar a los despachos de los fiscales que tenían bajo su tutela casos de los frentes subversivos de Martín Sombra, Karina (los dos pertenecientes a las FARC) y Olimpo de Jesús Sánchez, máximo cabecilla del Ejército Revolucionario Guevarista (ERG). Su responsabilidad principal era organizar y documentar el archivo físico y digital de todas las víctimas de estos postulados y los bloques que estaban bajo su mando. Todo este trabajo se orientó a crear condiciones para que los fiscales pudieran investigar los macro delitos e imputar a los bloques, para luego establecer las responsabilidades individuales (doble imputación).

Teniendo en cuenta el esquema de priorización establecido en la Directiva 001 de 2012 de la Fiscalía, en la cual se puntualizan dieciséis casos priorizados (trece de bloques de las AUC y tres de las guerrillas), la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz decidió establecer, también, patrones desde las versiones de las víctimas sobre los cinco delitos priorizados en dicha directiva; es decir, sobre el Despojo y Desplazamiento forzado, Reclutamiento ilícito, Desaparición forzada, Violencia basada en género y Secuestro.

Adicional a estos temas, el Programa CORE ha apoyado a la Dirección Nacional de Análisis y Contextos de la Fiscalía (DINAC), la cual fue creada con el objetivo de enfrentar los fenómenos de delincuencia organizada, mediante el uso de herramientas de análisis criminal y creación de contextos, con el fin de organizar la información que ya tenían varios despachos de la fiscalía pero de manera aislada (Resolución N°01180, 2012). Además se hace cargo de los procesos que hacen parte de los casos priorizados



a partir de la implementación de la Ley 1592/12, con el fin de entender la macro-criminalidad en cada caso (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2012).

La DINAC se divide en grupos de trabajo que investigan las siguientes temáticas de violencia perpetradas por organización o redes criminales: (i) Región del Urabá, (ii) Región de Montes de María, (iii) Magnicidios, (iv) Corrupción en la contratación estatal, (v) Violencia antisindical, (vi) Ejecuciones Extrajudiciales, (vii) Victimización a miembros de la Unión Patriótica, (viii) La organización FARC-EP, (ix) Victimización a periodistas, y, (x) Violencia basada en género.

La complejidad del trabajo realizado por esta Dirección y la metodología propia de investigación que se había creado en esta dirección, requiere del trabajo interdisciplinario de analistas contextuales en diferentes disciplinas, por lo que el Programa CORE decidió apoyar el proceso de fortalecimiento de la DINAC por medio de la contratación de diferentes analistas quienes se encargaron de apoyar la creación de contextos en los casos investigados por cada uno de los grupos de trabajo de la Dirección. Para tal efecto, se entendió por contexto *un marco de referencia contentivo de aspectos esenciales, acerca de elementos de orden geográfico, político, económico, histórico y social, en el cual se han perpetrado delitos por parte de grupos criminales, incluidos aquellos en los que servidores públicos y particulares colaboran con aquéllos. Comprende igualmente una descripción de la estrategia de la organización delictiva, sus dinámicas regionales, aspectos logísticos esenciales, redes de comunicación y mantenimiento de redes de apoyo, entre otros. No basta con la descripción de la estructura criminal o una enunciación de sus víctimas, sino que se debe analizar su funcionamiento* (Fiscalía General de la Nación, Directiva 001 de 2012).

Los grupos de profesionales interdisciplinarios conformados por el Programa CORE se encargaban de apoyar a los fiscales de la DINAC en la elaboración de informes de análisis que incluyeran aspectos como la estructura o red criminal asociada al fenómeno investigado, caracterización de los ámbitos específicos y su contenido, además de la identificación de políticas, planes, formas de financiamiento, estructura típica de los delitos y los vínculos con diversos fenómenos criminales como el narcotráfico, el desplazamiento, el despojo, entre otros relevantes para cada investigación.

Adicionalmente, se creó el programa de formación y capacitación en temas de investigación criminal y derechos humanos dirigidos a los analistas contextuales de la Dirección Nacional de Análisis y Contextos de la Fiscalía (DINAC), en el cual se incluyó un módulo de capacitación para enseñar la metodología para crear los patrones de macrovictimización en su labor, además de los siguientes temas: Derecho Internacional Humanitario, Derechos



Humanos, Crímenes de Sistema, Análisis Criminal, Inteligencia Criminal, Análisis de Redes, Análisis Espacial, Análisis Cuantitativo, manejo de herramientas informáticas para el análisis criminal y estadístico como ArcGis, i2 Analyst’s Notebook, IBase, R-Statistics, SPSS, SDATA, entre otras complejas. Dicho programa tuvo una duración aproximada de 2 meses y se capacitó a cerca de 60 analistas contextuales. Esta fue la estrategia de transferencia metodológica a la entidad para asegurar que sus funcionarios tengan la capacidad para crear los patrones en dicha unidad, quienes lo siguieron implementando en sus investigaciones.

6.1.3 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

El apoyo de la OIM a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional estuvo enfocado, principalmente, en las reparaciones administrativas, específicamente en cinco aspectos fundamentales y de la siguiente manera:

Esquema 9. Apoyo a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional



La reparación judicial se había consolidado como un proceso extenso y engorroso debido a que exigía al aparato judicial la individualización de los casos, los cuales eran muchos de acuerdo al número total de víctimas existente en el país (actualmente, **6.078.068** víctimas sujeto de reparación de acuerdo con cifras de la UAERIV). La reparación judicial exigía también la obtención de la reparación por medio de los bienes entregados por los postulados de Justicia y Paz, proceso igualmente extenso. En consecuencia, para brindar a las víctimas algunas medidas tangibles de reparación en un tiempo razonable, el Gobierno Nacional creó el **Programa de Reparación Administrativa** que ofreció a las víctimas una oportunidad real de recibir una compensación que quizás nunca obtendrían a través de la ruta jurídica. (OIM, 2010).

Con la asistencia técnica brindada a la CNRR por expertos internacionales y consultores de la OIM en temas de reparación, se realizaron recomendaciones y orientaciones en las lecciones aprendidas por la comunidad internacional en procesos de reparación económica en países como Irlanda, Argentina, Chile,



Alemania, Sudáfrica, entre otros. Esta asistencia técnica apoyó al Gobierno en la estructuración del Decreto 1290 de 2008, “por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa para las Víctimas de los Gaoml (Decreto 1290, 2008).³⁹

El apoyo brindado por el programa CORE abarcó diversos aspectos, pero en primera instancia la organización se enfocó en fortalecer el **Comité de Reparaciones Administrativas (CRA)**, creado mediante los artículos 15 y 16 del Decreto 1290 de 2008. Esta era la instancia encargada de aprobar las reparaciones a víctimas de los Gaoml, basada en el mismo decreto. El Comité estaba integrado por Acción Social, la CNRR, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Interior y Justicia para la fecha, la Fiscalía General de la Nación y entidades regionales, y tenía la autonomía para reconocer y ordenar la ejecución de medidas de reparación tales como indemnización solidaria, restitución, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

En agosto del año 2008 empezó la recepción de solicitudes para la reparación por vía administrativa. Con el fin de construir la ruta del proceso, la OIM y Acción Social construyeron un formulario para recibir las solicitudes de reparación, el cual comprendía ocho módulos de información: 1) los datos del solicitante, 2) su ubicación geográfica, 3) los hechos victimizantes que denunciaba, 4) el parentesco de la víctima con el reclamante, 5) la descripción de las diferentes fuentes de información, 6) las formas de atención o asesoría que el solicitante hubiera recibido anteriormente, 7) las medidas de reparación que pretendía recibir, y 8) las ayudas económicas que ya había recibido por parte del Estado. No obstante, el formulario resultaba ser muy complejo, lo que implicó que las entidades intermediarias se demoraran mucho en realizar la solicitud de reparación e incrementó los costos al reclamante. En consecuencia, se simplificó el formulario reduciendo su extensión a la mitad, pasando de un formato de seis páginas a uno de tres.

En materia de identificación y trámite de casos de reparación administrativa, se apoyó a Acción Social en la contratación de equipos de profesionales, quienes se encargaban de realizar los estudios de caso en las regiones del país. Estos equipos eran

³⁹Artículo 5°. Indemnización solidaria. El Estado reconocerá y pagará directamente a las víctimas, o a los beneficiarios de que trata el presente decreto, a título de indemnización solidaria, de acuerdo con los derechos fundamentales violados, las siguientes sumas de dinero:

El artículo 5 del Decreto estableció el pago de una Indemnización solidaria por parte del Estado. Las sumas definidas eran las siguientes: Homicidio, Desaparición forzada y Secuestro, Lesiones personales y psicológicas con incapacidad permanente hasta de cuarenta salarios mínimos mensuales legales; Lesiones personales y psicológicas que no causen incapacidad permanente hasta treinta salarios mínimos mensuales legales; Tortura, Delitos contra la libertad e integridad sexual, Reclutamiento de menores, treinta salarios mínimos mensuales legales; Desplazamiento forzado, hasta veintisiete salarios mínimos mensuales legales.



multidisciplinarios, pues estaban integrados por Psicólogos, Trabajadores Sociales y Abogados. Las víctimas debían acercarse a las entidades autorizadas⁴⁰ para recibir los formularios de la reclamación. El funcionario que recibía el formulario debía remitirlo a Acción Social a más tardar el día hábil siguiente para que fuera ingresado al sistema de información que emitía un número de radicado y a partir de ese momento empezaba a correr el término de dieciocho meses para resolver la solicitud de reparación administrativa.

