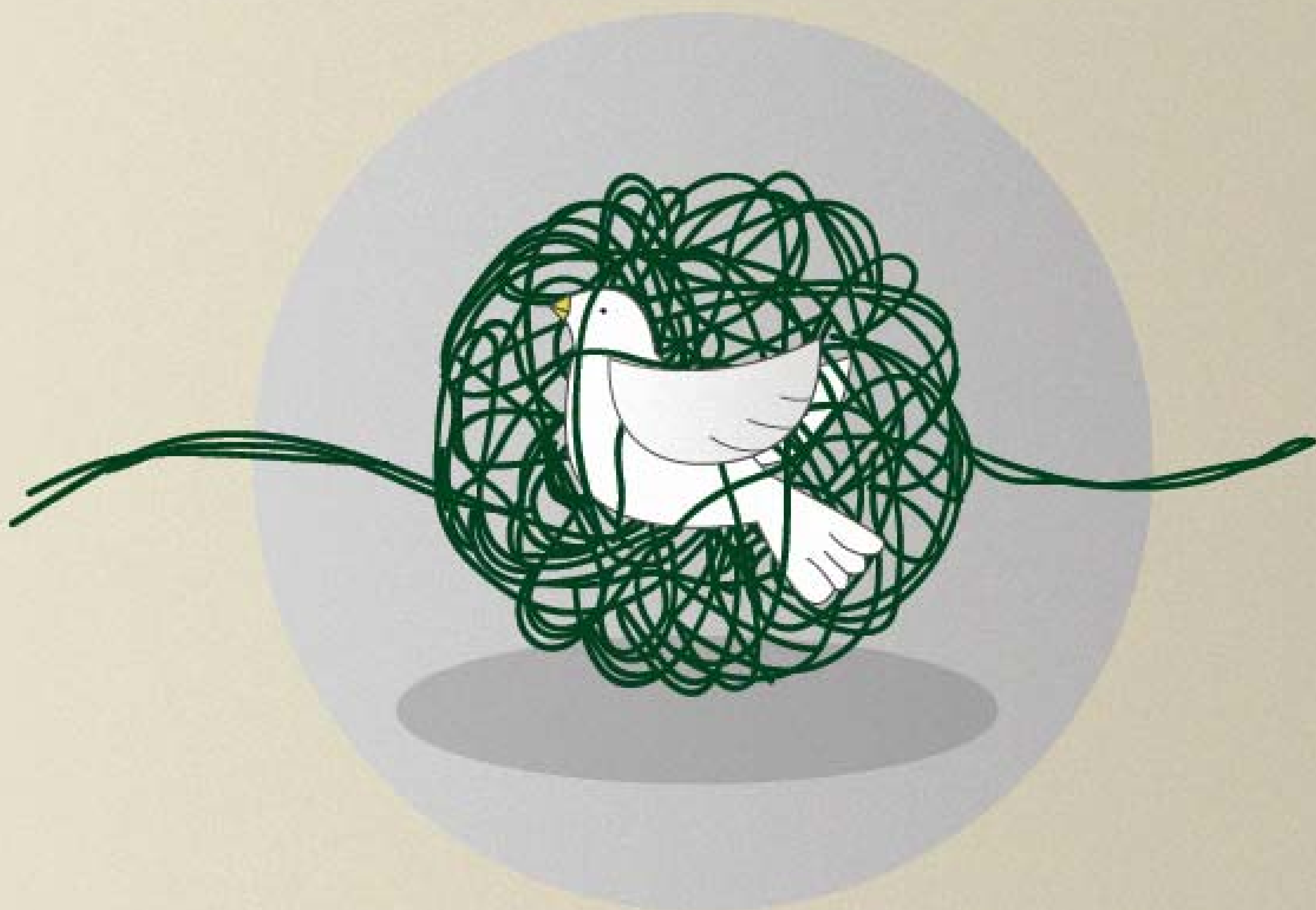


¿EN QUÉ VA LA REINCORPORACIÓN?

