La reincorporación económica de los excombatientes de las FARC

Retos y riesgos a futuro

Notas Estratégicas | 09

FIP
FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

La reincorporación económica de los excombatientes de las FARC

Retos y riesgos a futuro

Notas Estratégicas

09

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Bogotá, Julio 2019

La reincorporación económica de los excombatientes de las FARC

Retos y riesgos a futuro

Área Empresas, Paz y Derechos humanos

Autores:
Harold Martínez
Iona Lefebvre

Edición y corrección de estilo:
Elizabeth Reyes Le Paliscot
Martín Franco Vélez

Créditos fotografías de portada
ETCR Llano Grande, Dabeida, Antioquia y proyectos productivos en Pondores (La Guajira) y Colinas (Guaviare) / MisiónONU Colombia

Diseño y diagramación
Ladoamable ltda
www.ladoamable.com

ISBN
978-958-5517-30-1

Fundación Ideas para la Paz
Calle 100 No. 8A - 37 Torre A. Of. 305. Bogotá
Tel. (57-1) 218 3449
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

Serie Notas Estratégicas No. 09 / Julio 2019

Contenido

6 **PRESENTACIÓN**

Las trayectorias de la reincorporación: tensiones, avances y tareas pendientes

11 **INTRODUCCIÓN**

13 **ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO DE LA REINCORPORACIÓN ECONÓMICA**

Antecedentes de la reincorporación en aspectos económicos

¿QUÉ SE NECESITA PARA UNA REINCORPORACIÓN ECONÓMICA EXITOSA?

Voluntad política y articulación institucional

Beneficios económicos y generación de ingresos en el marco de la reincorporación económica

Articulación con el sector empresarial

38 **RECOMENDACIONES**

Voluntad política y articulación institucional

Priorización en la agenda pública promovida por las partes

Articulación institucional

Mecanismos para la generación de ingresos sostenibles

Vinculación del sector empresarial

Acrónimos

ACR	Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ARG	Áreas de Reincorporación Grupal
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
CCB	Cámara de Comercio de Bogotá
CNN	Consejo Nacional de Normalización
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación
CRC	Consejos Regionales de Competitividad
CTR	Consejos Territoriales de Reincorporación
DDR	Desarme, desmovilización y reinserción
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FIP	Fundación Ideas para la Paz
M-19	Movimiento 19 de abril
MAQL	Movimiento Armado Quintín Lame
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
RNR	Registro Nacional de Reincorporación
SAE	Sociedad de Activos Especiales
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
SPE	Servicio Público de Empleo
UAEOS	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
ZVTN	Zonas Veredales Transitorias de Normalización

Presentacion

Las trayectorias de la reincorporación: tensiones, avances y tareas pendientes

En agosto cumplirá dos años el proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC, justo en la misma fecha en que los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) perderán vigencia jurídica, al menos en su esquema actual. Más allá de las preguntas que esta situación suscita frente al futuro de los excombatientes, lo cierto es que este proceso ha sido, desde el inicio, uno de los principales desafíos de la implementación del Acuerdo Final firmado entre el Estado colombiano y las FARC, en noviembre de 2016. De su éxito dependerá, en gran medida, que el país avance en la consolidación de la paz y que los excombatientes tengan opciones reales para que su tránsito a la vida civil sea sostenible, mitigando así el riesgo de reincidencia y contribuyendo al cierre de ciclos de violencia.

Luego de la fase de dejación de armas por parte del grupo guerrillero, 13.190 personas fueron acreditadas como excombatientes. De ese grupo, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), informó, en abril de este año, que 10.415 excombatientes se encuentran actualmente desarrollando el proceso de reincorporación social y económico.

Si bien el país contaba con una amplia experiencia en procesos de desmovilización colectiva e individual, el proceso con las FARC ha implicado un desafío distinto: el enfoque que se definió en La Habana incorporó nuevos elementos, como la concertación entre las partes de los principales lineamientos del proceso y una perspectiva colectiva, por parte de las FARC, que busca mantener la cohesión del grupo y apuntalar un proyecto político.

En la negociación del Acuerdo Final, las FARC se opusieron al modelo de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) que había sido aplicado en la última década a los combatientes que se desmovilizaron colectivamente de grupos paramilitares y a guerrilleros que dejaron las filas de manera individual. Consideraban que había sido diseñado para otro tipo de excombatientes y que no se ajustaba a las expectativas del grupo. Además, afirmaron que no ofrecía una perspectiva de largo plazo, ni permitía la construcción de proyectos de vida duraderos.

En contraste con el estricto y detallado cronograma que se trazó para los primeros 180 días de la implementación del Acuerdo de Paz –que arrancaba con el Día D y señalaba los hitos específicos para el cese y la dejación de armas–, la reincorporación fue definida de manera muy general, en medio de las presiones y la urgencia para finalizar la etapa de negociaciones en La Habana. Esto se refleja en el Acuerdo Final: mientras que el cese al fuego y la dejación de armas ocupan 65 páginas, la reincorporación económica tiene apenas seis[1].

El proceso de reincorporación de las FARC se ha forjado en torno a dos visiones que, aunque distintas, no son necesariamente antagónicas. Una es el modelo de la ruta individual, con la que el país construyó una importante y reconocida experiencia institucional; la otra es el modelo colectivo, ampliamente defendido por los líderes de esa guerrilla.

La experiencia de 30 años que tiene Colombia en desmovilizaciones, así como las lecciones aprendidas, son una oportunidad que quizás no ha sido aprovechada del todo en el proceso de

1 Bermúdez, A. (Ed.) (2018). Los debates de La Habana: una mirada desde adentro. Bogotá: Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT).

reincorporación de las FARC. Desde la fase inicial de dejación de armas, pasando por la creación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los ETCR, se presentaron retrasos y no se contó con la infraestructura necesaria. Además, asuntos neurálgicos como la ausencia de una estrategia diferenciada para los mandos medios y las milicias, pudo incrementar el riesgo de reincidencia por parte de los excombatientes.

La reincorporación ha avanzado a través de la prueba y el error, en un camino que no ha estado exento de tropiezos. Si bien su implementación recae sobre el Gobierno Nacional, las FARC tienen una responsabilidad compartida, determinante para el éxito de este proceso.

A casi dos años del tránsito a la vida civil de los excombatientes, la FIP presenta un balance de la reincorporación desde dos dimensiones: la económica y la que aborda las trayectorias de los excombatientes y sus condiciones de seguridad.

En un primer documento abordamos la reincorporación económica, identificando las oportunidades para fortalecerla y dinamizarla. Hasta ahora, este proceso ha privilegiado la generación de proyectos productivos, individuales y colectivos, por encima de la inclusión laboral en el mercado formal. Esto en consonancia con las aspiraciones de los excombatientes, quienes, en un 96%, reportan que prefieren un proyecto productivo[2].

Dada esta realidad, es necesario tener en cuenta los aprendizajes del Estado colombiano en procesos de generación de ingresos para personas que están en tránsito hacia la vida civil. La consolidación de iniciativas productivas, por ejemplo, requiere de procesos de largo plazo que incluyen programas de acompañamiento para la estabilización socioemocional de los excombatientes, así como procesos de formación académica y técnica. El reto es mayor cuando se trata de desarrollar proyectos productivos en zonas rurales, por las brechas en materia de infraestructura, tecnificación y acceso a servicios y mercados de comercialización.

Para hacerse a una idea, la ARN reportó hace un año que, de las 16.219 unidades de negocio desembolsadas a excombatientes de las AUC y desmovilizados individuales de las guerrillas, 7.150 se encuentran en funcionamiento[3] (44%)[4], implementadas en su mayoría en áreas urbanas. En materia de empleabilidad, cerca del 70% de los excombatientes de las AUC y desmovilizados individuales de las guerrillas están ocupados, pero tan solo un 25% se encuentra en la formalidad. Cifras que reflejan el gran esfuerzo que significa consolidar procesos de generación de ingresos sostenibles.

La FIP reconoce que ha habido avances significativos, particularmente en lo relacionado con la entrega de los beneficios económicos que se pactaron en el Acuerdo Final. Sin embargo, persisten retos notorios.A la fecha, se han aprobado 24 proyectos productivos colectivos y cerca de 160 individuales, y 1.242 excombatientes (9.4%) han podido acceder a un proyecto. Adicionalmente, según la ARN, para abril de este año, 701 excombatientes se encontraban trabajando en la Unidad Nacional de Protección (UNP) y 29 más en la misma ARN[5]. A todo esto se suma que ac-

2 Dato del Registro Nacional de Reincorporación que lleva la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN).

3 ARN. La reintegración en cifras, Cuadro 10. Estado de las Unidades de Negocio, corte abril de 2018.

4 ARN. La reintegración en cifras, Hoja de datos, marzo de 2018. http://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/Cifras/Hoja%20de%20datos.%20Marzo%20de%202018.pdf

5 Agencia para la Reincorporación y Normalización. Respuesta a derecho de petición emitida el 21 de mayo de 2019.

tualmente se está definiendo el futuro de los 24 ETCR así como la continuidad de beneficios como el apoyo de alimentación y renta básica[6].

Basados en este análisis, la FIP identifica tres elementos claves para el éxito del proceso de reincorporación económica de las FARC: la voluntad política y la articulación institucional; las opciones de generación de ingresos (especialmente los proyectos productivos); y la articulación con el sector empresarial a nivel nacional y regional. Sobre este último, una de las recomendaciones gira en torno a la promoción de espacios de reconocimiento y acercamiento con las FARC, para transformar los imaginarios que cada parte tiene de la otra y buscar construir una nueva narrativa enfocada en el desarrollo y la inclusión territorial.

En un segundo documento, analizamos las distintas trayectorias de la reincorporación y las condiciones de seguridad. Luego del desarme de las FARC, sus integrantes siguieron trayectorias diferenciadas, asociadas a procesos colectivos e individuales. Es relevante mencionar que la población excombatiente no está en la obligación de seguir una única ruta de reincorporación, pero sí tiene el compromiso de no volver a las armas, contribuir a la convivencia pacífica y participar en la transformación de las condiciones que facilitaron la persistencia de la violencia en el territorio.

El proceso de reincorporación ha tendido hacia la atomización y la dispersión. Si bien los ETCR son los espacios principales para el desarrollo de iniciativas y proyectos colectivos, la mayoría de los excombatientes no reside en ellos; de hecho, de acuerdo con la ARN, solo el 26% lo hace. Sin embargo, según el trabajo de campo realizado por la FIP, un porcentaje significativo de excombatientes mantienen conexión con los ETCR, que se han convertido en puntos de encuentro y articulación. Además, hay que considerar los nuevos asentamientos, formalmente denominados Áreas de Reincorporación Grupal (ARG), en los que podrían ubicarse entre 1.500 y 1.800 excombatientes.

La salida de los excombatientes de los ETCR no tiene una única explicación. Además de las preferencias individuales, detrás de esta dinámica se encuentran los rezagos y la incertidumbre que ha acompañado al proceso de reincorporación. La reducida oferta institucional, la escasa infraestructura en los ETCR, los retrasos en los proyectos productivos y la falta de claridad sobre la continuidad de estos espacios, han influido en la decisión de los excombatientes.