A nivel nacional se contrató un equipo de personas que tenía la tarea de realizar el estudio técnico de las solicitudes y reunir la documentación para soportar la solicitud de reparación. En algunos casos se realizaba una entrevista al solicitante para ampliar la información y contextualizar los hechos, ya que muchas eran difíciles de resolver debido a diferentes factores, por ejemplo, que los procesos investigativos aún se encontraban activos o que los hechos victimizantes se producían en lugares apartados y solamente se tenía conocimiento de ellos cuando la víctima solicitaba la atención del aparato estatal. Otro apoyo de la OIM fue la georreferenciación de los grupos paramilitares realizada por la Fiscalía (con apoyo de la OIM), ya que esto permitió establecer qué grupos habían operado en cada territorio, en qué fecha y de qué manera. Esto facilitó identificar si las denuncias concordaban con las acciones de los bloques y sus patrones de criminalidad. Con este apoyo, el programa CORE ayudó al procesamiento de 90.837 solicitudes de reparación administrativa y acompañó varias ceremonias simbólicas y entrega de los recursos a las víctimas.

El Fondo para la Reparación a las Víctimas es una cuenta especial sin personería jurídica creada por el artículo 54 de la Ley 975 de 2005. El objetivo de consolidar dicho fondo era "*recibir, administrar y disponer efectivamente de los bienes con vocación reparadora de ex combatientes y recursos provenientes de la sociedad y el sector privado para destinarlo a los procesos de reparación integral a favor de las víctimas del conflicto armado, en el marco de los programas administrativos de reparación colectiva e individual, así como en los procesos de Justicia y Paz, en el marco de la Justicia Transicional*". Con la expedición de la Ley 1592 de 2012, la **Subunidad Élite de Persecución de Bienes de la Fiscalía** impuso medidas cautelares a dichos bienes y entregó su manejo al Fondo para la Reparación a las Víctimas para que realizara su monetización. Actualmente, el Fondo administra también los recursos provenientes del presupuesto nacional, donaciones en dinero o en especie, nacionales o extranjeras, junto con otras fuentes económicas y financieras previstas en el artículo 177 de la Ley 1448 de 2011.

Además de apoyar el proceso de análisis de las solicitudes hechas por parte de las víctimas, el Programa CORE también apoyó al

⁴⁰Estas oficinas eran la CNRR, Acción Social, Defensoría del Pueblo, las Procuradurías Regionales o la Unidad Nacional de Fiscalías para Justicia y Paz.



Fondo en el diseño de un módulo específico en el sistema de información interinstitucional (del cual se hablará más adelante) en el cual se podrían registrar y cruzar la información necesaria para el proceso de reparación económica, las personas (víctima o victimario) y los bienes y procesos.

6.1.4 Ministerio de Justicia y del Derecho

El programa CORE apoyó al Ministerio de Justicia y del Derecho con el fortalecimiento de la Dirección de Justicia Transicional en la implementación de los diversos mecanismos derivados de este modelo de Justicia, definido para resolver la situación jurídica de todos los desmovilizados de las AUC. Así, una de las primeras necesidades fue la de contar con personal calificado que apoyara al Ministerio en su función de coordinación del **Comité Interinstitucional de Justicia y Paz** (creado mediante el Decreto reglamentario 3391 de 2006). Esto incluía el apoyo en las respuestas a todas las solicitudes, peticiones y tutelas dirigidas en contra del Gobierno nacional en relación con los temas de Justicia y Paz. De igual forma, se apoyó a la Dirección de Justicia Transicional en la elaboración de los proyectos de resolución de indultos para la firma del Presidente de la República; así como en la sistematización de la información sobre postulaciones, indultos y procesos judiciales, y en la identificación de las víctimas de grupos armados así como los daños causados. También, se apoyaron a través del Ministerio los procesos de investigación y juzgamiento en el marco de la Ley de Justicia y Paz, que se adelantaban contra los integrantes de los grupos armados al margen de la Ley, en lo que tenía que ver con la verificación de los listados de postulación a Justicia y Paz y la coordinación entre entidades involucradas.

Por otro lado, el Programa CORE apoyó al Ministerio de Justicia y del Derecho en su rol de entidad articuladora entre las ramas del poder público para los temas de Justicia y Paz, y como garante de las condiciones para que la realización de los incidentes de reparación cuente con participación de todos los actores. El Ministerio ha igualmente fortalecido su reconocimiento ante las víctimas y entes territoriales como articulador y garante de derechos a la participación en el marco de los procesos judiciales de Justicia y Paz. Se generó también capacidad instalada en términos de coordinación interinstitucional para hacer frente a los retos de diseño e implementación de las reformas a la Ley de Justicia y Paz.

El Programa CORE contribuyó igualmente a evaluar el diseño e implementación de la Ley de Justicia y Paz, entendida como un marco penal especial desarrollado en el contexto de la justicia transicional; con ocasión a los 10 años de vigencia desde su expedición, se elaboró así un marco teórico y metodológico, se sistematizaron todas las sentencias de Justicia y Paz, así como sus aportes al proceso de Justicia Transicional. Se construyeron



también reportes sobre cinco casos de estudio que contienen un análisis detallado sobre la implementación de la Ley de Justicia y Paz (en una región concreta y de conformidad con la percepción de los 4 grupos poblacionales), atendiendo a los siguientes temas: promoción, fortalecimiento y consolidación del Estado de Derecho; confianza en las instituciones; satisfacción de las víctimas; promoción del conocimiento de la verdad o esclarecimiento de los hechos; evitar la reincidencia y garantizar seguridad; e identificar lecciones aprendidas para el proceso de paz.

Se apoyó igualmente al Ministerio de Justicia en la implementación del Programa Especial de Resocialización para Postulados a la Ley de Justicia y Paz Privados de la Libertad, contribuyendo así a las garantías de no repetición a través del cumplimiento de los derechos de las víctimas y de los excombatientes. El programa se centró específicamente en la coordinación y desarrollo de cuatro componentes en las ciudades de Bogotá, Bucaramanga, Barranquilla, Itagüí, Chiquinquirá: 1. Ruta Jurídica y Puente a la Vida Libre, 2. Derechos Humanos, 3. Atención Psicosocial y 4. Emprendimiento Empresarial.

Otra necesidad del Ministerio fue la de contar con personal igualmente calificado que asumiera la labor de redactar propuestas normativas (leyes, decretos, resoluciones). Por ejemplo, se fortaleció su capacidad operativa para afrontar el inmenso reto que representó el desarrollo legislativo de la Ley 1448 de 2011 (**Ley de Víctimas y Restitución de Tierras**), y su reglamentación; las reformas de la Ley 975 (Ley 1592 de 2012 y Decreto 3011 de 2013); y la unificación normativa en materia de Justicia Transicional (Decreto 1069 de 2015), a través de la contratación de expertos que apoyaron a la Dirección de Justicia Transicional en dichos desarrollos normativos e investigaciones jurídicas previas.

Por otro lado, después de casi dos años de implementación de la Ley de Justicia y Paz, las diferentes entidades que se encontraban involucradas en el proceso empezaron a enfrentarse al problema de tener cifras diferentes frente al impacto que se estaba teniendo hasta el momento. Cada entidad manejaba sus propias cifras y su propia información de acuerdo a criterios autónomos de gestión documental, lo que hacía que no existieran datos unificados y confiables sobre el proceso de Justicia y Paz. Este fue el punto de partida para que el Comité Interinstitucional de Justicia y Paz identificara como una prioridad la creación de un **Sistema Interinstitucional de Información de Justicia y Paz**, en el que se consolidaran un alto porcentaje de las cifras (70%) de las entidades que intervenían en el proceso⁴¹, para lo que la cooperación de la

⁴¹La necesidad de facilitar la coordinación entre las instituciones responsables de la ejecución de la Ley de Justicia y Paz, condujo a la creación de un Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz (Siiijyp) (Decreto 299 de 2010), a través del cual cada entidad podía ingresar toda la información de los procesos que estaba llevando a cabo e intercambiar información más ágilmente y tener cifras estadísticas consolidadas del avance del proceso.



OIM y USAID fue vital para el desarrollo técnico y operativo de dicho sistema.

6.1.5 Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional.

La primera etapa para la implementación del sistema se llevó a cabo entre los años 2007 y 2009, en los cuales se realizó el levantamiento de requerimientos de cada institución frente a un sistema de información, de acuerdo a su responsabilidad dentro del proceso de Justicia y Paz. En ese proceso se identificaron como beneficiarios del sistema ante la Fiscalía General de la Nación, la CNRR, el Ministerio del Interior y de Justicia, la Procuraduría General de la Nación, la Superintendencia de Notariado y Registro, y el Consejo Superior de la Judicatura. Sin embargo, también se identificó que algunas entidades no tenían sistemas de información y que algunas ya contaban con bases de datos internas con las que llevaban a cabo su trabajo. En este contexto, el programa CORE tomó la decisión de diseñar e implementar un sistema interinstitucional, que debía contemplar la posibilidad de retomar algunos elementos de dichos sistemas, con el fin de incluirlos dentro de uno más grande y que permitiera el intercambio de información entre las instituciones.

Tal fue el caso de la Fiscalía General de la Nación, entidad que ya contaba con un sistema interno para los procesos de la Ley de Justicia y Paz, en el cual se compilaba la información relacionada con los formatos de registro de hechos y las versiones libres rendidas por los postulados. En este caso en particular, el sistema interno de la Fiscalía que compilaba estos registros de las víctimas en el marco de Justicia y Paz, se hizo más fuerte y confiable con los aportes técnicos del programa CORE y se integró como un 'módulo desconectado' del sistema interinstitucional que garantizaba la seguridad de la información, lo cual es vital para la institución debido al carácter legal de la misma. Adicionalmente, se diseñaron otros módulos para la Fiscalía, como el registro de bienes y exhumaciones, y los cuales se encuentran directamente conectados con el sistema interinstitucional.