Retos y recomendaciones



Informe 02:
Seguimiento multi-partidista a la
implementación del Acuerdo de Paz
Noviembre 2019

En el marco de la función de control político del Congreso de la República, los Representantes y Senadores abajo firmantes, hemos venido adelantando un proceso de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC, incluyendo 12 visitas a Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación.

En el marco de ese proceso, en agosto de 2019 publicamos el primer Informe de Seguimiento, buscando dar cuenta de la situación frente a todos los puntos del Acuerdo. A partir de ese primer esfuerzo, consideramos necesario avanzar en informes temáticos, que nos permitan entrar en más detalle en los avances y retos en cada uno de los ejes del proceso de construcción de paz.

Por esa razón, hemos dedicado este segundo informe al proceso de reincorporación. Como lo establece el Acuerdo de Paz "sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera requiere de la reincorporación efectiva de las FARC-EP a la vida social, económica y política del país."

I. ¿Qué se acordó?

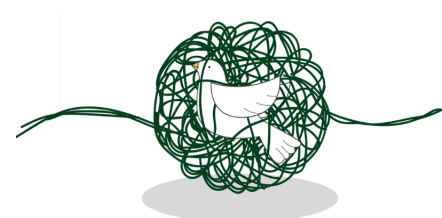
El sub-punto 3.2 del Acuerdo de Paz fue negociado en el llamado cónclave, al final del proceso de negociación, entre junio y agosto de 2016. La presión política por lograr un Acuerdo había incrementado, por lo que el tema de reincorporación social y económica se abordó de manera acelerada y sin participación de quienes venían trabajando en el tema en cada delegación¹.

Como resultado de ello: 1) se eliminó el enfoque territorial y la articulación con los PDET; 2) se mantuvo una tensión entre el enfoque colectivo

y el individual; 3) no se resolvió quién administraría el programa; 4) se privilegió una visión de corto plazo y poco sostenible de la reincorporación; y 5) se postergó el desarrollo de los detalles del programa para después de la firma del Acuerdo.

Así, el capítulo del Acuerdo de Paz sobre reincorporación económica y social contempla:

1. La creación de ECOMÚN como una organización de economía solidaria en cabeza de las FARC para promover la reincorporación colectiva, cuya afiliación por parte de los excombatientes es voluntaria.
2. La creación del Centro de pensamiento para adelantar estudios e investigaciones sociales y procesos de formación política.
3. La creación del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) integrado por miembros del Gobierno y de las FARC para definir las actividades y el cronograma del proceso de reincorporación.
4. La definición del proceso de acreditación y tránsito a la legalidad a través de la elaboración de los listados de quienes hubiesen dejado las armas.
5. El programa especial de reincorporación para menores de edad y su reconocimiento como víctimas del conflicto armado.
6. El reconocimiento de **8 millones de pesos para cada excombatiente para desarrollar su proyecto productivo**, que podría ser individual o colectivo;
7. El establecimiento de la renta básica mensual equivalente al **90% del SMMLV para cada**



1. Bermúdez Liévano, Andrés (2018). "Los debates de La Habana: una mirada desde adentro". Fondo de Capital Humano para la Transición Colombiana, Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT). P. 139.

excombatiente durante un período de 24 meses.

8. Una **asignación única de normalización equivalente a 2 millones de pesos por cada excombatiente.**

9. Los pagos de seguridad social en salud y pensiones a quienes no se encuentren vinculados a actividades remuneradas, durante 24 meses.

10. Los planes y programas sociales de educación, vivienda, cultura, recreación y deporte, protección y recuperación del medio ambiente, acompañamiento psico-social, y reunificación de familias, según lo que fuese establecido por el CNR.

Adicionalmente se acordó crear **26 Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)** para garantizar el proceso de dejación de armas que debía durar 180 días. En la práctica el proceso de dejación y extracción de armas culminó el 1 de agosto de 2017, 8 meses después de la ratificación del Acuerdo de Paz por parte del Congreso de la República.