El hecho a destacar es que la mayoría de desmovilizados se encuentran en el proceso de reincorporación y que se desconoce la ubicación de tan solo el 9%, lo cual no quiere decir que se encuentren en la ilegalidad o que estén vinculados a algún grupo armado al margen de la ley. Este es un hecho significativo considerando las fallas que ha tenido el proceso, las difíciles condiciones de seguridad en las zonas donde se encuentra esta población, y la presión de distintas facciones armadas para que retornen a la actividad armada.

En este segundo documento la FIP identifica tres temas que, desde la perspectiva de la seguridad, han impactado a la reincorporación. Primero, las agresiones y homicidios contra excombatientes de las FARC. Según el más reciente reporte de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, 123 exintegrantes de esta guerrilla han sido asesinados desde la firma del Acuerdo de Paz[7]. Segundo, las disidencias. La FIP encontró que hay una idea errada respecto a la formación

6 Renta básica se refiere al beneficio económico establecido en el acuerdo mediante el cual los excombatientes acreditados podrían recibir el 90% de un salario mínimo durante los primeros 24 meses de su proceso de reincorporación.

7 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2019). Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad. S/2019/530

y naturaleza de estos grupos: se tiende a pensar que todos los excombatientes que no han sido ubicados hacen parte de estas facciones y que todos sus miembros son excombatientes de las FARC. Pero la realidad es más compleja. Si bien un porcentaje de sus integrantes pertenecieron a esta guerrilla, se han fortalecido reclutando personas que no hicieron parte de esa agrupación subversiva y absorbiendo a grupos criminales pequeños que ya operaban en los territorios.

Tercero, la situación de seguridad de los territorios donde se encuentran los excombatientes. El 80% de los homicidios de exintegrantes de las FARC han ocurrido en zonas donde hay diferentes economías ilegales y múltiples grupos armados. La protección de estas personas no se puede separar de las dinámicas de violencia, criminalidad y confrontación que afectan por igual al resto de la población.

La FIP reconoce los anuncios recientes del Gobierno de adoptar medidas que protejan a los excombatientes de las FARC. Para responder a las agresiones y los homicidios, es necesario abordar la seguridad desde la perspectiva del territorio y sus interacciones, fortaleciendo las capacidades locales y la reincorporación comunitaria. Se requiere enfocar los esfuerzos en las zonas más críticas, con una perspectiva balanceada que vaya más allá de las respuestas reactivas.

Es importante señalar, además, que las dos dimensiones que abordamos en los informes –la económica y la seguridad de los excombatientes–, se influyen mutuamente y resultan necesarias para el tránsito a la vida civil. En estos dos ámbitos, el Gobierno y las FARC deben dar mensajes y respuestas claras a los excombatientes, reconociendo las distintas trayectorias de la reincorporación. El compromiso de la gran mayoría de las personas que se encuentran en este proceso es evidente; pese al descontento generalizado con el Estado y sus propios líderes, no quieren dar marcha atrás. Pero la falta de claridad sobre lo que viene, plantea dudas y genera incertidumbre.

Estamos en un momento clave, que requiere de un esfuerzo conjunto y articulado respaldado por recursos, y que, a su vez, convoque a distintos actores y sectores locales y nacionales. En medio de la polarización que rodea la implementación del Acuerdo de Paz, el Estado y las FARC deben trabajar de manera corresponsable en el impulso del proceso de reincorporación, identificando y promoviendo opciones concretas para los excombatientes. Esta es una tarea que nos debe convocar y sobre la cual deberíamos forjar un consenso.

María Victoria Llorente
Directora Ejecutiva

INTRODUCCIÓN

Introducción

No hay duda que la integración económica de los excombatientes a la economía formal, bajo condiciones que les garanticen una vida digna, es un elemento esencial para asegurar su reincorporación exitosa; es decir, aquella donde los excombatientes dan el paso y permanecen en la vida civil.

Pese a la extensa evidencia internacional y nacional sobre las consecuencias que acarrearía un fracaso en este proceso, la reincorporación económica sigue siendo un desafío para el Estado colombiano por cuenta de la nueva ola de excombatientes que se desmovilizaron tras la firma del Acuerdo de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en noviembre de 2016. A ello se suman dilemas estructurales, como las brechas de desarrollo en el campo colombiano que inhiben la eficiencia en la producción y comercialización; los vacíos e incertidumbre sobre las reglas de juego de la reincorporación económica colectiva e individual, y la persistencia de economías ilegales que se configuran en rutas de escape para algunos excombatientes que desconfían de lo que implica apostarle a nuevas formas de ingreso legal.

Aún es largo el camino que debe recorrer el Estado colombiano con los excombatientes de las FARC desmovilizados en 2017. El pasado 15 de abril, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) informó que, según el Registro Nacional de Reincorporación (RNR), el 95.7% de los excombatientes de las FARC encuestados (10.415 en 431 municipios) aspira a tener un proyecto productivo, mientras que solo el 4.3% quiere insertarse en el mercado laboral. Este escenario refleja que, aunque son valiosos los aprendizajes adquiridos por el Estado colombiano en materia de generación de capacidades de empleabilidad de los excombatientes, se requiere de un esfuerzo significativo de innovación para asegurar que las apuestas de emprendimientos rurales de los excombatientes puedan consolidarse como unas fuentes de ingreso sostenibles en el tiempo.

Aunque son valiosos los aprendizajes en materia de generación de capacidades de empleabilidad de los excombatientes, se requiere de un esfuerzo significativo de innovación para asegurar que las apuestas de emprendimientos rurales puedan consolidarse como unas fuentes de ingreso sostenibles

Ante los crecientes debates que se han dado sobre el balance de la reincorporación económica de los excombatientes de las FARC y la continuidad de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)[1], la Fundación Ideas para la Paz (FIP) se propone informar sobre los avances en la materia y plantear algunas recomendaciones para sortear los obstáculos vigentes que comprometen el progreso de dicha reincorporación. Para el efecto, se realizaron entrevistas semiestructuradas con excombatientes de las FARC, representantes de la cooperación internacional y funcionarios del Gobierno Nacional. Además, se solicitaron datos oficiales y se accedió a otras fuentes públicas de información del Gobierno y de prensa.

Por un lado, y basándose en la información disponible desde agosto de 2017 sobre la reincorporación económica de los excombatientes de las FARC, la FIP identifica que existen avances significativos en lo relacionado con el acceso a los beneficios básicos establecidos en el Acuerdo Final. A la fecha, hay 24 proyectos productivos colectivos y cerca de 160 individuales aprobados.

Uno de los principales desafíos es que tan solo 1.244 excombatientes (lo que equivale al 9,4%), han accedido a un proyecto productivo individual o colectivo. Esto se da en medio de la definición del futuro de los ETCR y de la permanencia de la asignación de la renta básica y la alimentación al casi 90% de excombatientes que aún carecen de opciones reales de generación de ingresos. Adicionalmente, otro desafío se encuentra en la necesidad de armonización de los instrumentos de política pública, como forma de reducir la incertidumbre de las reglas de juego que enmarcan la reincorporación económica de los excombatientes de las FARC.

El documento se divide en tres secciones: primero, una revisión histórica de otros procesos de integración a la economía formal de excombatientes en Colombia; luego, el análisis de los principales factores que, a juicio de la FIP, son vitales para el éxito de la reincorporación económica y cómo se encuentra su implementación; y, finalmente, el planteamiento de algunas recomendaciones para dar luces sobre medidas de manejo de las brechas y desafíos identificados.

[1] De acuerdo con el Decreto 1274 de 2017 y el Decreto 2026 de 2017, los ETCR son espacios para capacitar a los integrantes de las FARC-EP para su reincorporación a la vida civil, preparar proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas, en un modelo de reincorporación comunitaria. Ver: ARN. Los ETCR. Disponible en: http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/Los-ETCR.aspx

ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO DE LA REINCORPORACIÓN ECONÓMICA

01

I. Antecedentes y marco normativo de la reincorporación económica

1.1. Antecedentes de la reincorporación en aspectos económicos

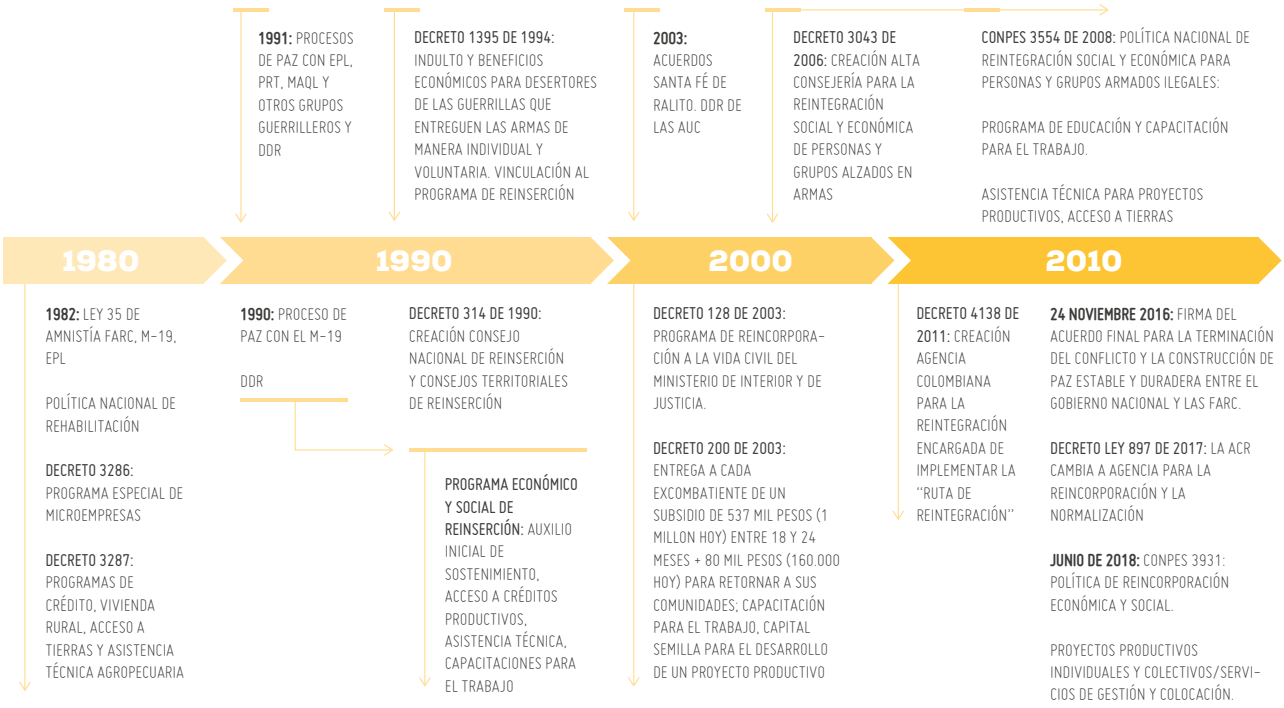
Los procesos de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) no son nuevos en Colombia. Esta línea de tiempo muestra los principales hitos de los procesos desarrollados desde la década de 1980 hasta la actualidad, y pone especial énfasis en los desarrollos normativos y en la dimensión económica de cada experiencia previa.