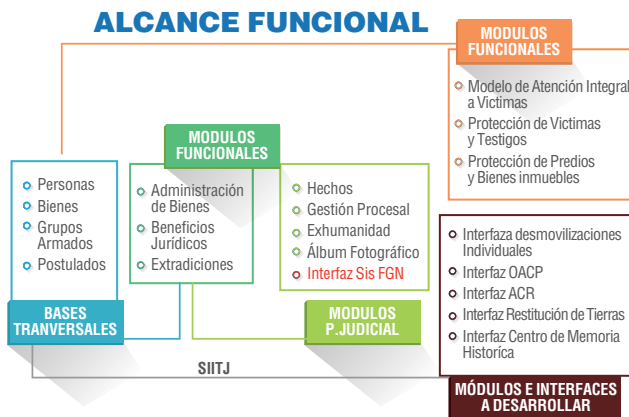
En el caso de las entidades que no tenían sistema de información, el Programa CORE los apoyó en todo lo concerniente a la gestión documental para poder contar con información organizada y les creó módulos dentro del sistema interinstitucional. La principal ventaja para las instituciones consistía en que así como podían compartir su información con las demás entidades, también podían obtener información proveniente de las demás entidades de acuerdo a sus necesidades. Este fue el caso de la Defensoría del Pueblo, ya que no contaban con un sistema de información, sino que tenían toda la información relacionada con las víctimas, compilada, especialmente, en archivo físico. En ese sentido, se contrató un grupo de personas encargadas de unificar la



información en formatos de registro de hechos y se creó una **Ruta de Atención a Víctimas (RUAV)**, que era seguido por los defensores en terreno cuando recibían una víctima.

Con la expedición del Decreto 3011 que reglamentó la Ley 1592 de 2012, el Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz (SIJYP) se transformó en el Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional (SIJT); con esto, se fortaleció la labor individual de las instituciones involucradas en el proceso de justicia transicional que incluye la Ley 975 2005, la Ley 1424 de 2010, la Ley 1592 de 2012 y la Ley 1448 de 2012. El SIJT está compuesto por módulos de información de acuerdo a la siguiente estructura:

Esquema 10. Estructura del Sistema Interinstitucional de Justicia Transicional (SIJT)



Estos módulos han permitido consultar datos relacionados con los delitos cometidos por los postulados, con la identificación de las víctimas, con los responsables del daño, con la sentencia impuesta, con el cumplimiento de la pena alternativa, con datos sobre la conformación de los grupos armados y sobre las exhumaciones realizadas por la Fiscalía, con los bienes entregados por los postulados para la reparación a las víctimas y con los procesos de protección a víctimas y testigos. Además, el SIJT se desarrolló con herramientas para la gestión documental, que permiten anexar documentos y fotografías, registro de consultas y reportes y documentos de divulgación. Actualmente, funciona (como usuario directo o interoperando) en treinta y dos regionales de la Defensoría del Pueblo y su oficina central, en el Fondo de Reparación a Víctimas, en la Fiscalía General de la Nación (Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional y Dirección Nacional de Análisis y Contextos), en el Ministerio de Justicia (Dirección de Justicia Transicional, Oficina de información y del Derecho), en el INPEC, en la ACR, en el Ministerio de Defensa y en el Centro Nacional de Memoria Histórica.



Hoy en día el SIJT “permite hacer seguimiento desde la desmovilización y postulación de una persona hasta el cumplimiento efectivo y total de la sentencia impuesta, o de los beneficios judiciales o administrativos obtenido como resultado de los desarrollos de los mecanismos de justicia transicional” (Ministerio de Justicia y del Derecho). Adicionalmente, se está poniendo en marcha a través de la Web, un módulo de consulta público que incluye estadísticas, mapas e infografías sobre los avances del proceso de justicia transicional.

El aporte de CORE al Ministerio de Justicia y del Derecho en el Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional ha sido estratégico ya que permitió diseñar, construir y expandir dicho sistema, además de dejar una capacidad instalada en el Gobierno nacional: el Ministerio de Justicia asigna hoy en día recursos del Presupuesto General de la Nación anualmente para dicho sistema.

Esquema 11. Entidades interconectadas-Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz (SIJYP)



6.2 Procedimiento no judicial de contribución a la verdad.

En una sentencia de segunda instancia, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, estableció que los delitos cometidos por los paramilitares no tenían carácter político, por lo que éstos no podían ser beneficiarios de indulto. Por esta razón y con el ánimo de resolver el ‘limbo jurídico’ en el que quedaron cerca de 19.000



desmovilizados de las autodefensas y garantizar así el derecho a la verdad que tienen las víctimas, se expidió la **Ley 1424 de 2010** que establece el **mecanismo no judicial de contribución a la verdad histórica y la reparación con la finalidad de vincular a los desmovilizados de autodefensas que no se postularon a la Ley de Justicia y Paz, garantizando que no pierda su libertad si contribuye a la verdad y la reparación integral a las víctimas.**

El procedimiento establece que el desmovilizado debe cumplir con unos requisitos, como, por ejemplo, participar en la ruta de reintegración, contribuir a la verdad en la Dirección de Acuerdos de la Verdad (DAV) -del CNMH- y rendir indagatoria ante la Fiscalía.

El apoyo del programa CORE consistió en fortalecer a cada una de estas instituciones para que cumplieran con el mandato que les impone la Ley 1424 de 2010, y propiciar una interlocución entre las tres entidades. Para lograr este último objetivo, se creó la **Mesa Interinstitucional de la Ley 1424 de 2010, en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho**- desde la Dirección de Justicia Transicional- por ser la entidad rectora de la política pública de Justicia Transicional en el país. En ésta participan además la Fiscalía General de la Nación, la Agencia Colombiana para la Reintegración y dos organismos internacionales de acompañamiento: OIM y MAPP/OEA (ya venía haciendo verificación y monitoreo del proceso de contribución a la verdad de los desmovilizados en el país). En el marco de ésta, se generaron estrategias con las cuales se ha logrado unificar criterios en materia de interpretación de la Ley 1424 de 2010. También, se apoyó al Ministerio de Justicia en la elaboración de un diagnóstico del desarrollo de la Ley 1424 de 2010, a partir del cual se identificaron hallazgos y se formuló un plan de acción para 2016. En el referido diagnóstico, se identificaron también doce lecciones aprendidas que servirán para el futuro sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Paralelamente, CORE apoyó a la **Dirección de Acuerdos por la Verdad (DAV)** desde el año 2013, con el fin de fortalecer su mandato. El proyecto se dividió en 3 fases:

Fase I. Consolidación técnica de la DAV y fortalecimiento de su capacidad operativa: en esta primera fase se apoyó el proceso de diseño e implementación de una metodología de entrevista estructurada y a profundidad, realizada por un grupo de analistas expertos, así como la sistematización de los aportes al mecanismo no judicial por parte de los desmovilizados. Adicionalmente, se apoyó la conformación del equipo jurídico nacional y de los primeros equipos en nueve regiones del país. También, se dotó a la DAV para su funcionamiento y se implementó una estrategia de comunicaciones propia para la dirección.

Fase II. Fortalecimiento de equipos regionales y estrategia de comunicaciones: se apoyó a la DAV en el proceso de



fortalecimiento de los equipos regionales ya establecidos y se crearon nuevos equipos regionales para nuevas sedes en otras zonas del país, para llegar a un total de quince sedes regionales. Adicionalmente, se apoyó a la DAV en el fortalecimiento de la estrategia de comunicaciones, la construcción de su primer informe, y la construcción de una estrategia de autocuidado para los valoradores de las contribuciones a la verdad.

Fase III. Contribuciones voluntarias: en esta fase se realizaron dotaciones a la DAV para fortalecer su capacidad operativa y se apoyó el proceso de identificación y valoración de contribuciones voluntarias a la verdad, establecidas en la Ley 1424 de 2010.

En el marco de la Ley 1424 de 2010, se apoyó igualmente el fortalecimiento de la **Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional**, con el fin de poder realizar jornadas masivas de indagatorias a desmovilizados que se encontraban activos en la ruta de reintegración y que eran aptos para recibir los beneficios de dicha ley. El programa CORE conformó un equipo de abogados encargados de apoyar a los fiscales de dicha unidad en cuatro regiones del país (Bogotá, Bucaramanga, Valledupar y Medellín), cuya labor principal era ubicar a los desmovilizados que residían en estas zonas para citarlos a jornadas masivas de indagatorias. En éstas se podía resolver su situación jurídica o agilizar sus proceso judicial para que fuera trasladado a los jueces correspondientes; igualmente, para que la ACR pudiera solicitar el beneficio jurídico de la libertad establecido en la Ley 1424 de 2010. Como resultado se logró atender a más de trescientos desmovilizados durante estas jornadas masivas.

Adicionalmente, al apoyo brindado a la **Agencia Colombiana para la Reintegración** en los temas de reintegración económica y social (del cual se habló en el capítulo anterior), se realizó un trabajo de fortalecimiento para coordinar la obtención de beneficios jurídicos de la libertad para los desmovilizados que se encontraban participando en el mecanismo no judicial de contribución a la verdad. Se apoyó el proceso de coordinación interinstitucional entre la DAV y la Fiscalía con la ACR, para intercambiar información sobre los desmovilizados que se encontraban participando en los procesos de indagatorias y acuerdos de la verdad. Adicionalmente, se apoyó -de manera muy importante- en la realización de acciones de servicio social, que es uno de los requisitos establecidos por la Ley 1424 de 2010. El apoyo a la ACR y a la DAV, en el marco de la Ley 1424, incluyó la realización de capacitaciones a periodistas en todo el país, a través de los cuales se buscaba ampliar el conocimiento de los comunicadores en temas del marco normativo del DDR, con el fin de que comunicaran de manera correcta y positiva la forma en la cual se realizaba el proceso.