Aunque el Acuerdo no contemplaba qué pasaría después con los ex combatientes, el Gobierno, a través de los Decretos 1274 y 2026 de 2017 creó **24 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)** por un período de 2 años (hasta el 19 de agosto de 2019) con el fin de “desarrollar actividades que faciliten la reincorporación a la vida civil en lo económico, lo social y lo productivo”, y estableció el suministro de víveres secos y frescos durante el mismo período.

II. ¿Quiénes son los excombatientes?

Como resultado del proceso de dejación de armas, según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 13.057 excombatientes fueron acreditados, de los cuales, **13.022 personas se encuentran en proceso de reincorporación².**

De estos, el 76% son hombres y el 23% son mujeres. Desafortunadamente el Registro Nacional de Reincorporación (RNR), en contravía de lo establecido en el Acuerdo de Paz, no contempló un enfoque de género, por lo que no es posible caracterizar cuál es el porcentaje de población LGBTQ.

Adicionalmente, el 17,6% de los excombatientes se reconoce como parte de un grupo étnico. De estos, el 66,4% indígena y el 29,4% afrocolombianos y afrodescendientes.

En cuanto a la distribución etaria, el 23% son jóvenes entre 18 y 25 años, el 72% son adultos entre 26 y 64 años, y el 4% son adultos mayores de 65 años.

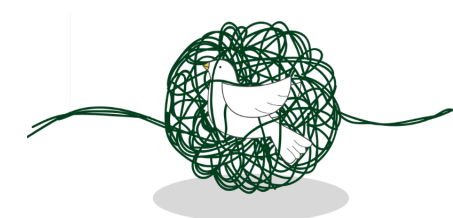
Adicionalmente, el 10,5% de los excombatientes señala tener alguna discapacidad.

III. ¿Dónde están?

El 69% de los excombatientes se encuentra fuera de ETCR, el 24% en los ETCR, y el 7% están pendientes de ser ubicados . Es importante recordar, que una vez cumplido con el proceso de tránsito a la legalidad (dejación de armas y acreditación) los excombatientes no tenían la obligación de permanecer en estos espacios.

2. Agencia para la Reincorporación y la Normalización (30 de junio de 2019). Presentación: "Panorama general, educación, salud, hábitat, generación de ingresos: Registro Nacional de Reincorporación". Bogotá.

3. Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN (31 de agosto de 2019). "ARN en cifras". Bogotá.



Entre febrero de 2017 y agosto de 2019 la población de los ETCR se redujo en un 56% al pasar de 7.120 a 3.112 habitantes. La FIP ha identificado que la decisión de abandonar los ETCR ha estado relacionada con: 1) riñas con los líderes de los espacios territoriales; 2) problemas con la infraestructura; y 3) búsqueda de mejores oportunidades económicas en otras zonas⁴.

Este fenómeno ha generado la creación informal de las llamadas Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR), que según la ARN no existen en el ordenamiento jurídico vigente.

Según el componente FARC del CNR, con corte a septiembre de 2019, hay entre 66 y 72 NAR, de las cuales, 41 cuentan con una población cercana a las 2.200 personas, incluyendo casi 300 niños, niñas y adolescentes⁵.

De estas NAR, el 11,1% son urbanas y el 88,9% son rurales. Adicionalmente, el 55,5% se ubican en municipios PDET, y el 32% de los homicidios de excombatientes han acontecido en municipios con presencia de NAR.

En cuanto a la población de ex combatientes en los ETCR, de cara al fin de la figura jurídica el 15 de agosto de 2019, la ARN adelantó un análisis según el cual 13 ETCR tienen vocación de consolidación⁶ y 11 presentan barreras de

estabilización⁷. Los primeros, tienen vocación de transformación en centros poblados y/o productivos, y los segundos, son susceptibles de traslado.

Si bien la ARN ha definido un presupuesto de \$12.185 millones de pesos para el proceso de transición de los ETCR⁸, los mensajes de incertidumbre sobre su continuidad son persistentes. Un ejemplo de esto es el Decreto 1629 de 2019, que deja en cabeza del Gobierno Nacional la definición de los lugares y términos para la continuidad de estos espacios.