Como se puede apreciar —y como se desarrollará a lo largo de este capítulo—, cada experiencia previa trajo consigo medidas para promover la efectiva inserción económica de los excombatientes; sin embargo, existen medidas o ejes temáticos comunes a todas las experiencias de los últimos 30 años. Por ejemplo, todas contemplaron la posibilidad de que los excombatientes accedieran a capital semilla y procesos de formación técnica. No obstante, en los procesos de los 80 y 90, sí se contemplaron programas de accesos a tierras y créditos, cosa que no sucedió con el proceso de la Autodefensas Unidas de Colombia, que empezó en 2003.

Cada proceso, además, introdujo nuevos marcos normativos, casi todos bajo la figura de decretos y, recientemente, documentos Conpes. Este tipo de normativa estableció las reglas de juego de cada proceso y sus correspondientes ofertas en el ámbito económico. A ello se suma la creación de al menos cuatro programas y entidades distintas para el liderazgo de los procesos, todo lo cual ha implicado diseños institucionales.

El siguiente es un recorrido por este tipo de antecedentes y la descripción de cómo ha evolucionado la dimensión económica en los procesos de DDR en Colombia.

GRÁFICA 1. LÍNEA DE TIEMPO DE LOS PROCESOS ANTERIORES



1.1.1. Los procesos de reinserción económica entre 1980 y 2002

A causa del carácter prolongado y persistente del conflicto armado, Colombia es el país del mundo con mayor tiempo, experiencias y programas de desarme, desmovilización y reinserción (DDR) de excombatientes[2]. Esta sección abarcará las reinserciones que se han dado en el ámbito económico desde la década de los 80, con el propósito de recoger la experiencia del país y compilar lecciones aprendidas y buenas prácticas que sirvan de referente para el proceso actual con los excombatientes de las FARC.

El primer proceso de DDR en Colombia tuvo lugar bajo la presidencia de Belisario Betancur (1982-1986). Mediante la Ley de Amnistía (o Ley 35 de 1982), se lograron ceses al fuego y treguas bilaterales que condujeron al retorno a la legalidad de casi 2.000 integrantes de las principales guerrillas del país: las FARC, el Movimiento 19 de abril (M-19), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL), entre otros.

El artículo 8 de la Ley 35 de 1982, estableció las condiciones para la reinserción económica de los amnistiados. Para ello se definieron programas de vivienda, acceso a tierras, créditos, microempresas, educación y empleabilidad, en el marco de un Programa Nacional de Rehabilitación. Además, el Decreto 3287 de 1982 estableció programas de crédito, vivienda rural, dotación de tierras y asistencia técnica agropecuaria para las iniciativas productivas de los excombatientes, mientras que el Decreto 3286 de 1982 creó el Programa Especial de Microempresas de Rehabilitación para los desmovilizados. Este Programa contó con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para la realización de las capacitaciones y brindar la asistencia técnica requerida para el funcionamiento idóneo de las microempresas. Además, se concedió a los amnistiados un auxilio de COP$9.000 mensuales de la época (aproximadamente COP$1.200.000 de hoy), con la posibilidad de postergarlo por seis meses más[3], mientras lograban insertarse en alguna actividad productiva.

Los resultados indican que esta política de reinserción económica tuvo un éxito limitado. La evidencia fueron el bajo número de proyectos productivos y la alta deserción que tuvo el Programa de Microempresas debido, esencialmente, a la falta de experiencia empresarial de los excombatientes (es decir, la falta de conocimientos y capacidades en administración gerencial y de recursos, así como la poca viabilidad comercial de los proyectos). Muchos excombatientes no pudieron cumplir con las obligaciones de pago de los créditos semilla para sus negocio[4]. En el campo, se enfrentaron a los mismos problemas que los pequeños agricultores, sobre todo la falta de rutas para la comercialización de los productos. En el ámbito urbano, por su parte, a las dificultades de conseguir empleo y competir en el mercado laboral.

A pesar de las fallas y dificultades, el programa de reinserción económica del Gobierno Betancur sembró las bases de lo que serían los futuros programas de este tipo de reintegración.

A comienzos de la década del 90, se firmaron acuerdos de paz entre el Gobierno Nacional y grupos guerrilleros como el M-19, el EPL, el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y otras guerrillas regionales. Este proceso condujo a la creación del Consejo Nacional de Normalización (CNN), un *"organismo asesor y coordinador del Gobierno Nacional*

[2] Centro Nacional de Memoria Histórica – CNMH (2015). "Desmovilización y reintegración. Panorama posacuerdos con las AUC". Bogotá. Disponible en: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/desmovilizacionDesarmeReintegracion/desmovilizacion-y-reintegracion-paramilitar.pdf

[3] Turriago Piñeros, Gabriel y Bustamante Mora, José María, "Estudio de los procesos de reinserción para un análisis del postconflicto en Colombia 1991-1998", Fundación Ideas para la Paz (FIP), 2003.

[4] Álvaro Villarraga Sarmiento, "Experiencias históricas recientes de reintegración de excombatientes en Colombia", Colombia Internacional 77, enero a abril de 2013, 316 pp. ISSN 0121-5612, pp. 107-140.

en las acciones de orden económico y social que se adelanten para la desmovilización y reincorporación a la vida civil de los grupos en armas"[5], así como de 17 Consejos Regionales de Normalización. El CNN estuvo encargado de implementar el Programa de Reinserción Económica y Social que atendió a más de 7.000 excombatientes. Después de algunos cambios institucionales, el Programa de Reinserción quedó a cargo de la Dirección General para la Reinserción, en el Ministerio del Interior, cuya función principal era coordinar y dirigir la acción del Estado para el desarrollo del Programa de Reinserción Económica[6]. El objetivo era propiciar las condiciones socioeconómicas necesarias para la reinserción a la vida civil de los excombatientes, con un auxilio de sostenimiento inicial, educación, capacitación para el trabajo, acceso a créditos productivos y la asistencia técnica para llevar a cabo sus iniciativas productivas. Todo ello a través de un programa especial llamado Desarrollo Empresarial[7].

A pesar de lo alcanzado en materia de inclusión política y social, el Programa de Reinserción Económica tuvo pocos logros en términos de empleabilidad y proyectos productivos[8]. Surgieron proyectos empresariales colectivos e individuales, rurales y urbanos, pero la ausencia de una estrategia adecuada impidió que fueran exitosos y sostenibles. Este fracaso se puede explicar por el esquema individualista y asistencialista del Programa. Entre sus principales dificultades se encontraban la falta de asesoría para llevar a cabo los proyectos; que no existiera una instancia encargada de capacitar, asesorar y acompañar a los desmovilizados de manera continua y sistemática para contrarrestar la inexperiencia empresarial de los ex combatientes; la insuficiencia del monto de los créditos otorgados para emprender un negocio; la ausencia de estudios de factibilidad en cuanto a la viabilidad comercial de los proyectos, y las dificultades para integrar los proyectos a las cadenas productivas que ya existían en los mercados locales y nacionales[9]. Se destacó, sin embargo, el buen desempeño de los programas de educación y capacitación[10].

1.1.2. La dimensión económica en el proceso de reintegración de las AUC (2003- presente)[11]

Durante el primer período presidencial de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2006) se dio un proceso de negociación entre el Gobierno Nacional y la Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que culminó con la firma del Acuerdo de Santa Fe de Ralito para Contribuir a la Paz de Colombia, en julio de 2003. Este Acuerdo derivó en la creación del Programa para la Reincorporación a la Vida Civil (mediante el Decreto 128 de 2003) liderado por el Ministerio de Interior y Justicia, que se caracterizó por tener un enfoque de corto plazo, con acciones asistenciales y humanitarias. En materia económica, proporcionaba capacitación para el trabajo a los excombatientes a través del SENA, principalmente, y un capital semilla de

5 Turriago Piñeros, Gabriel y Bustamante Mora, José María, "Estudio de los procesos de reinserción para un análisis del postconflicto en Colombia 1991-1998", Fundación Ideas para la Paz (FIP), 2003.

6 Gobierno de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección de Estudios económicos, Archivos de Economía, "Diagnóstico del programa de reinserción en Colombia: mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual", Documento 211, Noviembre de 2002.

7 Gobierno de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección de Estudios económicos, Archivos de Economía, "Diagnóstico del programa de reinserción en Colombia: mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual", Documento 211, Noviembre de 2002.

8 Ministerio del Interior - Instituto Luis Carlos Galán, 2000.

9 Gobierno de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección de Estudios económicos, Archivos de Economía, "Diagnóstico del programa de reinserción en Colombia: mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual", Documento 211, Noviembre de 2002.

10 Álvaro Villarraga Sarmiento, "Experiencias históricas recientes de reintegración de excombatientes en Colombia", Colombia Internacional 77, enero a abril de 2013, 316 pp. ISSN 0121-5612, pp. 107-140.

11 En este apartado abordaremos el proceso de reintegración de las AUC y de desmovilizados individuales de grupos guerrilleros que sigue vigente en la actualidad. Las cifras presentadas para este periodo no incluyen a los excombatientes colectivos de las FARC que iniciaron su proceso de reincorporación después de la Firma del Acuerdo Final en 2016

COP$2.000.000 por cada excombatiente para el desarrollo de un proyecto productivo. El Decreto 200 de 2003 también estableció la entrega a cada excombatiente —por un periodo entre 18 y 24 meses— de un subsidio de COP$537.000 de la época (aproximadamente COP$1.000.000 de hoy) para los desmovilizados individuales; COP$358.000 (aproximadamente COP$718.000 de hoy) para los desmovilizados colectivos[12], y COP$80.000 (COP$160.000 de hoy) como auxilio de transporte.

Para el 2006, más de 32.000 integrantes de las AUC se habían desmovilizado; las desmovilizaciones individuales de los grupos guerrilleros, por su parte, iban en ascenso vertiginoso. El país nunca había enfrentado un reto de esta magnitud en el plano institucional, lo que hizo necesaria la creación de una entidad independiente al Ministerio que pudiera liderar los procesos de reintegración. Así, mediante el Decreto 3043 de 2006, nació la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR). Su creación fue considerado un hito en la historia del DDR en Colombia: se pasó de un programa de corto plazo (la reinserción), a otro de largo plazo con mayor capacidad de cobertura, presupuesto y orientado a superar los problemas de desarticulación institucional y gestión. Fue entonces cuando la ACR adoptó el concepto de reintegración, ampliando la visión de corto plazo de la reinserción y dándole prioridad al enfoque socioeconómico[13].

La creación de la ACR se complementó con la expedición del documento Conpes 3554 de 2008 que, en materia económica, abordó por primera vez una visión de largo plazo en la que el excombatiente pudiera acceder a oportunidades económicas para ser autosuficiente y competitivo mediante la creación de emprendimientos y/o el acceso al mercado laboral. Todo esto impulsado por la creación de beneficios económicos cuyo acceso fue condicionado por primera vez (esto significa que, para poder recibir cualquier tipo de ayuda económica, los excombatientes debían cumplir una serie de compromisos mensuales).