Teniendo en cuenta el rol de liderazgo del Ministerio de Justicia y del Derecho en todos los temas relacionados con implementación de leyes de justicia transicional, se diseñó e implementó un proyecto para involucrar al Ministerio en talleres de discusión sobre la Ley 1424 de 2010, realizadas con el apoyo de la ACR, la DAV y la Fiscalía. Estos talleres estaban dirigidos a funcionarios públicos y jueces de la República, en los que se abordaba el procedimiento no judicial de contribución a la verdad y el rol de cada entidad en su implementación. El objetivo era que todas las entidades con un rol en la implementación del marco de Justicia Transicional actuaran en clave de justicia transicional y no en términos de la justicia ordinaria, respetando eso sí la prerrogativa de cada juez en fallar sobre los casos. Con este proyecto, además, se buscó posicionar al Ministerio como coordinador de la implementación de la ley, y fortalecer la Mesa Interinstitucional de Ley 1424 2010, para garantizar la efectiva implementación de esta Ley.

La MAPP-OEA tuvo un papel importante como verificador en el tema de la suscripción de Acuerdos de Contribución a la Verdad. La OIM implementó igualmente un proyecto para fortalecer esta labor, con el fin de que la MAPP-OEA pudiera hacer esta verificación en las regiones y brindara información a las entidades del Comité Interinstitucional de la Ley 1424 de 2010. Se vinculó también a la MAPP-OEA en las jornadas de capacitación que se realizaron en el año 2014 dirigidas a funcionarios públicos.

Adicionalmente, considerando que uno de los retos de la reintegración y la reconciliación es preparar a las comunidades receptoras para aceptar a las Personas en Proceso de Reintegración y solucionar conflictos de manera ágil, en el año 2014 la OIM implementó un proyecto piloto en conjunto entre el Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio del Interior, cuyo objetivo era fortalecer las capacidades de los jueces de paz, conciliadores en equidad y líderes comunitarios, en temas de Justicia Transicional, Justicia Restaurativa y Reconciliación. Se buscaba además mostrar tanto el proceso de reintegración que han tenido los excombatientes de la mano con ACR, como el aporte de éstos a través de la contribución a la verdad histórica en el marco del mecanismo no judicial (es decir, el proceso de Ley 1424 de 2010). Las capacitaciones se desarrollaban en distintas zonas del país (Villavicencio, Bucaramanga, Santa Marta, Cali y Bogotá).





ORGANIZACIÓN
INTERNACIONAL
PARA LAS
MIGRACIONES

A photograph of a man from behind, wearing a white polo shirt and blue jeans. The shirt has the Spanish phrase "YO CONSTRUYO PAZ" (I build peace) printed in red, bold, capital letters on the back. He is looking at a display of photographs on a wall. The background is a plain, light-colored wall. The image is partially overlaid by a blue vertical bar on the left side, which contains various geometric shapes in white, light blue, and yellow. There are also several small, colorful diamond shapes scattered across the image, including a grey one at the top, a purple one, a pink one, a green and blue one, and a yellow one.



CAPÍTULO 7.

GESTIÓN DEL CONFLICTO Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ

El programa CORE ya venía trabajando desde el año 2010 en temas relacionados con la construcción de paz, pero fue desde el año 2013 cuando se abordaron los retos de la gestión del conflicto y la construcción de paz, con lo que se buscó incluir el tema de la generación de espacios de reconciliación. El trabajo en gestión del conflicto y construcción de paz se dividió en cuatro grandes áreas: 1) Investigación y gestión del conocimiento sobre construcción de paz. 2) Generación de herramientas. 3) Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas de paz, para su fortalecimiento. 4) Asistencia técnica a entidades del Gobierno Nacional que tienen un rol en el posconflicto, todo con el propósito de generar insumos, herramientas y facilitar procesos, así como facilitar el diálogo entre actores por medio de la implementación de proyectos que favorecieran la coordinación de diferentes iniciativas entre ellos.

En un primer momento, se conformó la **Unidad de Análisis de Información en el programa CORE**, desde la que se trabajó en la elaboración de documentos de análisis temáticos para el Gobierno Nacional. Además, se elaboraban análisis semanales sobre temas como el proceso de paz, y, también, otros documentos cortos específicos sobre temas estratégicos relacionados con los diálogos entre las FARC y el gobierno nacional, tales como la justicia transicional, la desmovilización, la paz, el conflicto y la reintegración social y económica.


Esta Unidad trabajó en dos proyectos de cartografía. El primero surgió de la necesidad de prever los retos que implica la etapa de implementación local de los Acuerdos de Paz para comunidades y autoridades locales de las Gobernaciones de Antioquia, Cauca, Caquetá, Guaviare, Norte de Santander, Nariño y Valle del Cauca. El proyecto tiene un objetivo doble, y es el de generar un diálogo intersectorial bajo liderazgo de la gobernación, y proveer una herramienta de política pública de planeación y priorización territorial para las autoridades locales sobre la reintegración esperada de combatientes y riesgos de violencia producto de la firma de los acuerdos de paz.






El segundo proyecto es un ejercicio que se realizó internamente en de OIM y que consiste en la priorización municipal a nivel nacional, de cara a una posible reintegración prevista de FARC y ELN, las necesidades para la reconciliación, riesgos acumulados de atención en el posconflicto, riesgo de reclutamiento de menores e incremento del registro de victimización. Algunos de los documentos técnicos fueron publicados, lo que les permitió a diferentes entidades del Gobierno planear sus actividades, cualificar su toma de decisiones y diseñar políticas públicas acordes con los retos que se les presentan en materia de gestión del conflicto y construcción de paz. Algunos ejemplos son:

- A. Guía para la aplicación de la Política de Reintegración Social y Económica (PRSE) a nivel local, la cual fue diseñada como un instrumento que ayuda a las autoridades locales a entender y aplicar la **Política de Reintegración Social y Económica (PRSE)**. (ACR; OIM, 2015).
- B. (Estudio). Mujeres excombatientes: identificación de experiencias significativas de reintegración para aportar a la creación de política pública, realizado por el **Observatorio de Paz y Conflicto de la Universidad Nacional**, en el cual se abordan los retos que tiene la reintegración y cómo este proceso puede aportar a la reconciliación.
- C. (Investigación). Aprendizajes para la reconciliación: experiencias de reconciliación entre excombatientes y comunidades receptoras, realizada por el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), en donde se recogen cuatro casos en los que excombatientes de diferentes Gaoml convivieron de manera pacífica o aún más se reconciliaron con la comunidad receptora. La publicación, producto del trabajo, presenta la experiencia y entra a hacer un análisis de los principales mecanismos y aprendizajes que surgieron a partir de estas experiencias. Los casos incluyen desmovilizados de procesos realizados desde 1990 hasta la actualidad. Es decir, incluyen a excombatientes del EPL, de las AUC y de las FARC. La investigación concluyó que para asegurar que los procesos de reintegración generen la reconciliación en el país, necesitan de una participación activa de las comunidades receptoras. Para lograr esto, sin embargo, es necesario que los desmovilizados y las comunidades sean preparados de antemano para que vean otros ejemplos que han funcionado y puedan conocer los efectos positivos de los procesos. .
- D. Se hicieron documentos analíticos sobre las Dinámicas de las FARC y el ELN y su impacto humanitario a nivel regional, a través de varios estudios que fueron publicados por la **Fundación Ideas para la Paz (FIP)**.



En el componente de generación de herramientas, la OIM logró que los productos desarrollados se utilizaran en el diseño e implementación de políticas públicas a nivel nacional y territorial. Ejemplo de esto fue el **Índice de Condiciones para la Reconciliación**, que se desarrolló en conjunto con la Fundación Social, la firma Cifras & Conceptos, y la Uaeriv. El Índice permitió identificar las condiciones sociales, culturales, judiciales, económicas y políticas de las entidades territoriales para que se dé un proceso de reconciliación sostenible. En una primera etapa, el Índice era muy complejo debido a que se basaba en la medición de un gran número de indicadores, lo que hacía muy costosa y dispendiosa su aplicación. Posteriormente, en una segunda fase de este proyecto, el Índice fue simplificado y se construyó una aplicación web para facilitar su empleo y su aprovechamiento. La empresa contratada para hacer un levantamiento de la información de este nuevo formato del Índice, también capacitó a funcionarios de la Uaeriv para asegurar una transferencia total de la metodología desde la OIM hacia la Unidad, dejando la capacidad instalada en dicha entidad. El instrumento despertó el interés de la Agencia Presidencial de Cooperación (APC) y se logró obtener financiación para aplicarlo en sesenta y siete municipios del país, logrando así una cobertura total de 103 municipios. Se publicaron pilotos de los Índices de Condiciones para la Reconciliación de San Carlos (Antioquia), Medellín y Bogotá.



Otro de los proyectos de este componente, el cual fue diseñado en asocio con la OACP, fue el curso virtual denominado **Entérese del Proceso de paz**, dirigido a consolidar la Red de Territorios por la Paz, que coordina la OACP, a través del cual se le brindó al ciudadano información relevante acerca del Proceso de paz que se desarrolla en La Habana. Con la implementación de este curso se ha buscado incrementar la apropiación del **Proceso de paz** por parte de los ciudadanos de las diferentes regiones del país. Dentro de este proyecto se creó, también, la **Red de Alcaldes y Gobernadores por la paz**, cuyos principales objetivos han sido lograr un mayor empoderamiento frente a la construcción de paz, generar un mecanismo de comunicación en torno a las reflexiones frente al Proceso de paz y visibilizar iniciativas de construcción de paz.

También se realizó la *Metodología de evaluación de Impacto sobre la paz y los conflictos* con enfoque de reconciliación (EIPC/R). Esta metodología se basó en la idea de que todos los proyectos que se realicen en zonas de conflicto, deben ser evaluados en términos de si contribuyen a la paz y a la reconciliación o si por el contrario alimentan el conflicto o lo agravan. Además, estableció mecanismos de veeduría y control de los proyectos, diferentes a los referidos al cumplimiento contractual o técnico, ya que apuntan a controlar los efectos e impactos de los proyectos sobre el tejido y armonía social.