I. ¿En qué va la reincorporación?

A la fecha, casi 3 años desde su creación, el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) no ha cumplido con su principal tarea, que era establecer una ruta de reincorporación que definiera las actividades y el cronograma del proceso. El 29 de julio de 2019 el CNR presentó una propuesta de Ruta que se encuentra en proceso de retroalimentación por parte de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación⁹.

Como resultado de esta falta de certeza, los esfuerzos por implementar medidas de reincorporación social y económica han avanzado en un clima de inmensa incertidumbre y cortoplacismo.

4. Fundación Ideas para la Paz (2019). "Las trayectorias de la reincorporación y la seguridad de los excombatientes de las FARC: riesgos, respuestas del Estado y tareas pendientes". Bogotá: Serie Notas Estratégicas No.11.

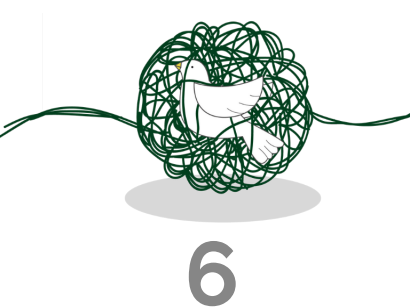
5. Hay varias NAR con un número relevante de integrantes, tales como la NAR de Mandé en Urrao (98) y las NAR de El Diamante (160) y La Julia (140) en La Uribe.

6. ETCR con vocación de consolidación: Agua Bonita (La Montañita - Caquetá); Monterredondo (Miranda - Cauca); Llano Grande (Dabeiba - Antioquia); La Fila (Icononzo - Tolima); El Estrecho (Patía - Cauca); Pondores (Fonseca - Guajira); Colinas (San José del Guaviare - Guaviare); La Guajira (Mesetas - Meta); La Plancha (Anorí - Antioquia); El Oso (Planadas - Tolima); La Reforma (Vista Hermosa - Meta); Miravalle (San Vicente - Caquetá); Tierra Grata (Manaure - Cesar).

7. ETCR con algunas barreras de Estabilización: La Variante (Tumaco - Nariño); San Antonio (Caldono - Cauca); El Ceral - La Elvira (Buenos Aires - Cauca); Caracolí (Carmen del Darién - Chocó); Carrizal (Remedios - Antioquia); Charras (San José del Guaviare - Guaviare); Caño el Indio (Tibú - Norte de Santander); Yari (La Macarena - Meta); Filipinas (Araucaria - Arauca); Santa Lucía (Ituango - Antioquia); y La Pradera (Puerto Asís - Putumayo).

8. Agencia para la Reincorporación y la Normalización (12 de julio de 2019). Respuesta a derecho de petición con radicado OF19-019235/IDM112000. Bogotá.

9. Agencia para la Reincorporación y la Normalización (10 de octubre de 2019). Respuesta a derecho de petición con radicado OF19-028574/IDM112000. Bogotá.



Lo que mejor avanza son las medidas humanitarias y de asistencia básica. Por concepto de **Asignación Única de Normalización** según la ARN se han beneficiado 12.849 personas¹⁰, es decir, un **97% del total de excombatientes acreditados**.

En cuanto a la Renta Básica el artículo 284 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 estableció que una vez cumplidos los veinticuatro (24) meses correspondientes a la misma, se otorgaría una asignación mensual equivalente al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, sujeta al cumplimiento de la Ruta de Reincorporación.

En este sentido, con corte al 31 de agosto de 2019, hay 1.562 personas con renta básica y 9.947 con asignación mensual¹¹, con lo que **un 88,3% (11.509) del total de personas en proceso de reincorporación reciben renta o asignación mensual**. Si esto se compara con las 11.979 personas que recibían renta básica al 31 de junio de 2019, en tan solo un mes, 470 personas dejaron de contar con el apoyo económico básico.