Partiendo de un diagnóstico que indicaba que la población en proceso de reintegración no contaba con las habilidades y la experiencia para ingresar al mercado laboral formal o para emprender su negocio[14], la ruta de reintegración económica del Conpes 3554 se enfocó en aportar soluciones con el fin de mejorar la empleabilidad y las capacidades de los desmovilizados para instalar negocios. En primer lugar, se fortaleció el programa de educación académica y técnica para desarrollar capacidades y entrar así en el mercado laboral. También se implementó una estrategia destinada a reforzar las capacidades para realizar negocios rentables.

La ACR lideró el apoyo a los planes productivos y el emprendimiento de los excombatientes, mediante la coordinación con todas las instituciones que proporcionaban asistencia técnica y financiera. Además, brindó un beneficio económico para planes de negocio de emprendimiento de hasta COP$8.000.000[15] de la época para los desmovilizados individuales y COP$2.000.000 para los desmovilizados colectivos. En cuanto a la vinculación laboral de los excombatientes, la ACR no solo contaba con programas de formación para el trabajo, sino que además inició una estrategia para vincular al sector empresarial en el proceso para la búsqueda de oportunidades de inclusión laboral para los excombatientes.

12 Ministerio del Interior, Programa para la Reincorporación a la Vida Civil, 2003.

13 CNRR, "La reintegración: logros en medio de rearmes y de dificultades no resueltas", agosto de 2010.

14 Gobierno de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3554, Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales, 2008.

15 Este monto se usó como referente y se mantuvo en el acuerdo final entre el Gobierno Nacional y FARC.

En 2011, la Alta Consejería se transformó en la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), dándole continuidad a la política de reintegración contenida en el Conpes 3554 a través de una nueva institución con mayor autonomía administrativa, financiera y presupuestal[16]. Además, se creó la *"ruta de reintegración"*, encaminada a permitir al excombatiente vivir de manera autónoma en la legalidad priorizando ocho dimensiones, dentro de las que se encontraba el tema económico.

Entre los resultados se destaca que la ACR logró consolidar un esquema de atención claro para los excombatientes: hizo énfasis en los perfiles individuales, con mayor seguimiento de las acciones y un condicionamiento del pago del apoyo mensual a la participación en los programas de reintegración social y económica[17], lo que llevó a un esquema de atención individual de mayor alcance. Además, gestionó con éxito acuerdos de cooperación con instituciones territoriales y entidades internacionales, mediante una efectiva articulación institucional[18].

En términos de cifras, a corte de marzo de 2018, la ACR afirma que de las 59.906 personas que ingresaron al proceso de reintegración a partir de 2003 (37% ex-AUC; 50% ex-FARC; 12% ex-ELN), 20.490 personas culminaron de manera exitosa su proceso de reintegración a la vida civil, o sea el 34%. Adicionalmente, 70% de las personas que se mantenían en el proceso se encontraban ocupadas. Sin embargo, solo el 25% trabajaba en el sector formal, mientras el 75% tenía un empleo informal. Este fenómeno es recurrente en la economía nacional, pero a los excombatientes los pone en una situación más vulnerable en tanto retarda sus procesos de movilidad social y, en ciertos contextos, los puede acercar a reincidir en actividades ilegales. La dificultad para cruzar la frontera de lo informal a lo formal es un reto que se debe tener en cuenta para el actual proceso de reincorporación de las FARC.

En cuanto al emprendimiento, a marzo de 2018, 16.219 unidades de negocio habían sido creadas, de las cuales 7.150 se encuentran en funcionamiento[19] (es decir, el 44%)[20].

Otro de los retos de la reintegración durante 2002 a 2016 —y que mantiene vigencia en el proceso actual con las FARC—, está asociado a la dificultad de activar procesos de tránsito e inserción económica en contextos en donde aún predominan las actividades económicas ilegales. Al no contar con opciones sostenibles para generar ingresos, los excombatientes pueden encontrar alternativas en ese tipo de actividades, lo que hace que continúen las dinámicas de violencia e ilegalidad en el país.

Un logro fundamental de la reintegración es la articulación con el sector empresarial. A marzo de 2018, más de 650 empresas habían contribuido con el proceso de reintegración en temas tan diversos como la inclusión laboral, el apoyo a emprendimientos, procesos de formación técnica y creación de escenarios de reconciliación. Este tipo de experiencias también son un referente para el proceso de reincorporación de las FARC tras la firma del Acuerdo Final en 2016, en tanto da luces sobre los mecanismos de articulación, las maneras de abordaje y las lecciones aprendidas del relacionamiento de la institucionalidad con los actores empresariales con el fin de avanzar en la reintegración económica de los excombatientes.

16 Fundación Ideas para la Paz (FIP), "Fin del conflicto: Desarme, Desmovilización y Reintegración - DDR", Boletín de paz No 33, Negociaciones de paz, abril de 2014.

17 CNRR, "La reintegración: logros en medio de rearmes y de dificultades no resueltas", agosto de 2010.

18 Fundación Ideas para la Paz (FIP), "Fin del conflicto: Desarme, Desmovilización y Reintegración - DDR", Boletín de paz No 33, Negociaciones de paz, abril de 2014

19 ACR, La reintegración en cifras, Cuadro 10. Estado de las Unidades de negocio, corte abril de 2018.

20 ACR, La reintegración en cifras, Hoja de datos de marzo de 2018. http://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/Cifras/Hoja%20de%20datos.%20Marzo%20de%202018.pdf

1.1.3. De la reintegración a la reincorporación económica: cambio de enfoque

Las experiencias en procesos de DDR en Colombia desde la década de los 80 hasta hoy, revelan que ha habido cambios significativos en el lenguaje: de reinserción (1982-2006) a reintegración (2006[21]-hoy, para el caso de ex-AUC y desmovilizados individuales de las guerrillas) y finalmente a reincorporación (Acuerdo Final con las FARC de 2016-hoy). Detrás del uso de estos conceptos se encuentra la experiencia acumulada del país en la materia y los cambios en términos de políticas públicas.

Las medidas y programas de reinserción y reintegración económica que se han dado desde los procesos de DDR de los años 80, presentan múltiples similitudes. Aunque la creación de la ACR y los desarrollos en términos de política pública de reintegración económica contenida en el Conpes 3554 de 2008 representaron, en términos generales, un cambio hacia una mayor atención individual, coordinación institucional y presupuesto para llevar a cabo un proceso orientado al mediano y largo plazo, el paquete de medidas económicas contó con:

- Beneficios económicos: un auxilio de sostenimiento inicial y atención en materia de salud.
- Programas de educación, capacitación para el trabajo y para emprender un negocio.
- Créditos productivos, acceso a tierras, asistencia técnica, administrativa, financiera y comercial para las iniciativas productivas, capital semilla y planes de negocio.
- Programas para la vinculación laboral, con la particularidad, en el programa de reintegración económica del Conpes 3554, de contar con una política de articulación con el sector empresarial.

Vale la pena destacar que, si bien los sucesivos gobiernos aprendieron de las experiencias que les precedieron, la diferencia fundamental entre la reinserción y la reintegración económica no se explica por el paquete de medidas económicas, sino por el alcance de los programas que pasaron de ser de corto a mediano y largo plazo. Eso significó cierto fortalecimiento institucional, así como el fortalecimiento de las capacidades técnicas y sociales de los excombatientes.

1.1.4. Reincorporación: el proceso con las FARC tras la firma del Acuerdo Final (2016 – presente)

El proceso de reincorporación de las FARC tras la firma del Acuerdo Final en 2016, presenta una diferencia fundamental que implica un cambio en el diseño de las medidas de naturaleza económica. Desde la negociación misma del Acuerdo Final, las FARC plantearon la necesidad de integrar en la reincorporación el enfoque colectivo y de participación. Esto tiene incidencia en la manera de entender las medidas económicas derivadas del Acuerdo: el cambio de enfoque individual a colectivo ha significado el impulso de formas asociativas basadas en económicas solidarias, así como un bajo interés por los procesos de inclusión laboral en el mercado formal. Estas nuevas perspectivas tuvieron su eco a nivel institucional: se creó la ARN en reemplazo de la ACR, y nuevas instancias como el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR)[22] como ente de concertación de la política pública entre el Gobierno y las FARC.

[21] Es necesario indicar que entre 2003 y 2006 para la desmovilización colectiva de las AUC se usó institucionalmente el término "reincorporación" para denominar su proceso. Esto se refleja en el programa que durante este periodo lideró el proceso el cual se denominaba Programa de Reincorporación a la Vida Civil – PRVC

[22] Creado por el Decreto 897 de 2017.

¿QUÉ SE NECESITA PARA UNA REINCORPORACIÓN ECONÓMICA EXITOSA?

02

II. ¿Qué se necesita para una reincorporación económica exitosa?

Son muchos los factores que pueden incidir en el éxito de la reincorporación económica: desde aspectos políticos, institucionales y de contexto, hasta el acceso a tierras o procesos adecuados de asistencia técnica y acceso a mercados que hagan sostenibles los proyectos productivos.

En este capítulo se priorizan tres elementos que, a juicio de la FIP, son determinantes para el éxito del proceso actual de reincorporación económica de los excombatientes de las FARC tras la firma del Acuerdo Final. Primero, la voluntad política y la articulación institucional, entendidas como compromisos tangibles e instrumentos de política pública que favorezcan la reincorporación económica y logren su posicionamiento en la agenda pública; segundo, las opciones de generación de ingresos, especialmente los proyectos productivos, que son la alternativa económica legal de preferencia de los excombatientes de las FARC; y tercero, la articulación del proceso de reincorporación con el sector empresarial a nivel nacional y regional como aliado estratégico para la sostenibilidad de las iniciativas productivas de los excombatientes.

2.1. Voluntad política y articulación institucional

2.1.1. Voluntad política

Como se ha sugerido, la reincorporación económica es una condición fundamental para la sustitución de la vida en armas, la sostenibilidad en la legalidad de los excombatientes y el proceso de construcción y mantenimiento de la paz. Por esto es necesario que, desde las negociaciones de paz, se garanticen condiciones mínimas para la transición de los excombatientes a la legalidad, lo que implica conseguir recursos técnicos y financieros, realizar ajustes institucionales y normativos, y que el aparato estatal tenga disposición para acoger a los excombatientes. Esto último puede interpretarse como una manifiesta voluntad política desde el Estado para cumplir con lo pactado, legitimando la negociación como instrumento para el cierre de ciclos de violencia. Voluntad que debe ser tangible en términos de narrativa, pero también de acciones concretas que demuestren la disposición de ambas partes para implementar lo acordado.

2.1.1.1. Vacíos desde el Acuerdo Final – Fallas de origen

La primera manifestación de la voluntad política de las partes proviene del Acuerdo Final: el capítulo 3 de Terminación del Conflicto aborda el proceso de reincorporación de los excombatientes. Concertar ese punto no fue tarea sencilla, no solo por la complejidad que significaba llegar a un acuerdo sobre el proceso de dejación de armas, sino porque existía una gran sensibilidad sobre el tema de la reincorporación y profundos desacuerdos entre las partes sobre el enfoque del proceso y el lenguaje con que se abordaría. En su momento, para las FARC no era procedente que sus excombatientes ingresaran al programa liderado por la antigua ACR pues percibían que, a pesar de los notables e innegables resultados obtenidos, el proceso no respondía a su enfoque colectivo y estaba destinado a atender a ex paramilitares y desertores.