En el componente de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, se brindó asistencia en la implementación de agendas locales de paz, así como el empoderamiento de estas organizaciones en la construcción de paz. Es decir, el trabajo en esta área partió del reconocimiento del papel central que debe jugar la ciudadanía en la construcción de paz, para lo que fue necesario fortalecer diferentes iniciativas locales y su relación con el Estado. Un ejemplo de este tipo de proyectos fue el **Centro de Reconciliación de Florencia de la Fundación para la Reconciliación**. A través de la creación de estos centros, se implementaron -también- las denominadas Escuelas de Perdón y Reconciliación (Espere), consolidadas como un *"proceso pedagógico en donde los participantes reinterpretan un acontecimiento doloroso de su pasado, inmediato o remoto, para superar el dolor y los sentimientos de rencor y venganza que limitan el goce de la vida"*, cuyo objetivo es articular la dimensión personal con las dimensiones comunitaria y social para alcanzar la reconciliación entre diferentes miembros de una misma comunidad (por ejemplo, víctimas y excombatientes que viven en un mismo municipio o barrio).

Inicialmente, se apoyaron los Centros de Reconciliación ubicados en Soacha y en Bogotá, pero en el último año se apoyó el Centro de Reconciliación ubicado en el barrio Ciudadela Siglo XXI, en Florencia. Allí, se articularon la ACR, la Fundación para la Reconciliación y la OIM. El Centro está ubicado en un área urbana en la que confluyen los desmovilizados, las víctimas, y diversos sectores vulnerables de la comunidad. Por otro lado, en la medida en que la Ley 1424 de 2010 estableció la obligación de que los desmovilizados realicen un servicio social, el acompañamiento de la Espere a las actividades fortaleció el impacto de las mismas en la comunidad, ya que con este apoyo se abrieron espacios de encuentro y diálogo entre la comunidad y los desmovilizados que permitieron el reconocimiento del proceso de reintegración y la reconstrucción de lazos de confianza.

En este último componente se logró apoyar la coordinación interinstitucional en temas de construcción de paz y reconciliación. Como resultado fue posible hacer proyectos que involucraron diferentes entidades de gobierno, como la realización del *Diagnóstico de rutas de reparación y de reintegración con enfoque de reconciliación*, en el cual se logró articular a la Uaeriv y la ACR.

Adicionalmente, se apoyó el *proyecto Fortalecimiento de la gestión institucional de las entidades territoriales en materia de seguridad y convivencia ciudadana, en el marco del posconflicto*, implementado por Ministerio del Interior, la FIP y PARES.⁴² El apoyo de la OIM buscaba ser un medio para la reflexión por parte de los actores municipales, regionales y nacionales acerca de los retos implicados en el posconflicto y en la consolidación de una

⁴²En Antioquia, Chocó, Cauca, Huila, Caquetá y Norte de Santander (en total son nueve municipios).



cultura de paz en el país. Asimismo, pretendía aportar al debate actual frente a la preparación de la fase de implementación de los acuerdos de la Habana. Como resultado de este proyecto, la Fundación Paz y Reconciliación elaboró recomendaciones de política pública en seguridad y convivencia rural en el posconflicto.

A través de estos y otros proyectos, el Programa CORE logró en este componente de gestión del conflicto y construcción de paz, generar insumos para nutrir los debates y los procesos de alistamiento, fortalecimiento y coordinación institucional entre entidades como la OACP, la Uaeriv, la ACR y entidades del Gobierno Nacional y territorial para avanzar en los retos que implicará la implementación de los acuerdos con las FARC y la reconciliación que debe acompañarla. Además, se favoreció el intercambio de información e insumos entre entidades de gobierno y de la sociedad civil que trabajan a favor de la construcción de paz. Durante el proceso de negociación se ha reconocido el papel central que tendrán las regiones y la necesidad de generar una capacidad institucional que permita asumir los retos del corto plazo.



ORGANIZACIÓN
INTERNACIONAL
PARA LAS
MIGRACIONES





CAPÍTULO 8.

LECCIONES APRENDIDAS

EL SAME (Sistema de Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación).

1. La recopilación de información en las desmovilizaciones y su posterior sistematización en el SAME, le dio al Gobierno colombiano información suficiente para diseñar un proceso de reintegración que respondiera a las necesidades específicas de cada excombatiente.
2. La existencia de un sistema de monitoreo que contenía información recolectada en las mismas ceremonias de desmovilización, le dio la posibilidad al donante de invertir en un proceso complejo, con la seguridad de no estar beneficiando a actores de los Gaoml, y, adicionalmente, conseguir más recursos para la implementación del proceso de DDR.
3. El Sistema se construyó a partir de la definición de las variables para otorgar los beneficios a las personas en proceso de reintegración y se alimentó de información de otras fuentes, lo que permitió hacer un seguimiento permanente a los procesos.
4. Tener información actualizada sobre los desmovilizados en el SAME, permitió al Gobierno Nacional tomar decisiones de manera más acertada y calificada, en tanto que se logró tener datos actualizados e individualizados sobre todas las Personas en Proceso de Reintegración que se encontraban activas en la ruta de reintegración.

COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

1. La capacidad de facilitar la coordinación interinstitucional fue uno de los principales logros del programa CORE. Diseñar proyectos que signifiquen avances para varias instituciones, mejora la capacidad del Estado en la implementación de procesos muy complejos.





2. La creación de espacios interinstitucionales mejoró el entendimiento entre las instituciones y la coordinación entre las mismas. En este sentido, el programa CORE fue promotor de espacios de coordinación interinstitucional; un ejemplo de ello fueron los proyectos con las entidades encargadas de la Ley 1424 de 2010 (Ministerio de Justicia y del Derecho, la ACR, la Fiscalía General de la Nación y el CNMH).
3. La creación de nuevas entidades en el Gobierno encargadas de la implementación de procedimientos novedosos en materia de reparación a víctimas, justicia transicional, reintegración, entre otras, requiere que la cooperación internacional sea muy flexible. El programa CORE supo adaptarse a las necesidades de las instituciones a medida que surgían nuevos retos.
4. La cooperación de USAID fue muy flexible y por eso, tuvo como punto de partida las necesidades de las instituciones en términos de fortalecimiento que tuvieron durante los primeros momentos de los procesos de reintegración y su marco normativo. El programa CORE aprovechó la flexibilidad que le dio USAID en la inversión de recursos y marcó una diferencia en cuanto al desempeño institucional.
5. Una de las principales lecciones que dejó esta experiencia, es que, en general, las necesidades de las instituciones son principalmente en la consecución de personal técnico cualificado para apoyar a los responsables de la política; las acciones y proyectos de respuesta rápida son fundamentales para las instituciones recién creadas. La cooperación técnica y financiera que dio el programa CORE sirvió como un catalizador de procesos, logro que fue posible gracias al diseño flexible del Programa.
6. El hecho de que el programa CORE fue concebido para un período largo de intervención (diez años) permitió conservar la memoria de los procesos llevados a cabo por las instituciones, lo que facilitó la transferencia de la memoria institucional al interior de las instituciones y, del mismo modo, desde las antiguas hacia las nuevas instituciones; un componente fundamental en la implementación del Programa fue el de las transferencias de procedimientos y metodologías desde y hacia otras instituciones de gobierno; ejemplos de esto son la CNRR, cuyos procedimientos y metodologías fueron transferidas a la UAERIV y al CNMH; el PRVC, cuyas experiencias fueron la base para la creación de la ACR; la Unidad de Justicia y Paz, cuya experiencia fue fundamental para la creación de otras direcciones dentro de la Fiscalía General de la Nación, diseñadas para la implementación del proceso transicional, entre otras.
7. Los problemas de coordinación interinstitucional en materia de información sobre el proceso de Justicia y Paz, llevaron a identificar la necesidad de construir el Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz (SIJYP), a través del cual el proceso de intercambio de información



entre las instituciones fue más expedito, confiable y respondía en tiempo real. El desarrollo y la implementación de este sistema es un caso de éxito en el proceso de general de cooperación interinstitucional, así como en la transferencia al gobierno colombiano que, actualmente, da el 100% de los recursos para su mantenimiento

8. Uno de los retos más grandes que enfrentó el sistema de información fue la apropiación del mismo por parte de las entidades que tenían un rol en la implementación del proceso de Justicia y Paz.
9. Una de las principales lecciones aprendidas en cuanto al sistema de información, es que al tratar de hacer un proyecto de este tipo, no debe pretenderse reemplazar sistemas de información internos ni que el sistema se convierta en una carga adicional para los funcionarios que deben utilizarlo. En ese sentido, el sistema debe construirse a partir de las necesidades de cada institución, pero pensando en que es un proceso multiinstitucional.
10. El éxito de un proyecto como el del Sijjyp está en la flexibilidad del mismo; con marcos jurídicos cambiantes, procedimientos y actores que cambian constantemente, el sistema debe poder responder de manera rápida a los requerimientos de las entidades. La construcción por módulos es la más eficiente.

REINTEGRACIÓN.