En cuanto al componente de planes y programas sociales, **el 98% (12.985) de los excombatientes se encuentran afiliados al sistema de salud**¹². El 42,9% de las personas usa algún método anticonceptivo y el 40,9% ha recibido atención sexual y reproductiva. Por otro lado, el 22,7% de los excombatientes manifestó haber recibido algún tipo de acompañamiento psicosocial, mientras que el 55,5% quiere

acceder a este servicio. **El 82% de las personas, (10.827 excombatientes) cuentan con afiliación a algún régimen pensional**, destacando que de estos sólo el 2% se encuentra vinculado a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)¹³.

En educación, según el RNR, el 92,7% de las personas en reincorporación sabe leer y escribir, y además, el 79,2% cuenta con algún grado o ciclo educativo certificado¹⁴. Sin embargo, aunque el 86,1% manifestó su interés en estudiar o seguir estudiando, tan **solo el 40,7% de los excombatientes en proceso de reincorporación ha accedido al sistema educativo**¹⁵.

Finalmente, según el RNR, el 35,1% de los excombatientes informó vivir en arriendo, mientras que el 9,3% vive en vivienda propia y el 28,5% en espacios con permiso del propietario sin pago alguno. Además, un 14,3% afirmó no contar con servicios públicos.

Pero el área de mayor preocupación es el acceso a proyectos productivos, porque de este componente depende en gran medida la sostenibilidad de todo el proceso.

En cuanto al acceso a proyectos productivos institucionales, con corte al 10 de octubre de 2019, tan solo el 16,7% de los excombatientes en proceso de reincorporación se habían beneficiado con proyectos desembolsados, para un total de 576 proyectos productivos que benefician a 2.181 excombatientes.

10. Corte a 10 de julio de 2019: Agencia para la Reincorporación y la Normalización (12 de julio de 2019). Respuesta a derecho de petición con radicado OF19-019235/IDM112000. Bogotá.

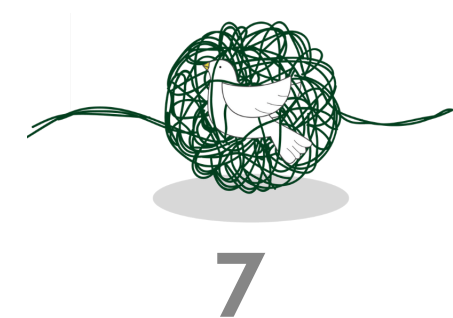
11. Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN (31 de agosto de 2019). "ARN en cifras". Bogotá.

12. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (31 de agosto de 2019). "Informe de gestión 7 de agosto 2018 – 31 de agosto 2019". Bogotá.

13. Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN (31 de agosto de 2019). "ARN en cifras". Bogotá.

14. 36,8% nivel de primaria básica, 19,2% nivel de básica secundaria y 23,2% nivel de educación media o superior.

15. Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN (31 de agosto de 2019). "ARN en cifras". Bogotá.



Adicionalmente, hay 1.820 personas beneficiadas con 37 emprendimientos productivos denominados XB¹⁶ ("Extra Budget") financiados con \$2.197 millones de Cooperación Internacional¹⁷. Sumando estos beneficiados con los de proyectos desembolsados por el Gobierno Nacional, se cuenta con un total de 4.001 excombatientes, lo cual significa que tan solo el 30,7% de las personas en proceso de reincorporación cuenta con un emprendimiento o proyecto productivo.

Bajo cualquiera de las dos ópticas, **entre el 70% y el 83% de los excombatientes aún no han tenido acceso a un proyecto productivo**. Y desde un punto de vista territorial, **solo el 50% de los ETCR cuentan con algún proyecto productivo desembolsado**.

Lo anterior es especialmente grave si se tiene en cuenta que para 2020 el presupuesto la Agencia para la Reincorporación y Normalización sufrió una **reducción del 6,7%**. De ahí que si la ARN destinara todo su presupuesto de inversión a poner en marcha nuevos proyectos productivos, tan solo lograría beneficiar a 166 personas en el próximo año.