Todas estas discusiones, más la negociación de otros puntos del Acuerdo que tomaron mucho tiempo, forzaron a las partes a negociar la reincorporación de manera expedita. Esto es fácilmente apreciable en el Acuerdo Final, en el que, mientras el cese al fuego y la dejación de armas ocupan 65 páginas, la reincorporación socioeconómica tiene apenas seis.

Aunque esto no significara que no había voluntad política de las partes, sí dejó en una posición incierta al proceso de reincorporación económica ya que sólo se establecieron lineamientos muy generales. Se es-

taba esperando que en el marco del CNR se pudiera concertar un proceso más detallado, y que el censo socioeconómico que realizaría la Universidad Nacional permitiera crear una oferta acorde con los perfiles y aspiraciones de los excombatientes.

Esta apuesta por una fórmula de mínimos dejó muchos aspectos sin definir en el Acuerdo Final, lo que ha incidido directamente en los tiempos de implementación; por eso, definir reglas de juego claras y aceptables para ambas partes ha tomado más tiempo del esperado. Hoy, tras casi dos años de haber iniciado el proceso de reincorporación, existe una disonancia entre los tiempos que contempló el Acuerdo Final para el acceso a ciertos beneficios (ZVTN, renta básica, alimentación) y las realidades actuales de los excombatientes en materia de diseño y ejecución de estrategias productivas.

2.1.1.2. Armonizar los instrumentos de política pública

Uno de los retos del proceso de reincorporación económica es que sea amparado por instrumentos de política pública robustos, coherentes y que garanticen las disposiciones y el espíritu del Acuerdo Final. Todo ello, en últimas, requiere de voluntad política.

En junio de 2018, cerca de finalizar el gobierno de Juan Manuel Santos, se expidió el Conpes 3931, que contiene lineamientos generales sobre la política pública de reincorporación de las FARC. Luego, el gobierno de Iván Duque promulgó la estrategia de Paz con Legalidad, o Política de Estabilización, así como el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Además del Acuerdo de Paz, estos son los principales instrumentos vigentes que enmarcan las acciones de reincorporación económica de los excombatientes de la FARC desmovilizados tras la firma del Acuerdo.

Partiendo de dichos instrumentos, resaltamos algunos puntos que evidencian la necesidad de crear instrumentos de política armonizados como una muestra de voluntad política del Gobierno Nacional.

El primer lugar, el Conpes 3931 de 2018 plantea una política de reincorporación que, en la dimensión económica, y atendiendo a los mínimos consignados en el Acuerdo, abarca 4 acciones principales:

- Caracterización sociolaboral de los excombatientes y los territorios.
- Fortalecimiento de formas asociativas: capacitación para la estructuración y gestión de formas asociativas y rutas de atención específicas para este tipo de emprendimientos colectivos.
- Servicios para la generación de ingresos: fortalecimiento de capacidades para el emprendimiento y la estructuración de proyectos productivos, acompañamiento de los proyectos para su gestión, su sostenibilidad y su inclusión en las rutas de comercialización y acceso a tierras.
- Vinculación laboral de los excombatientes mediante una ruta de empleo orientada a superar las barreras laborales a las que se pueden enfrentar.

Por su parte, la política de estabilización Paz con Legalidad procura dar continuidad a algunos aspectos de la reincorporación económica que se venían implementando y que están contemplados también en el Conpes 3931 en temas de educación, formación para el trabajo, acceso a tierras y vivienda, empleo y acompañamiento a los proyectos productivos.

Aun así, Paz con Legalidad deja vacíos frente a las líneas de acción planteadas en el Conpes. Por ejemplo:

- Prevé un refuerzo de los programas de educación y formación para el trabajo, pero no plantea metas claras para este fin.

- Si bien contempla apoyar la búsqueda de empleo de los excombatientes, no define ninguna ruta para el seguimiento de los servicios de gestión y colocación.

- En cuanto a los proyectos productivos, propone implementar una *"consultoría de muy alto nivel"* que genere recomendaciones al CNR para la valoración de las propuestas, acompañamiento en la estructuración de los proyectos y apoyo en creación de rutas para la comercialización. No obstante, no es claro esto cómo incide en los proyectos productivos colectivos e individuales aprobados hasta la fecha.

- No se resalta el enfoque colectivo. Mientras el Conpes presenta programas de acompañamiento específicos para las formas asociativas y organizativas de los excombatientes —es decir, el emprendimiento colectivo—, Paz con Legalidad no prioriza la asociatividad y solo la menciona de manera muy breve.

Es importante destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, aprobado en mayo de 2019, no hay un capítulo específico sobre reincorporación, sino que se considera el Desarme, desmovilización, reintegración y reincorporación a la vida civil, como una de las *"condiciones"* necesarias para la Estabilización (o la paz), según el Capítulo XI - Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas. Es aquí donde se reconoce la necesidad de condicionar los beneficios económicos, sociales, políticos y jurídicos al cumplimiento de la ruta individual de la reincorporación.

Una ruta individual se compone de cuatro pilares, como lo menciona el artículo 284 del PND: (i) Formación Académica; (ii) Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano; (iii) Acompañamiento Psicosocial; y (iv) Generación de ingresos mediante proyectos productivos. Los excombatientes que cumplen con esta ruta podrán acceder a los siguientes beneficios económicos:

- Renta básica mensual.

- Acceso a tierras para el desarrollo de proyectos productivos: la Sociedad de Activos Especiales (SAE)[23] transferirá las tierras a las personas en proceso de reincorporación que tengan consolidado y aprobado su proyecto (artículo 283).

- Oferta institucional del Gobierno Nacional en articulación con la ARN en materia de educación, formación y salud.

En el PND tampoco se precisan los responsables, cronogramas ni indicadores de resultados para verificar el cumplimiento de cada pilar de la ruta descrita. La única meta respecto al proceso de reincorporación es el *"porcentaje de personas atendidas en los procesos que lidera la ARN"* (que para el cuatrienio debe alcanzar el 80%), pero no hay metas específicas sobre la reincorporación económica. Además, el indicador que se incluye resulta bastante confuso: *"Porcentaje de excombatientes con estado de avance de reincorporación al 50% de aquellos que se encuentran activos en el proceso de reincorporación"*[24]. La meta es el 100%; es decir, el 100% habrán avanzado en un 50% de algo que no se explica y no se sabe cómo se va a medir ante la ausencia de una ruta individual de reincorporación.[25]

[23] Entidad encargada de administrar los bienes en proceso de extinción de dominio.

[24] Documento Bases del PND. Pag 790.

[25] A la fecha de construcción de este informe, la FIP no cuenta con evidencia del detalle de una ruta individual más allá de lo consignado en el artículo 284 del PND

El Gobierno ha anunciado que la política de Paz con Legalidad se articulará con el PND, garantizando su compromiso con el retorno de los excombatientes a la vida civil y con las oportunidades y condiciones de estabilización socioeconómica. Sin embargo, y aunque en ambos instrumentos de política se encuentran elementos complementarios, no hay detalle suficiente para asegurar su coherencia en la aplicación. Aún más notoria es la ausencia de alineación con el Conpes 3931, que establecía un plan de acción y metas para la reincorporación económica, incluyendo lo correspondiente al enfoque colectivo (ausente del PND y de la política de estabilización). Para rematar, no es clara la forma de articulación de dichos instrumentos con el CNR.

Tampoco resulta clara la asignación presupuestal para la paz en general, y para la reincorporación en particular, durante los próximos tres años. Mientras la Corte Constitucional estipuló frente al Acto Legislativo 001 de 2016 que los recursos para la paz son obligatorios para todos los gobiernos, el PND no hace mención explícita del monto total que será destinado para la reincorporación económica. Por eso no es posible determinar, hasta el momento, con cuántos recursos se contará para materializar el componente productivo de la reincorporación económica, a pesar de que este sea un elemento determinante para su éxito.

Todo lo anterior genera, en últimas, dudas sobre las reglas de juego de la reincorporación económica y las garantías para dar cumplimiento a los parámetros mínimos consignados en el Acuerdo de Paz.

2.1.2. Articulación institucional

La reincorporación de los excombatientes de las FARC también depende de que sea entendida como un proceso integral, que requiere la acción conjunta y coordinada de actores estratégicos a nivel internacional, nacional y regional. Para la reincorporación económica, una debida articulación institucional permitirá aunar esfuerzos que potencien y conecten las expectativas y capacidades de los excombatientes con las oportunidades de inclusión y la oferta disponible en los territorios.

Esta articulación se puede dar en distintos ámbitos —técnicos, programáticos y logísticos, entre otros—, y puede involucrar a entidades públicas del orden nacional así como a autoridades locales, organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial y organismos internacionales.

En el proceso de reincorporación actual, la articulación interinstitucional tiene formalizados al menos dos escenarios: el CNR y los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR), y el Sistema Nacional de Reincorporación establecido en el Conpes 3931 de 2018.

El CNR, creado en el Acuerdo Final, estableció dentro de sus funciones "*dar lineamiento para garantizar la articulación con las entidades competentes del trabajo que adelantará la organización de economía social y solidaria compuesta por integrantes de las FARC en proceso de reincorporación, denominada Economías Sociales del Común (ECOMÚN), que trata del punto 3.2.2.1. del Acuerdo Final*"[26].

Dicho Consejo —integrado por dos representantes del Gobierno Nacional y dos de las FARC[27]—, ha sesionado en más de 100 oportunidades y ha surtido los trámites de aprobación de los cerca de 24 proyectos productivos colectivos aprobados.

Los CTR, por su parte, son instancias creadas a nivel regional cuyas funciones, entre otras, se enmarcan en brindar insumos al CNR para la formulación de políticas; articular la oferta pública local;

[26] Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 3.2.2.1

[27] Los representantes del Gobierno Nacional son el Director General de la ARN y el Consejero Presidencial para la Estabilización. Por parte de FARC son José Lisandro Lascarro (Pastor Alape) y Luis Ernesto Medina.

fomentar la articulación entre el ámbito nacional y el ámbito regional, y promover la participación de diversos actores en el proceso de reincorporación. A la fecha existen 26 CTR municipales y al menos cinco departamentales.

En la práctica, sin embargo, las funciones y la competencia real de los CTR no son del todo claras. Pareciera que no se está aprovechando el potencial de estas instancias como articuladores de la oferta local y, además, su nivel de subordinación con el CNR limita su autonomía, lo que afecta todo el proceso de reincorporación económica y lo lleva a dinámicas de centralismo.

El Plan de Acción y Seguimiento (PAS) del Conpes 3931 define las acciones puntuales para ejecutar la política de reincorporación, así como las entidades responsables, los recursos y los indicadores de medición y seguimiento. Este plan contiene 97 acciones distribuidas en 19 entidades del Gobierno Nacional; de ellas, 39 están relacionadas con la reincorporación económica, en las que la ARN tiene el liderazgo en coordinación con otras entidades como la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), el SENA, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), el Ministerio de Agricultura y la Agencia Nacional de Tierras (ANT), entre otras.