1. Uno de los factores que facilitó los procesos de reintegración social y económica, fue el hecho de contar con información individualizada de las Personas en Proceso de Reintegración desde el momento de su desmovilización hasta la culminación de su ruta de reintegración. Las metodologías utilizadas y, en general, la información recogida sobre cada una de las Personas en Proceso de Reintegración, tales como los **perfiles laborales o los diagnósticos de operadores integrales**, sirvieron como base para los procesos de selección para los emprendimientos y la empleabilidad, pues, debido a su criterio y rigurosidad, se identificaba qué espacios de esos dos ítems se adecuaban a los perfiles de las Personas en Proceso de Reintegración. En consecuencia, esto aumentó sus posibilidades de éxito, ya que muchos fueron sostenibles en el tiempo y se aumentó la capacidad de generar ingresos de las Personas en Proceso de Reintegración.
2. Muchos de los emprendimientos ideados de manera individual por las Personas en Proceso de Reintegración y algunos de los que asociaron un máximo de tres Personas en Proceso de Reintegración, tuvieron una mayor probabilidad de perdurar en el tiempo en tanto que se identificó que había un mayor compromiso de las Personas en Proceso de Reintegración con la iniciativa y los problemas de coordinación eran más fáciles de resolver al ser un grupo reducido.



3. Otro factor que facilitó la vinculación de las Personas en Proceso de Reintegración a iniciativas de empleabilidad fue el factor humano, entendido como la capacidad de relacionarse con otras personas, mantener las buenas relaciones con su núcleo familiar y con la comunidad, y el manejo de conflictos en el ámbito laboral. Sin embargo, para poder entender esto, fue fundamental contar con perfiles completos de cada PPR sobre las dimensiones personal, familiar y ciudadana. La ACR, a través de la atención psicosocial a las Personas en Proceso de Reintegración, les dio herramientas para la superación de este tipo de problemas.
4. Era preciso entender las necesidades de las Personas en Proceso de Reintegración para tener mayor probabilidad de éxito en los proyectos de empleabilidad, y, también, las de los empresarios, para ofrecerles soluciones en tiempo real. Esto hizo que los proyectos fueran sostenibles en el tiempo y generaran ingresos. Ejemplo de ello fue cuando en uno de los proyectos del Modelo Reintegración Temprana en Entornos Productivos de Formación, se evidenciaron problemas psicológicos y personales entre las Personas en Proceso de Reintegración, los cuales fueron tratados in situ a través del apoyo psicosocial brindado por los reintegradores de la ACR. Con este antecedente, entonces, se construyó el concepto de estabilización emocional de los desmovilizados, el cual fue implementado en los demás proyectos de empleabilidad.
5. Las mesas técnicas de coordinación a nivel nacional y regional en las cuales se articulaban los esfuerzos de la ACR, los empresarios y el programa CORE para encontrar soluciones a los problemas, sirvieron como escenario para discutir metodologías y modelos de intervención con el propósito de mejorar la sostenibilidad de los proyectos.
6. Si bien todos los emprendimientos tuvieron un componente de reconciliación en la medida en que implicaban un contacto entre las Personas en Proceso de Reintegración y las comunidades, hubo algunos en los que la relación se dio de manera más directa, como en los emprendimientos de tipo rural. La asociatividad entre campesinos de las regiones y las Personas en Proceso de Reintegración hizo evidente que era necesario contar con múltiples herramientas para solucionar conflictos en la comunidad y mecanismos expeditos para solucionar los problemas que pudieran surgir en el entorno del proyecto asociativo.
7. Los emprendimientos rurales a gran escala implicaron una apuesta a largo plazo para alcanzar un punto de equilibrio y la consolidación de un esquema financiero complejo (múltiples fuentes de recursos). El acompañamiento institucional fue limitado en el tiempo, por lo que no hubo suficientes espacios de concertación institucional para solucionar los problemas que iban surgiendo en la implementación del proyecto.
8. Considerando los problemas que se estaban presentando en los proyectos tanto de empleabilidad como productivos, se



hizo necesario establecer mecanismos para fortalecer las dimensiones personal, familiar y ciudadana de las Personas en Proceso de Reintegración. Ante este reto, el programa CORE apoyó a la ACR en el diseño de herramientas como el **Índice de Evaluación de Competencias para la Ciudadanía (IECC)**, cuya implementación permitió robustecer el proceso de reintegración, y en la medida contribuyó al desarrollo de la dimensión ciudadana con una perspectiva de formar Personas en Proceso de Reintegración que contribuyan a la reconciliación y, en general, para que aporten a las comunidades en las que viven.

MARCO NORMATIVO DEL DDR Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ.

1. Los cambios normativos en el marco de la justicia especial creó inseguridad jurídica para los desmovilizados, las víctimas, las instituciones y la población en general. El programa CORE apoyó los distintos tiempos de la implementación y cambios.
2. Los retos que imponía a todas las instituciones la nueva normatividad que expidió el Gobierno Nacional entre los años 2005 y 2015, hicieron necesario establecer procesos a largo plazo y tener metodologías sistematizadas para dar continuidad a las acciones que se estaban llevando a cabo. El papel del programa CORE con la asistencia técnica en el diseño de metodologías, permitió a las instituciones mejorar sus procedimientos y dar cumplimiento a sus mandatos misionales. Un ejemplo de esto fue el protocolo para las entregas de restos, que fue diseñado en conjunto con la Fiscalía General de la Nación desde el año 2007 y que finalmente fue transferido a la Uaeriv en el año 2014.
3. La reintegración de excombatientes se realiza en el ámbito comunitario: se entendió que era necesario fortalecer a las autoridades locales, en especial las comunitarias, para facilitar los procesos de reintegración y reconciliación. Esto se hizo visible en el proyecto piloto de fortalecimiento a **Jueces de Paz**, presidentes de juntas de acción comunal y líderes comunitarios.
4. La producción de información y el seguimiento y monitoreo realizado por el programa CORE al proceso de paz con las FARC, sumado a su experiencia en el proceso de desmovilización y reintegración de los excombatientes de las AUC, permitieron a la OIM generar nuevas líneas de trabajo para apoyar los procesos de pedagogía realizados por la OACP sobre el proceso de paz.



BIBLIOGRAFÍA

Decreto N°1385. (30 de Junio de 1994). Por el cual se expiden normas sobre concesión de beneficios a quienes abandonen voluntariamente las organizaciones subversivas. Bogotá.

Decreto N°128, Decreto N°128 (22 de Enero de 2003). (2005). Ley 975 de 2005. Diario Oficial.

Ley N°975, Ley N°975 (2005).

Cooperative Agreement. (2006). Cooperative Agreement No. 514 – A-00-06-003035-00.

Decreto N°3043, Decreto N°3043 (2006 de Septiembre de 2006). Sentencia C-370, C-370 (2006).

Proceso No. 25931, No. 25931 (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal 5 de Diciembre de 2007).

CONPES 3554, CONPES 3554 (2008).

Decreto N°1290, Decreto N°1290 (2008).

Decreto N°1290, Decreto N°1290 (22 de Abril de 2008).

Proceso No. 29472, No. 29472 (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal 10 de Abril de 2008).

Ley N°1312, Ley N°1312 (2009).

Resolución N°008, Resolución N°008 (18 de Marzo de 2009).

Decreto N°299, Decreto N°299 (2010).

Ley N°1424, Ley N°1424 (29 de Diciembre de 2010).

Decreto N°1391, Decreto N°1391 (3 de Mayo de 2011).

Ley N°1448, Ley N°1448 (10 de Junio de 2011).

Ley N°1448, Ley N°1448 (2011).

Resolución N°163. (31 de Mayo de 2011).

Ley N°1592, Ley N°1592 (Diciembre de 2012).

Resolución N°01180, Resolución N°01180 (4 de Octubre de 2012).

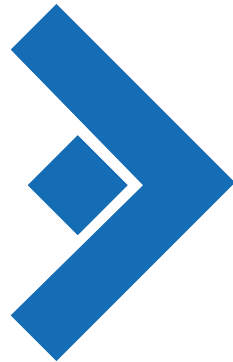
Resolución N°0346, Resolución N°0346 (12 de Julio de 2012).

Decreto N°3011, Decreto N°3011 (2013).

Resolución N°0754, Resolución N°0754 (18 de Julio de 2013).

Prezi. (13 de Marzo de 2014). Obtenido de Prezi: <https://prezi.com/coucjcjncqbk/instrumento-de-seguimiento-a-unidades-de-negocio/>

ACDI. (2011). La metodología de la sistematización. Una construcción colectiva. Bogotá: ACDI: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. Fondo para la Igualdad de Género.





ACOPI regional centro occidente. (2014). Recopilación de la experiencia: Generación de empleo, generaciones de paz. Pereira, Risaralda, Colombia: Soluciones Grafikas S. A. S.

ACR. (2014). Dimensiones de la Ruta de Reintegración. Conceptualización y logros. Bogotá.

ACR; OIM. (2015). Guía para la aplicación de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica a nivel local.

Alonso, M., & Valencia, G. (Noviembre de 2008). Balance del proceso de Desmovilización, Desarme y Reinserción (DDR) de los bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada en la ciudad de Medellín. (U. d. Antioquia, Ed.) Estudios Políticos, 33, 11-34.

Alto Comisionado para la Paz. (15 de Julio de 2003). www.altocomisionadoparalapaz.gov.co. Obtenido de www.altocomisionadoparalapaz.gov.co: http://web.archive.org/web/20081011024954/http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/acuerdos/acuerdos_t/jul_15_03.htm

Ambos, K., & Zuluaga, J. E. (2014). Justicia de transición y constitución. Análisis de la sentencia C-579 de 2013 de la Corte Constitucional. Bogotá: Temis.

Centro de Pensamiento Estratégico Internacional. (s.f.). Verdad Abierta. Obtenido de Verdad Abierta: www.verdadabierta.com/.../855-reincorporacionencolombia

CINEP, USAID, OIM. (2015). Aprendizajes para la Reconciliación. Experiencias de reconciliación entre excombatientes y comunidades receptoras. Bogotá.