Finalmente, tan **solo el 5,6% de los excombatientes ha accedido a la reincorporación institucional**, principalmente como funcionarios de la UNP, la ARN y el Ministerio del Deporte.

V. ¿Cuál es su situación de seguridad?

La seguridad personal ha sido uno de los

principales retos de la implementación del Acuerdo. Según la Fiscalía a septiembre 10 de 2019 se registran 137 homicidios de excombatientes de las FARC y 33 de familiares, además de 113 amenazas a excombatientes y 3 a familiares¹⁸. No obstante, es necesario recalcar que según el Partido FARC, **con corte al 25 de octubre de 2019 se habían registrado 168 muertes violentas y 11 desapariciones forzadas desde la firma del Acuerdo**.

A partir de la información disponible, la Fiscalía y la Consejería para la Estabilización y la Consolidación han encontrado que el 69% de afectaciones se ha producido contra hombres, en procesos individuales de reincorporación por fuera de los ETCR, ubicados en sectores rurales¹⁹. Los departamentos con mayor afectación por homicidio de excombatientes son Cauca, Antioquia, Nariño, Caquetá y Norte de Santander; y los municipios con mayor registro son Tumaco, Ituango, Argelia, El Tarra y Corinto; todos municipios PDET.

En cuanto al esclarecimiento de los hechos, la Fiscalía presenta avances investigativos en 69 hechos, lo que corresponde al 48,5%. En estos hechos están vinculadas organizaciones criminales como los grupos disidentes de las FARC (GAOR) 36,23%, el GAO "Clan del Golfo" 11,59%, el ELN 11,59%, organizaciones criminales tipo C 11,59%, el GAO "Pelusos" 7,54% y "Los Caparros" 1,44%²⁰.

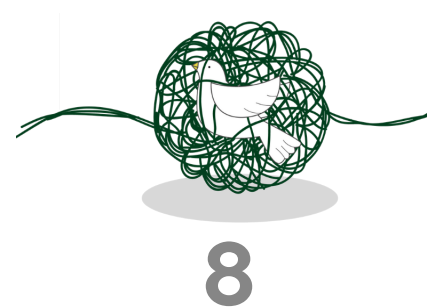
16. El presupuesto de los emprendimientos XB destina tan solo \$1,2 millones por cada persona beneficiada; por lo tanto, no se puede considerar que estas 1.820 personas cuentan con un proyecto productivo en los términos definidos por el Acuerdo.

17. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (31 de agosto de 2019). "Informe de gestión 7 de agosto 2018 – 31 de agosto 2019". Bogotá.

18. Fiscalía General de la Nación (10 de septiembre de 2019). Respuesta a derecho de petición con radicado No. 20195700003791. Bogotá.

19. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (27 de junio de 2019). "Medidas de seguridad para excombatientes FARC". Bogotá.

20. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (27 de junio de 2019). "Medidas de seguridad para excombatientes FARC". Bogotá.



IV. Conclusiones y recomendaciones

La reincorporación efectiva de los 13.057 excombatientes de las FARC es una garantía fundamental para la seguridad territorial y un elemento esencial para la construcción de paz. La falta de detalle en el capítulo de reincorporación del Acuerdo de Paz sin duda ha dificultado su implementación. Pero avanzar cuanto antes en reincorporarlos de manera efectiva a la vida civil es la única manera de asegurar la no repetición del conflicto armado.

Para tal efecto sugerimos:

1. Reconocer que la política de reincorporación es un elemento esencial de la política de seguridad nacional.

2. Avanzar cuanto antes y de manera participativa en la aprobación, expedición, publicación y puesta en marcha de la Ruta de Reincorporación con el fin de generar garantías de estabilidad jurídica y económica, estableciendo las fases del programa y los plazos y metas para su cumplimiento. La ruta deberá incluir el componente económico, así como los planes y programas sociales concretos de educación, vivienda, cultura, recreación y deporte, protección y recuperación del medio ambiente, acompañamiento psico-social, y reunificación de familias.