La ARN ha manifestado que, a la fecha, se han remitido oficios informativos y se han realizado reuniones con algunas de las 19 entidades designadas, principalmente para la ejecución de cuatro acciones[28]. Sin embargo, los resultados tangibles de estos procesos de articulación no se conocen ni se puede establecer la incidencia que han tenido sobre los indicadores o las ejecuciones presupuestales de cada entidad.

En términos generales, es todavía largo el camino que se debe recorrer en materia de articulación institucional: se requiere del impulso de todo el Sistema Nacional de Reincorporación pues, hasta la fecha, no se presenta una estrategia articulada de todas las entidades designadas, sino que existen acciones esporádicas de algunas de ellas, lo que deja el proceso en completa responsabilidad de la ARN y la Consejería para la Estabilización. De igual manera, la coordinación entre el CNR y los CTR se debe incrementar para poder consolidar un proceso descentralizado y con un efectivo enfoque territorial.

No lograr un esquema de articulación de oferta institucional, tiene un efecto directo en la reincorporación económica. Por ejemplo, las evidentes desconexiones entre el CNR y los CTR impiden, en algunos casos, que los proyectos productivos formulados y presentados sean sensibles al contexto regional; eso limita las oportunidades de las economías locales y lleva al proceso a unas dinámicas de centralismo que el Gobierno Nacional y las FARC deben desestimular. Los procesos económicos requieren de la suma de esfuerzos y la combinación de ofertas de manera estructurada con objetivos y horizontes comunes. La articulación institucional contribuye a la sostenibilidad de los proyectos y permite que los excombatientes accedan y aprovechen al máximo las ofertas existentes.

2.2. Beneficios económicos y generación de ingresos en el marco de la reincorporación económica

Para efectos de la reincorporación económica se establecieron los siguientes mecanismos en el Acuerdo Final: bancarización, asignación única de normalización, renta básica mensual, afiliación y aportes al sistema de seguridad social, desarrollo y ejecución de programas y proyectos productivos sostenibles, y otros recursos para proyectos de este tipo. También los ETCR se han constituido en un beneficio económico para los excombatientes en proceso de reincorporación, como se detalla más adelante en este documento.

[28] Derecho de petición ARN - FIP

Cabe recordar que los beneficiarios de dichos mecanismos son los miembros de las FARC acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) que, a corte de mayo de 2019, eran 13.190 personas[29]. No obstante, el Gobierno Nacional y las FARC desconocen el paradero de 1.136 personas[30] (9%). A la fecha de publicación de este informe, la FIP no contaba con información sobre alguna estrategia para determinar la ubicación de estas personas, lo que en términos económicos significa que, si bien no necesariamente han reincidido en actividades ilegales, tampoco están accediendo a la oferta y a los beneficios existentes de naturaleza económica, lo que aumenta su condición de vulnerabilidad y exposición al riesgo de reincidencia. Es necesario, entonces, hacer un mayor esfuerzo para establecer su ubicación y las razones por las que se distanciaron del proceso de reincorporación.

A continuación, se profundiza en el estado de cada uno de los mecanismos, de tal forma que sea posible identificar retos específicos en materia del actual proceso de reincorporación económica de las FARC.

2.2.1. Proceso de bancarización

Una vez finalizado el proceso de tránsito a la legalidad de los excombatientes de las FARC, el Gobierno Nacional, a través del Banco Agrario, inició su proceso de bancarización que consistía en abrir Cuentas Paz[31] a cada excombatiente, a través de las cuales se recibirían los beneficios económicos pactados en el Acuerdo Final. Del total de 13.190 personas acreditadas por la OACP, un 99% (es decir, 12.914), se encontraban bancarizadas al 13 de mayo de 2019.

2.2.2. Asignación única de normalización

Este beneficio equivalía a un monto de COP$2.000.000 (pesos corrientes), que serían entregados por una única vez a los excombatientes de las FARC al momento de terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN). Estas son las cifras oficiales con corte al 30 de abril de 2019 (Ver Tabla 1).

TABLA 1

ENTREGA DE LA ASIGNACIÓN ÚNICA DE NORMALIZACIÓN A EXCOMBATIENTES DE LAS FARC

TOTAL PERSONAS ACREDITADAS	TOTAL PERSONAS CON ASIGNACIÓN ÚNICA DE NORMALIZACIÓN	MONTO DESEMBOLSADO EN ASIGNACIÓN ÚNICA DE NORMALIZACIÓN	COBERTURA
13.190	12.794	COP$ 25.588.000.000	98%

Fuente: Tabla elaboración propia a partir de datos oficiales de la ARN

29 ARN, La reincorporación en Cifras, Así avanza la reincorporación, 13 de mayo de 2019, en: http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/La%20Reincorporacion%20en%20cifras/Reincorporacio%CC%81n%20en%20cifras%20corte%2013052019.pdf

30 Idem.

31 Es la denominación técnica que se le otorgó al tipo de cuenta que apertura el Banco Agrario de Colombia para los integrantes de las FARC debidamente acreditados, en esta cuenta recibirán los beneficios económicos previstos en el Decreto Ley 899 de 2017

2.2.3. Renta básica

Este beneficio equivale al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) y se otorga durante 24 meses a los excombatientes de las FARC acreditados por la OACP, siempre y cuando no tengan un vínculo contractual que les genere ingresos una vez terminadas las ZVTN. Esto indican las cifras oficiales con corte al 30 de abril de 2019 (Ver Tabla 2).

El Acuerdo Final también contemplaba una extensión de la renta básica condicionada: *"Con posterioridad a este término, se otorgará una asignación mensual de acuerdo con la normatividad que se expida para ese efecto y no menor a la que haya estado vigente, siempre y cuando el beneficiario acredite que ha continuado con su ruta educativa en función de los propósitos de la reincorporación"*[32]. El recién aprobado PND establece en el artículo 284 la continuidad de la renta básica mensual por el 90% del SMMLV sujeta al cumplimiento de los componentes de la ruta de reincorporación individual[33]. La reglamentación, condiciones y términos para el reconocimiento de este beneficio, serán establecidos por el Gobierno Nacional.

A la fecha de realización de este informe no fue posible establecer la especificidad de esta ruta de reincorporación, que ha tardado más de dos años en proceso de formulación y ha generado un impacto negativo en distintos frentes. Por un lado, la dispersión de la oferta institucional en términos de objetivos y resultados concretos; por otro, el desaprovechamiento y desarticulación de los recursos invertidos a través de los diferentes beneficios económicos en el logro de los resultados de esa inexistente ruta; y, finalmente, la imposibilidad de hacer un seguimiento y evaluación al proceso de reincorporación económica hasta la fecha con indicadores trazados a partir de una ruta individual concreta.

TABLA 2

ENTREGA DE LA RENTA BÁSICA A EXCOMBATIENTES DE LAS FARC

TOTAL PERSONAS ACREDITADAS	TOTAL PERSONAS APTAS PARA RECIBIR RENTA BÁSICA MENSUAL	MONTO DESEMBOLSADO EN RENTA BÁSICA MENSUAL	COBERTURA
13.190	11.014	COP$ 166.921.907.710	85%

Fuente: Tabla elaboración propia a partir de datos oficiales de la ARN

[32] Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 3.2.2.7 Garantías para una reincorporación económica y social sostenible. Renta Básica. pp.75

[33] Cabe recordar que los cuatro componentes son: (i) Formación Académica, (ii) Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano, (iii) Acompañamiento Psicosocial y (iv) Generación de ingresos mediante proyectos productivos.

TABLA 3

EXCOMBATIENTES DE LAS FARC AFILIADOS A SALUD Y PENSIÓN

TOTAL PERSONAS ACREDITADAS	PERSONAS AFILIADAS AL SISTEMA DE SALUD	COBERTURA	PERSONAS AFILIADAS AL SISTEMA DE PENSIONES	COBERTURA
13.190	12.329	94%	10,216	79%

Fuente: Tabla elaboración propia a partir de datos oficiales de la ARN

2.2.4. Seguridad social

Se acordó que el Gobierno Nacional garantizará los pagos de seguridad social en salud y pensiones de los excombatientes de las FARC, de acuerdo con la normatividad vigente, por un período de 24 meses. Al respecto las cifras oficiales con corte al 30 de abril de 2019 (Ver Tabla 3)

2.2.5. Desarrollo y ejecución de programas y proyectos productivos sostenibles

De acuerdo a lo establecido en el Acuerdo Final para la reincorporación económica, además de la renta básica y la asignación única de normalización, se contempló el desarrollo y ejecución de programas y proyectos productivos: *"Cada integrante de las FARC - EP en proceso de reincorporación, tendrá derecho por una única vez, a un apoyo económico para emprender un proyecto productivo individual o colectivo, por la suma de ocho millones de pesos"*[34].

De acuerdo con información del RNR —que cubre 10.415 excombatientes—, el 95,7% de las personas en proceso de reincorporación prefiere que su generación de ingresos se dé a partir de un proyecto productivo individual, colectivo o familiar, y tan solo el 4,6% tiene algún interés en emplearse[35]. Esto muestra la gran relevancia y expectativas que existen en los excombatientes de la FARC frente a los proyectos productivos, pues son su principal alternativa para la reincorporación económica y la generación de ingresos sostenibles.

Cabe enfatizar que las rutas de aprobación de proyectos productivos colectivos e individuales son diferentes. Las iniciativas colectivas son viabilizadas por el CNR de acuerdo con los siguientes criterios:

- **Técnico-Productivo**: Verifica la pertinencia de la propuesta, buscando que la línea productiva seleccionada y la propuesta técnica se sustenten en la vocación productiva del territorio, las necesidades y potencialidades de los excombatientes de las FARC, y el mercado al que se apunta.

- **Ambiental**: El proyecto y su paquete técnico contienen estrategias o planes claros de respeto, cuidado y manejo de los recursos naturales, siguiendo las orientaciones, condiciones y/o restricciones de las autoridades ambientales y demás entidades reguladoras.

- **Comercial y de mercadeo**: El proyecto cuenta con una propuesta de valor que muestra factores diferenciales y de innovación, y que

[34] Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, Apartado 3.2.2.6 p.75

[35] Panorama general, educación, salud, hábitat y generación de ingresos. Registro Nacional de Reincorporación.

pueden impactar positivamente el mercado así como el desarrollo futuro del proyecto.

- **Social**: Los objetivos y propuesta metodológica plantean enfoques diferenciales y de género como criterio fundamental en la búsqueda de la igualdad de hombres y mujeres en relación con el ámbito de trabajo e intervención del proyecto.

- **Financiero**: Presenta indicadores que garantizan su sostenibilidad económica y financiera a mediano plazo[36].

Los proyectos individuales, por su parte, son asistidos y viabilizados por la ARN a partir de criterios previamente establecidos. Estos se realizan mediante la gestión de los grupos territoriales de la Agencia y de entrevistas sociolaborales previas a su aprobación.