CNRR, Cámara de Comercio Cartagena, OIM. (s.f.). Camara Comercio Cartagena. Obtenido de cccartagena.org.co/mampujan/files/sec01.html

Colombia opina. (16 de Diciembre de 2014). <https://colombiaopina.wordpress.com/2014/12/16/delitos-politicos-y-delitos-conexos/>. Obtenido de <https://colombiaopina.wordpress.com/2014/12/16/delitos-politicos-y-delitos-conexos/>

Comisión de búsqueda de personas desaparecidas. (2010). Protocolo interinstitucional para la entrega digna de cadáveres de personas desaparecidas, Ley 1408 de 2010. Bogotá.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. (2007). Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar? Bogotá.

Ley 782 (de 2003).

Departamento Nacional de Estadística. (24 de Junio de 2010).





DANE. Obtenido de DANE: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:E4W1kUtBKYkj:https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Boletin_dep_09.pdf&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co

El Colombiano. (14 de Mayo de 2011). Una extradición polémica. El Colombiano, págs. http://www.elcolombiano.com/una_extradicion_polemica-HFEC_133554.

El Tiempo. (23 de Diciembre de 2004). ORGANO DE LA OEA ADVIERTE SOBRE RIESGOS DE IMPUNIDAD EN PROCESO CON PARAS. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1561011>

Enfoque Analítico, S.A.S. (2014). Resultados de las acciones de servicio social a través de las fichas del Sistema de Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación (SAME). Bogotá.

Fiscalía General de la Nación. (2012). Plan de Acción de Casos a Priorizar por la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz.

Fiscalía General de la Nación. (Directiva 001 de 2012). Directiva 001 de 2012.

Fundación Cultura Democrática. (2013). Biblioteca de la paz 2002 - 2010. El gobierno Uribe frente al conflicto armado y la paz, acuerdo con las AUC. En F. C. Democrática, & F. C. Democrática (Ed.), Biblioteca de la paz 2002 - 2010. El gobierno Uribe frente al conflicto armado y la paz, acuerdo con las AUC (Vol. VI, pág. 189). Bogotá, Colombia: Gente nueva.

Fundación Ideas para la Paz. (2009). Reintegración y Seguridad Ciudadana en Medellín: un balance del Programa de Paz y Reconciliación (2004-2008). Fundación Ideas para la Paz.

Fundación Ideas para la Paz. (2011). www.reintegracion.gov.co. Recuperado el 3 de Noviembre de 2015, de <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/II%20Gira%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20T%C3%A9cnica%20Sur-Sur.pdf>

Fundación para la Reconciliación. (s.f.). www.fundacionparalareconciliacion.org. Obtenido de www.fundacionparalareconciliacion.org: <http://www.fundacionparalareconciliacion.org/escuelas.php>

Gloria Gallego Sigmados Colombia. (2015). Validación de estrategias de reconciliación a partir del modelo de reintegración comunitaria de la Agencia Colombiana para la Reintegración – ACR, para determinar la incidencia con las comunidades receptoras



beneficiadas por los proyectos llevados a cabo. Bogotá.
Gobierno Colombiano - OEA. (s.f.). MAPP OEA NET. Obtenido de <http://www.mapp-oea.net/ftp/Mandato.pdf>

Grajales, J. (2011). El proceso de desmovilización de los paramilitares en Colombia: entre lo político y lo judicial. *Desafíos 23-II*, 149-194.

ICTJ. (2009). Centro Internacional para la Justicia Transicional. Obtenido de <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Peace-Justice-2009-Spanish.pdf>

ICTJ. (2011). *Justicia Transicional. Manual para América Latina*. (F. Reátegui, Ed.) Brasilia & Nueva York.

ICTJ. (19 de octubre de 2015). www.ictj.org. Obtenido de www.ictj.org: <https://www.ictj.org/colombia-linea-tiempo/index.html>

Jara, O. (Abril de 2001). cmappublic.ihmc.us. Obtenido de <http://cmappublic.ihmc.us/rid=1HDJ380WH-1FY8F8S-1FYD/Jara%20dilemas.pdf>

Justicia, M. d. (s.f.). www.cispa.gov.co. Obtenido de www.cispa.gov.co: file:///C:/Users/Maria%20Mendoza/Downloads/BPN_MO-DELO_INTERINSTITUCIONAL_DE_ATENCION_A_VICTIMAS.pdf

MAPP - OEA. (31 de enero de 2005). [mapp-oea.net](http://www.mapp-oea.net/documentos/informes/Trimestrales%20MAPP/3rd%20report-colombia-MAPP.pdf). Obtenido de <http://www.mapp-oea.net/documentos/informes/Trimestrales%20MAPP/3rd%20report-colombia-MAPP.pdf>

Ministerio de Justicia y del Derecho. (19 de octubre de 2015). *Justicia Transicional*. Obtenido de <http://www.justiciatransicional.gov.co/articulo/justicia-transicional-colombia>

Ministerio de Justicia y Del Derecho. (s.f.). www.minjusticia.gov.co. Obtenido de www.minjusticia.gov.co: <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Ministerio/Sistema-indicadores/Sistema-indicadores/SIJT-tran.html>

Ministerio del Interior y Justicia. (2006). *La política de reincorporación a la vida civil 2003 - 2006: una mirada institucional*. Bogotá.

Naciones Unidas. (8 de febrero de 2005). *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*. Obtenido de http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/principios_sobre_impunidad_y_reparaciones.pdf

Naciones Unidas. (2005). *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*. Nueva York.

ODDR. (2009). *Políticas, ofertas e instituciones educativas en los*





procesos de DDR en Colombia desde el año 2002. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP). (2003). www.altocomisionadoparalapaz.gov.co. Obtenido de http://web.archivehttp://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/acuerdos/acuerdos_t/jul_15_03.htm

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2012). <http://www.hchr.org.co>. Obtenido de <http://www.hchr.org.co/>: http://www.hchr.org.co/acnudh/index.php?option=com_content&view=article&id=1630:la-apuesta-del-fiscal-montea-legre&catid=58;posiciones-de-la-rama-judicial&Itemid=91

OIM. (2010). Estudio Comparado de Programas de Reparación Administrativa a Gran Escala: LOS CASOS DE COLOMBIA, ARGENTINA, CHILE, IRAK, TURQUÍA Y ALEMANIA. Bogotá, Colombia.

OIM. (2012). Del daño a la reparación colectiva: la experiencia de 7 casos emblemáticos. Bogotá.

Orozco Abad, I. (2005). SOBRE LOS LIMITES DE LA CONCIENCIA HUMANITARIA. DILEMAS DE LA PAZ Y LA JUSTICIA EN AMERICA LATINA. Bogotá: Temis.

Pérez, A. (2014). Proceso de sistematización de experiencias. Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud.

Planeación, D. N. (1 de diciembre de 2008). [dnp.gov.co](https://colaboracion.dnp.gov.co). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3554.pdf>

Planeación, D. N. (1 de diciembre de 2008). [dnp.gov.co](https://colaboracion.dnp.gov.co). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3554.pdf>

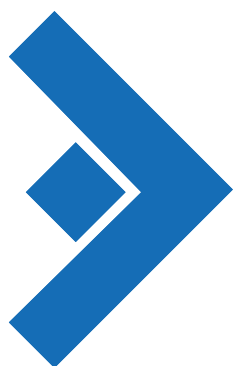
Procuraduría General de la Nación. (2008). Seguimiento a políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción. Bogotá.

Procuraduría General de la Nación. (2014). Manual de referencias normativas: Beneficios socioeconómicos del proceso de desmovilización, desarme y reintegración -DDR-. Bogotá.

Programa de Paz y Reconciliación . (2013). Generación de ingresos: consolidando un proyecto de vida en la legalidad. Medellín.

Ramírez Guerrero, J. (1998). OIT. Obtenido de http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt_069.pdf

Reconciliación Colombia. (2014). www.reconciliacioncolombia.com. Obtenido de www.reconciliacioncolombia.com: <http://www.reconciliacioncolombia.com/iniciativas/detalle/apoyo-a-minimos-vitales-en-8-pilotos-de-reparacion-colectiva>





República de Colombia. (2002). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "hacia un Estado comunitario". Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado comunitario. Bogotá, Colombia.

Rojas, D. M. (2015). El Plan Colombia, la intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012). Bogotá: Editorial Debate.

Sandino, D. F. (Julio-diciembre de 2011). El delito político en la constitución de 1991: una herramienta constitucional como herramienta para la búsqueda de la paz. *Papel político*, 381-399. Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas. (s.f.). <http://www.unidadvictimas.gov.co/fondo-para-la-reparaci%C3%B3n-las-v%C3%ADctimas/80>. Obtenido de <http://www.unidadvictimas.gov.co/fondo-para-la-reparaci%C3%B3n-las-v%C3%ADctimas/80>: <http://www.unidadvictimas.gov.co/fondo-para-la-reparaci%C3%B3n-las-v%C3%ADctimas/80>

Uprimny, R. E. (2010). *Verdad, Justicia y Reparación: la justicia en la justicia transicional*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.