3. Reconocer en la Ruta de manera diferenciada las estrategias para la reincorporación efectiva en ETCR, NAR y dispersos, así como los distintos enfoques de género, étnico y etario.

4. Garantizar la articulación entre la Ruta de Reincorporación, la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y con los programas de sustitución de cultivos ilícitos, de tal forma que los excombatientes participen en la transformación de los territorios más afectados por el conflicto

armado con acciones que aporten a la convivencia, la reconstrucción del tejido social y la reconciliación, y que las políticas de reincorporación no solo beneficien a los excombatientes sino a toda la comunidad.

5. Avanzar de manera decidida en la reincorporación institucional, por ejemplo vinculando a excombatientes como guardaparques.

6. Acelerar la formulación y aprobación de los proyectos productivos, de tal forma que en el plazo de un año el 100% de los excombatientes que así lo deseen estén vinculados a un proceso económico sostenible y con visión de futuro.

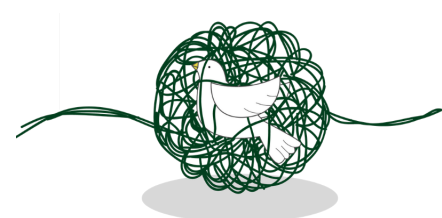
7. Tomar todas las medidas para asegurar la continuidad de la mayor cantidad posible de ETCR, donde se ha preservado con mayor efectividad la seguridad de los excombatientes.

8. Acelerar el proceso de dotación de tierras a excombatientes aplicando las herramientas jurídicas vigentes con el fin de apalancar el desarrollo de proyectos productivos. (Decreto 756 de 2018, Decreto 902 de 2017 y Decreto 758 de 2017).

9. Reforzar la búsqueda de los 890 excombatientes pendientes por ubicar, e identificar a las 470 personas que dejaron de contar con el apoyo económico básico para apoyarlas en el cumplimiento de las condiciones del programa.

10. Avanzar en la definición de la situación de las personas que están a espera de acreditación y quienes a pesar de estar acreditados se mantienen privados de la libertad.

11. Avanzar en la conformación de la Unidad Técnica de Reincorporación, de la ARN, con el



fin de lograr que los excombatientes puedan incidir en el enfoque que se les da a las acciones específicas que definen el rumbo del proceso.

12. Articular la información de la ARN con la estrategia de seguridad para excombatientes liderada por el sector Defensa y reorientarla hacia la prevención.

13. Poner en marcha la estrategia de judicialización de las organizaciones de crimen organizado que contempla el Acuerdo de Paz, fortaleciendo la capacidad de investigación técnica judicial y la presencia de fiscales y jueces en los municipios PDET.

14. Avanzar en la formulación e implementación

de una estrategia para la atención y garantía integral de derechos de niños, niñas y adolescentes, hijos e hijas de excombatientes, tanto en los ETCR, como por fuera de ellos. Dicha estrategia deberá avanzar en la provisión de servicios de guardería, salud, educación, protección y seguridad alimentaria.

15. Cesar cualquier intento de reformar el Acuerdo de Paz, y activar el mecanismo de monitoreo y verificación del cumplimiento de las sanciones propias que contempla el Acuerdo de Paz, con el fin de poder avanzar en el descuento del cumplimiento del tiempo de la sanción por parte de los excombatientes y en la realización de actos de reconocimiento de responsabilidad y acciones de contribución a la reparación de las víctimas.

Juanita Goebertus
Alianza Verde

Temístocles Ortega
Cambio Radical

Iván Cepeda Castro
Polo Democrático

Wilmer Leal
Alianza Verde

John Jairo Cárdenas
Partido de La U

Carlos Ardila
Partido Liberal

David Racero
Decentes

José Daniel López
Cambio Radical

Roy Barreras
Partido de La U

Luis Fernando Velasco
Partido Liberal

Antonio Sanguino
Alianza Verde

María José Pizarro
Decentes

Angélica Lozano
Alianza Verde