Tras dos años de implementación del Acuerdo de Paz, y a la fecha de elaboración de este informe, el CNR[37] ha aprobado 24 proyectos productivos colectivos, mientras que la ARN ha viabilizado y desembolsado recursos para 160 proyectos de carácter individual[38].

De acuerdo con el Registro Nacional de Reincorporación (RNR), los sectores económicos a los que corresponden las iniciativas productivas aprobadas, discriminados por sexo, son los descritos en la Tabla 4.

La asistencia técnica para los proyectos colectivos durante el 2018 se gestionó a través de la Mesa Técnica de Proyectos Productivos, una instancia asesora creada por el CNR con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el SENA y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). En la actualidad, la asistencia técnica de los proyectos colectivos es liderada por el PNUD y los grupos territoriales de la ARN (y, en algunas ocasiones, en articulación con SENA y Agrosavia[39]). Este proceso de asistencia técnica está financiado con recursos del Fondo Multidonante de la Naciones Unidas para el Posconflicto ejecutados principalmente a través del PNUD y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

TABLA 4

INICIATIVAS PRODUCTIVAS POR SECTOR ECONÓMICO, DISCRIMINADAS POR SEXO

SECTOR ECONÓMICO	HOMBRES	MUJERES
AGROPECUARIO	64,6%	52%
COMERCIO	15,1%	18,4%
ALIMENTOS Y BEBIDAS	3,9%	6,7%
OTRO	13% (Mecánica automotriz: 2,9%; Servicios: 2,2%; No sabe / No responde: 3,4%)	17,4% (Servicios: 4,4%; Confecciones y manufacturas: 4%; No sabe / No responde 5,5%)

Fuente: Panorama general, educación, salud, hábitat y generación de ingresos. Registro Nacional de Reincorporación.

36 Información Oficial ARN – Respuesta Derecho de Petición, mayo de 2019.

37 Una de las funciones del CNR es "Verificar la viabilidad de los proyectos productivos colectivos y de servicios del proceso reincorporación económica y social de los integrantes de las FARC-EP que decidan participar en proyectos colectivos a través de ECOMÚN o los que de manera individual deseen emprender proyectos productivos o de vivienda"

38 Información Oficial ARN – Respuesta Derecho de Petición, mayo de 2019.

39 La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, AGROSAVIA, es una entidad pública descentralizada de participación mixta sin ánimo de lucro, de carácter científico y técnico, cuyo objeto es desarrollar y ejecutar actividades de Investigación, Tecnología y transferir procesos de Innovación tecnológica al sector agropecuario.

2.2.6. Proyectos productivos colectivos

Con corte al 30 de abril de 2019, han sido aprobados 24 proyectos productivos colectivos, de los cuales 17 han sido desembolsados. De acuerdo a un cruce de cifras de información oficial, los proyectos desembolsados benefician aproximadamente a 1.244[40] excombatientes y abarcan un monto aproximado de COP$ 9.951.819.248 (Ver Tabla 5)

Los proyectos presentados al CNR se distribuyen en los sectores económicos descritos en la Tabla 6.

Un último punto relevante está relacionado con la necesidad que han tenido los proyectos productivos colectivos de acudir a recursos de cooperación internacional para su cierre financiero. Estos recursos, canalizados principalmente a través del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas, son administrados por agencias de dicha organización (como el PNUD o la OIM), y su desembolso está condicionado al cumplimiento de los objetivos de los Planes Operativos. Al momento de elaboración de este informe no fue posible

TABLA 5

INICIATIVAS PRODUCTIVAS COLECTIVAS TRAMITADAS EN EL CNR

ESTADO ACTUAL DEL PROYECTO PRODUCTIVO	# DE PROYECTOS	BENEFICIARIOS	COBERTURA
PRESENTADO AL CNR	31	No es posible determinar con información disponible	-
APROBADO POR CNR	24	No es posible determinar con información disponible	-
EN AJUSTES DE MESA TÉCNICA	7	No es posible determinar con información disponible	-
APROBADOS Y DESEMBOLSADO	17	Aproximadamente 1.244 excombatientes	9.43%[41]

Fuente: Elaboración de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) a partir de información oficial de la ARN.

TABLA 6

INICIATIVAS PRODUCTIVAS COLECTIVAS TRAMITADAS EN EL CNR, POR SECTOR ECONÓMICO

SECTOR ECONÓMICO DEL PROYECTO	#	%
AGROPECUARIO	25	80,6%
MANUFACTURAS	1	3,2%
SERVICIOS	5	16,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial de la ARN

40 Información de totales de proyectos productivos aprobados y desembolsados tanto colectivos como individuales en respuesta derecho de petición, y boletín "La ARN en Cifras" correspondiente al mes de Mayo.

41 Proporción calculada con base en el número de excombatientes acreditados por la OACP (13.190).

determinar la cantidad de proyectos y los montos de recursos de cooperación requeridos para sus cierres financieros, pero, de acuerdo con algunas entrevistas realizadas por la FIP, la mayoría de proyectos cuentan con contrapartidas de cooperación internacional.

Aunque esto permite la aprobación de proyectos productivos más robustos, también plantea riesgos a futuro pues no hay certeza sobre la disponibilidad de recursos para cierres financieros de próximos proyectos, y puede generar un mal incentivo respecto al proceso de presentación de aquellos con diseños financieros inviables. Situación que no solo afectaría el desarrollo de la reincorporación económica, sino también la confianza misma de los excombatientes en el proceso.

A partir de la información presentada, es posible inferir que los avances en materia de aprobación y desembolso de proyectos productivos colectivos a lo largo de estos dos años son, en el mejor de los casos, apenas un inicio. El lento avance en la aprobación y desembolso de estos proyectos productivos, impacta directamente la oportunidad que tienen los excombatientes de generar ingresos legales y, en ese sentido, el cumplimiento mismo de la esencia de la reincorporación económica. También impacta negativamente el resto del sistema de beneficios económicos, ya que se desdibuja la naturaleza transitoria de algunos de ellos y se genera la necesidad de prolongarlos. El problema es que, hasta que no se encuentren consolidadas las iniciativas productivas, los excombatientes seguirán dependiendo de la renta básica y de la provisión de alimentos, y tampoco podrán aportar al sistema de seguridad social. Es decir: conservan una condición de total dependencia del Estado, y se exacerba el riesgo de recurrir a fuentes de ingreso ilegales.

2.2.7. Formas asociativas

Según el punto 3.2.2.1 del Acuerdo Final, *"con el propósito de promover un proceso de reincorporación económica colectiva, las FARC constituirán una organización de economía social y solidaria, denominada Economías Sociales del Común (Ecomún)"*[42]. La figura de Ecomún es la materialización del enfoque colectivo de la reincorporación económica impulsado por las FARC. Dicha figura se entendió, al principio, como la entidad sombrilla para agrupar los demás esfuerzos asociativos y cooperativos de las FARC, y como la figura jurídica para ejecutar los proyectos productivos colectivos de los excombatientes.

Ecomún se lanzó oficialmente en julio de 2017. Actualmente, sin embargo, es otra cooperativa más entre las 52 que han sido conformadas por los excombatientes, y no tiene la vocación ni la capacidad para ejercer como la figura colectiva sombrilla. Tampoco tiene la visibilidad ni la relevancia suficientes para ser considerada como la vocera de la reincorporación económica colectiva, tal y como se pretendía inicialmente. Resulta evidente, entonces, que el rol de Ecomún en la reincorporación económica colectiva de los excombatientes de las FARC es incierto.

Con respecto a las otras cooperativas, fuentes cercanas a Ecomún y consultadas por la FIP afirmaron que desde el principio enfrentaron varias dificultades para su constitución y puesta en marcha. Obstáculos que tenían que ver con trabas administrativas y sesgos institucionales, como la inscripción a los registros mercantiles de las cámaras de comercio y la bancarización. De otro lado, la FIP pudo establecer que existe inconformidad en el acompañamiento técnico recibido por las cooperativas constituidas; las fuentes consultadas indicaron que consideran insuficientes los cursos de formación ofrecidos por la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), en tanto son de corta duración y eso no constituye un proceso de fortalecimiento técnico

[42] Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 3.2.2.7 Garantías para una reincorporación económica y social sostenible

que responda a las características y necesidades de las nacientes organizaciones y/o los excombatientes.

La ardua puesta en marcha de Ecomún y de las formas asociativas de los excombatientes, refleja las problemáticas de implementación del enfoque colectivo acordado en La Habana. Si bien el Gobierno tiene una experiencia larga en materia de DDR, nunca había planteado ni operativizado la dimensión colectiva de la reincorporación. Para las FARC, en cambio, es un tema fundamental. Sin embargo, adoptar este enfoque supone hacer ajustes institucionales y de enfoque que favorezcan su realización: se trata de un cambio en el modelo socioeconómico tradicional colombiano que implica reconocer e incluir a las economías solidarias como parte de la economía nacional.

También es necesario revisar si el modelo planteado alrededor de Ecomún está siendo efectivo, de acuerdo a su planteamiento inicial. En la realidad de la economía solidaria, una federación, confederación o asociación de cooperativas o de mutuales, nacen una vez se cuente con un buen número de cooperativas, mutuales o formas asociativas consolidadas y en funcionamiento, con el fin de agregarlas, apoyarlas y lograr economías de escala.

El modelo existente ha hecho mucho énfasis en la conformación de Ecomún, que, en teoría, tendría las funciones de agrupar o asociar cooperativas o formas asociativas resultantes de la reincorporación económica. Sin embargo, las otras cooperativas conformadas a nivel regional no han contado con las suficientes condiciones para su consolidación. Situación que resulta un gran reto, pues uno de los aspectos para que Ecomún sea viable y sostenible está relacionado con el fortalecimiento de sus organizaciones asociadas, algo que no se está dando en este momento. De hecho, en conversaciones con personas cercanas a Ecomún, se pudo establecer que no todas las cooperativas y formas asociativas de los excombatientes quieren ser parte de Ecomún y algunas, incluso, la ven como una competencia.

No es la intención de este informe determinar el éxito o viabilidad de determinado modelo u organización, pero sí hacer un llamado para que las partes reflexionen sobre cuál es la mejor vía para poder desarrollar esquemas asociativos exitosos y sostenibles de acuerdo con el espíritu del Acuerdo Final.

2.2.8. Proyectos productivos individuales

Al 30 de abril de 2019 habían sido aprobados 162 proyectos productivos individuales, y desembolsados recursos para 160 (que corresponden a un monto aproximado de COP$ 1.280.000.000).

TABLA 7

INICIATIVAS PRODUCTIVAS INDIVIDUALES TRAMITADAS EN LA ARN, POR SECTOR ECONÓMICO

SECTOR	# DE PROYECTOS
AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA	77
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	40
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	20
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS	15
ACTIVIDADES PROFESIONALES, CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS	3
ALOJAMIENTO Y SERVICIOS DE COMIDA	3
INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	2
ACTIVIDADES ARTÍSTICAS, DE ENTRETENIMIENTO Y RECREACIÓN	1
CONSTRUCCIÓN	1
TOTAL	162

Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial de ARN

En términos de cobertura, los 162 proyectos individuales viabilizados por la ARN corresponden a aproximadamente 1,22% de los excombatientes (tomando como referencia el universo acreditado por la OACP).