Valencia Agudelo, G. D. (diciembre de 2007). Reconstrucción analítica del proceso de desarme, desmovilización y reinserción con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), 2002-2007. (U. d. Antioquia, Ed.) *Perfil de Coyuntura Económica*, 10, 147-191. *Verdad Abierta*. (13 de marzo de 2011). El ocaso de la Corporación Democracia. Obtenido de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/50-rearmados/3107-el-ocaso-de-la-corporacion-democracia>



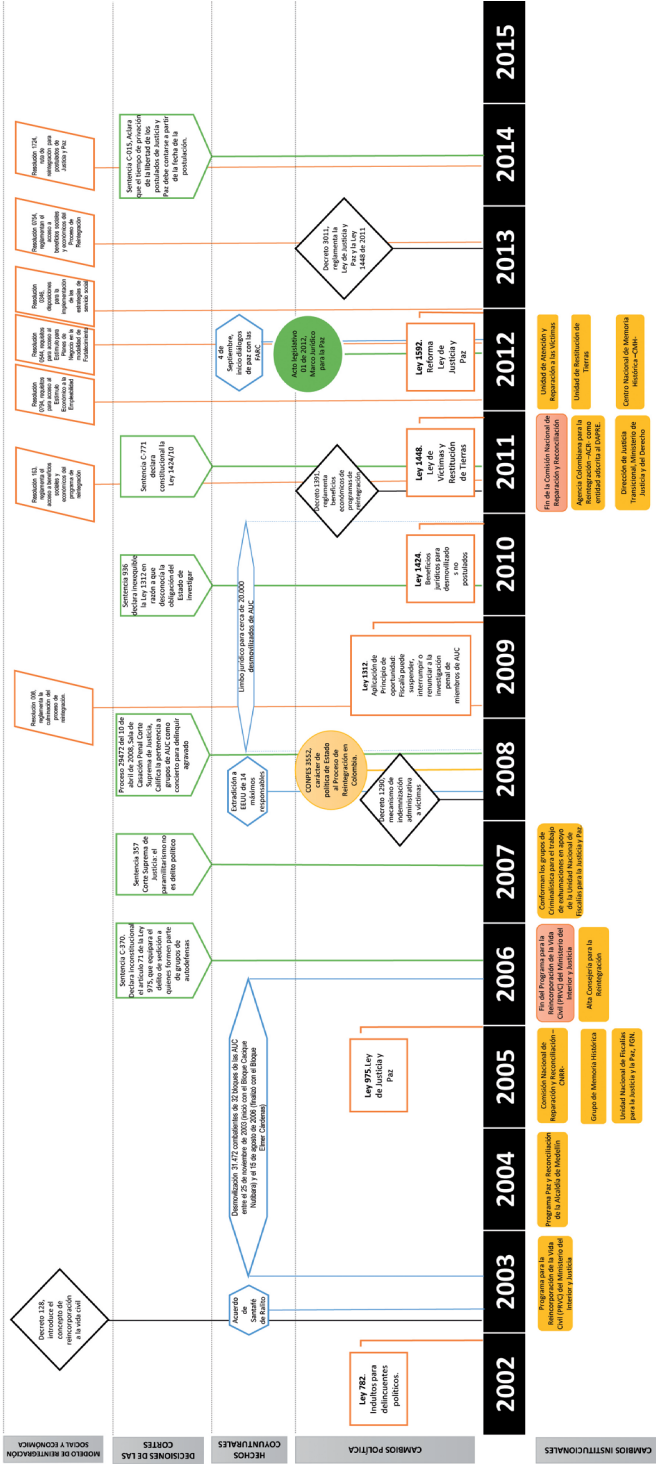
ANEXOS.

ANEXO 1. LISTADO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS REALIZADAS.

NOMBRE	PROGRAMA/INSTITUCIÓN	MATERIAL DE SOPORTE
Camilo Leguizamo Parra	Programa Fortalecimiento Institucional para las Víctimas, OIM Colombia	Transcripción
Camilo Potes	Programa Reintegración Comunitaria, OIM Colombia	Transcripción
María Paula Quintero	Programa Reintegración Comunitaria, OIM Colombia	Transcripción
Ángela Pías Trujillo	Programa Fortalecimiento Institucional para las Víctimas, OIM Colombia	Transcripción
Mauricio López Posada	Programa Reintegración Comunitaria, OIM Colombia	Transcripción
Catalina Acevedo Trujillo	Programa Reintegración Comunitaria, OIM Colombia	Transcripción
Fernando Calado	Dirección de Programas de OIM Colombia	Transcripción
Natalia Delgado	Programa Reintegración Comunitaria, OIM Colombia	Transcripción
Olga Alexandra Rebolledo	Exfuncionaria CORE	Transcripción
Antonio José Londoño	Exfuncionario CORE (actual gerente de inclusión OIM)	Transcripción
Eduardo Medina	Programa Migraciones y Ruralidad, OIM Colombia	Grabación digital
Cristina Ázate Restrepo	Programa Reintegración Comunitaria, OIM Colombia	Transcripción
Sandra Pabón	Oficina de Reintegración de la Usaid	Grabación digital
Ileana Bacca	Oficina de Desmovilización y Reinserción de la Usaid en 2008	Grabación digital
Rafael Quijano Juviano	Ministerio de Justicia	Grabación digital
Gisella De Andreis	Excoordinadora Programática ACR	Grabación digital
Álvaro Villaraga Sarmiento	División de Acuerdos de la Verdad del Centro Nacional de Memoria Histórica	Transcripción
Carolina Suárez	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Uaeurv	Transcripción
Eduardo Pizarro Leongómez	Expresidente Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR	Grabación digital
Luis González León	Fiscalía General de la Nación	Grabación digital
Juan Pablo Hinestrosa Vélez	Fiscalía General de la Nación	Grabación digital
Leonardo Augusto Cabana	Fiscalía General de la Nación	Grabación digital
Adalgiza Laverde	Exfuncionaria CORE	Grabación digital
Álvaro Pío Vargas	Exfuncionario CORE	Grabación digital
Joshua Mitroli	Director Agencia Colombiana para la Reintegración, ACR	Grabación digital
Esneyder Cortés	Director Programático Agencia Colombiana para la Reintegración, ACR	Grabación digital
Mirta Machado	Oficial de enlace OIM Sucre y Córdoba	Grabación digital
Entrevista Reintegradoras Sucre		Grabación Digital
Entrevista Fenalco Sucre Representante Esumer Medellín	Coordinador de los Supermarket 2x3	Grabación Digital
Entrevista Funcionarios Paz y reconciliación Medellín	Operador Privado	Grabación Digital
Entrevista Reintegradores Medellín ACR	Dos personas Oficinas de ACR	Grabación Digital
Entrevista ACR Armenia	Director Pereira ACR	Grabación Digital
Entrevista Director Panaca	Gerente Fundación	Grabación Digital



ANEXO 2. LÍNEA DE TIEMPO, CONTEXTO IMPLEMENTACIÓN CORE



PROGRAMA DE REINTEGRACIÓN DE EXCOMBATIENTES CON ENFOQUE COMUNITARIO –CORE-

◆ Leyes ◆ Decretos ◆ Sentencias ◆ Hechos conjurales ◆ Instituciones cerradas ◆ Resoluciones ◆ Programas OIM ◆ Instituciones nuevas ◆ Marco Jurídico para la Paz



COMPONENTE

PORCENTAJE

DEFINICIÓN: La reintegración económica determina el bienestar de la Persona en Proceso de Reintegración (PPR) y el de la comunidad receptora. Además, existe un estrecho vínculo entre la ausencia de ingresos, la reincidencia y el éxito de los programas de construcción de paz (Nussio, 2009).

Decreto 1391 de 2011

INSERCIÓN ECONÓMICA (Art.4): tiene como objetivo facilitar a la persona en proceso de reintegración, el acceso a una fuente de generación de ingresos. Puede otorgarse una sola vez. La PPR puede optar entre estímulo económico a la empleabilidad o capital semilla para financiar un plan de negocio.

ESTÍMULO ECONÓMICO A LA EMPLEABILIDAD (Art.5): incentivo a la permanencia de la PPR en una actividad productiva, autogestionada o gestionada por la ACR. Se otorga una sola vez. No se consigna directamente al desmovilizado. Puede ser utilizado para adquisición de vivienda.

ESTÍMULO ECONÓMICO A LA EMPLEABILIDAD (Art.5): consiste en un desembolso que realiza la ACR a la PPR para la financiación de un plan de negocio que facilite su reintegración económica. Se realiza una sola vez. No se consigna directamente al desmovilizado.

Resolución 0754 de 2012

BENEFICIO DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO (Art.12): conjunto de acciones realizadas por la ACR, tendientes a promover el acceso, la permanencia y el avance de la PPR, a programas de formación que impliquen el dominio operacional e instrumental de una ocupación determinada, la apropiación de un saber técnico y tecnológico integrado a ella, y la capacidad de adaptación dinámica a los cambios constantes de la productividad.

BENEFICIO ECONÓMICO PARA PLANES DE NEGOCIO O CAPITAL SEMILLA (Art.20):

Las modalidades del beneficio económico son:

- 1) **Emprendimiento**, que consiste en la creación o adquisición de unidades de negocio.
- 2) **Fortalecimiento**, que consiste en la inyección de capital a unidades de negocio que se encuentren activas y tengan una antigüedad mínima de doce (12) meses.

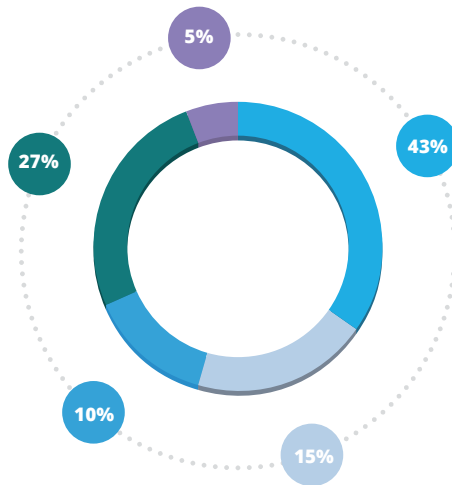


Anexo 4.PRESUPUESTO CORE 2003-2015

El Programa CORE tuvo un presupuesto de U\$ 123,715,813, discriminado de la siguiente forma:

COMPONENTE	PORCENTAJE
SAME	15%
Control preventivo y verificación	10%
Gestión del conflicto y construcción de paz	5%
Marco normativo de la reintegración	27%
Reintegración Económica, Social y Comunitaria	43%
Total	100%

Presupuesto por componente



- SAME
- Control preventivo y verificación
- Marco normativo de la reintegración
- Gestión del conflicto y construcción de paz
- Reintegración Económica, Social y Comunitaria