El avance de viabilización y desembolso de proyectos individuales tampoco es muy significativo, pero tiene sentido en la medida que, desde el comienzo de la discusión sobre el proceso de reincorporación de excombatientes de las FARC, este grupo insistió en que su apuesta era principalmente colectiva. Sin embargo, ante la situación actual, corresponde explorar la posibilidad de generar esquemas asociativos colectivos a partir de la sumatoria de proyectos individuales viabilizados; esta puede ser una alternativa para la optimización de recursos y mantener el espíritu colectivo de la reincorporación.

2.2.9. Otros recursos para proyectos de reincorporación económica

La cooperación internacional ha jugado un papel clave en el proceso de reincorporación económica: varias iniciativas han sido financiadas por diversas agencias y se han constituido en alternativas productivas y de ocupación muy relevantes dentro de los ETCR y otras Áreas de Reincorporación Grupal[43] (ARG).

De acuerdo con información oficial, la inversión de la cooperación ha beneficiado a aproximadamente 4.911 excombatientes de las FARC, y se estima en los siguientes montos por cooperante.

TABLA 8

APORTES DE COOPERANTES INTERNACIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS

COOPERANTE	CONTRIBUCIÓN
UNIÓN EUROPEA – EUTF	25.526.996 USD
AGENCIAS DE NACIONES UNIDAS - MPTF	8.554.000 USD

Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial de ARN

Los proyectos financiados por la cooperación internacional han beneficiado prácticamente a todos los ETCR y muchas de las ARG (Ver Tabla 9).

TABLA 9

PROYECTOS PRODUCTIVOS FINANCIADOS POR COOPERACIÓN INTERNACIONAL

NOMBRE PROYECTO	LUGAR	META # BENEF.	COSTO	ESTADO	ALIADO
PROYECTO PARA LA REINCORPORACIÓN SOCIOECONÓMICA Y COMUNITARIA	Tumaco (Nariño) Dabeiba (Antioquia) La Paz (Cesar), Fonseca (La Guajira)	228	USD 2.370	En ejecución	Fondo de la Unión Europea y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

[43] Las Áreas de Reincorporación Grupal son zonas donde se vienen llevando a cabo procesos de reincorporación colectivas en espacios diferentes a los ETCR.

PROYECTO DE APOYO A MICRO-EMPRENDIMIENTOS (X-B)	Antioquia: Ituango, Yondó, Dabeiba, Anorí, Remedios. Arauca: Arauquita. Caquetá: San Vicente. del Caguán y La Montañita. Cauca: Patía, Caldono, Argelia, Miranda. Cesar: Manaure. Chocó: Carmen del Darién. La Guajira: Fonseca. Guaviare: San José del Guaviare. Meta: La Macarena, La Uribe, Mesetas, Vista Hermosa. Norte de Santander: Tibú. Nariño: Tumaco. Putumayo: Puerto Asís Tolima: Planadas e Icononzo.	2.076	USD 766.000	En ejecución	Misión de Naciones Unidas, SENA y ARN.
PROYECTO PARA LA REINCORPORACIÓN SOCIOECONÓMICA Y COMUNITARIA DEL PBF	Vista Hermosa – La reforma. La montañita – Agua Bonita. Puerto Asís- La carmelita. Anorí- La plancha. San Vicente del Caguán-Miravalle. Fonseca-Pondores. Mesetas-Buenavista. La Macarena-Yarí (Playa Rica la Y). Dabeiba-Llano Grande. Arauquita- Filipinas. Planadas-El Oso. Miranda-Monterredondo. Patía-El Estrecho. Icononzo-La Fila. San José del Guaviare-Colinas.	2.083	USD 3.000.000	En ejecución	Misión de Naciones Unidas, ICBF y ARN
PROYECTO DE SIEMBRA Y COMERCIALIZACIÓN DE CAFÉ	Cauca: Buenos Aires, Caldono, Miranda, Cajibío, Argelia, Patía.	194	USD 1,575,138	En ejecución	Federación de Cafeteros, Gobernación del Cauca, Yara y ARN
FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES DE ECONOMÍA SOLIDARIA, PARA EL DESARROLLO DE INICIATIVAS ECONÓMICAS Y PRODUCTIVAS EN ETCR	ETCR La Fila (Tolima). ETCR La Guajira (Meta). ETCR Las Colinas (Guaviare). ARG El diamante (Uribe - Meta). ARG Darío Gutiérrez.	330	USD 722.432	En ejecución	Fondo de la Unión Europea y Corporación Mundial de la Mujer
PROYECTO PARA LA PRODUCCIÓN, TRANSFORMACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN PISCÍCOLA	24 ETCR y 2 ARG (Gallo, Vidri).	S.D	USD 6.317.476	En formulación	Fondo de la Unión Europea, Mondragón y ARN.

Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial de ARN

Es importante mencionar que las iniciativas financiadas por cooperación han buscado fortalecer las dinámicas de autoabastecimiento en los ETCR, lo cual las ha perfilado como otro mecanismo para estimular o materializar la reincorporación económica. Además, la gran mayoría de ellas se han desarrollado en los predios de los ETCR o en terrenos aledaños, así como en otras Áreas de Reincorporación Grupal.

2.2.10. Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación

Para finalizar este primer barrido de los mecanismos dispuestos como beneficios económicos para los excombatientes, se debe reconocer que la prolongación de las ZVTN y su transformación en ETCR han permitido a los excombatientes contar con beneficios económicos a lo largo de estos dos años. Beneficios que se han dado en materia de vivienda, provisiones para alimentación, acceso a servicios básicos (electricidad, luz y agua potable) y oferta de capacitación centralizada, y que han acogido gran parte de las iniciativas productivas financiadas con recursos de la cooperación internacional.

Es importante tener presente que, de acuerdo con información oficial, los ETCR albergan 3.366[44] excombatientes, de los más de 7.000 que allí residieron inicialmente.

Los 24 ETCR existentes tienen vigencia hasta el 15 de agosto de 2019, al menos por el momento. De acuerdo con la ARN, se establecerá la viabilidad o inviabilidad de estos espacios a través de un análisis de condiciones relacionadas con acceso a tierras, seguridad multidimensional, provisión de bienes y servicios públicos, proyectos productivos y acceso a oferta institucional. Esto con el propósito de tomar decisiones frente a su continuidad y/o transformación en una figura estable e incorporada al ordenamiento territorial, o su eventual traslado a nuevos predios y zonas que cuenten con condiciones más favorables. A la fecha de publicación de este informe, la propuesta del Gobierno declara inviable 11 de los 24 ETCR, y eso se encuentra en proceso de discusión y concertación en el CNR.

2.3. Articulación con el sector empresarial

Para la FIP, el sector empresarial es un aliado indispensable en los procesos de transición hacia una sociedad en paz, incluyente y más equitativa. Con el fin de consolidar procesos exitosos, se deben crear ofertas pertinentes y contextualizadas para que los excombatientes que estén en proceso de reincorporación generen ingresos de manera autónoma y sostenible. Si bien el Estado tiene las herramientas de política pública para generar la oferta adecuada que los vincule a alternativas de generación de ingresos, el papel del empresariado resulta fundamental para apoyar asuntos socioeconómicos relacionados con la reincorporación de los excombatientes.

En la FIP hemos entendido que el sector empresarial —desde su gestión y mediante iniciativas concretas—, incide positivamente en la construcción de paz cuando contribuye a generar condiciones sociales, políticas, ambientales y culturales que son inclusivas y justas. También aporta a la paz cuando construye relaciones de confianza y promueve la solución pacífica de diferencias entre actores sociales, públicos y privados.[45]

[44] La Reincorporación en cifras. Mayo 2019 http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/La%20Reincorporacion%20en%20cifras/Reincorporacio%CC%81n%20en%20cifras%20corte%2013052019.pdf

[45] Fundación Ideas para la Paz - FIP (2016) ¿Cómo construir paz desde las empresas? Bogotá. Disponible en http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/590fb882ac88a.pdf

Construir paz desde una empresa va más allá de generar empleos o pagar impuestos para financiar el posconflicto: las organizaciones del sector privado disponen de distintas capacidades para incidir e intervenir de manera positiva en la construcción de paz.[46] Las empresas pueden cumplir la ley, pagar impuestos y generar empleo y fortalecer cadenas de valor; sin embargo, su presencia en un territorio podría tener mayores impactos. Si agencian políticas corporativas de acción sin daño y mejoramiento de sus entornos, identifican y entienden las dinámicas del territorio, y ejercen un liderazgo adaptativo, pueden propiciar una mayor y mejor institucionalidad y presencia estatal, aumentar la tributación, incrementar el uso eficiente del capital humano, atraer y facilitar el acceso al capital[47], y proveer asistencia técnica y financiera.

La experiencia de la FIP con el sector empresarial en la promoción y el desarrollo de iniciativas que contribuyan a la construcción de una paz sostenible en Colombia, ha permitido constatar que su participación en la reincorporación económica de excombatientes puede cumplir con una función social adicional a generar riqueza y traer beneficios significativos para la sociedad. Desde la FIP se han explorado modelos empresariales que apuestan a la reincorporación económica de excombatientes y pueden contribuir a procesos de reconciliación y convivencia. Modelos que aportan a la generación de alternativas productivas para los excombatientes y a la transformación de las percepciones, narrativas y formas de relacionamiento entre actores que, debido al conflicto armado, han creado barreras, prejuicios y estereotipos sobre *"el otro"*.

2.3.1. Antecedentes y retos

Entre la década de los 80 y 90 fueron pocas las empresas que se involucraron en las acciones de reintegración de excombatientes a la vida civil. Desde finales de los 90, sin embargo, el sector empresarial empezó a mostrar mayor interés en la construcción de paz debido a las afectaciones del conflicto armado, pero también gracias a la introducción de normas de responsabilidad social empresarial, prácticas empresariales sensibles al conflicto y estándares internacionales en derechos humanos.

Actualmente, el sector empresarial en Colombia ha recorrido una trayectoria significativa en procesos de reintegración económica de excombatientes con mecanismos diversos como la inclusión laboral, el fortalecimiento de emprendimientos, procesos de formación técnica a la medida y la promoción de escenarios de reconciliación. La ARN registra que más de 650 empresas en todo el país han apoyado el proceso de reintegración previo a la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC en 2016.

Estas experiencias previas de interlocución con el sector empresarial para efectos de jalonar la reincorporación económica de excombatientes son importantes y pueden aportar a superar los obstáculos y potenciar los esfuerzos del Gobierno y de la cooperación internacional.

El sector empresarial puede ser protagonista de los procesos de reincorporación económica y construcción de paz en Colombia. No obstante, existen algunos retos que requieren atención para una efectiva sinergia y articulación de esfuerzos con este actor estratégico.

En primer lugar, existe una desconfianza en torno a la implementación del Acuerdo Final. Según la Encuesta Nacional de Paz, aplicada por la Cámara de Comercio de Bogotá a más de 1.900 empresarios

[46] Fundación Ideas para la Paz - FIP — Cámara de Comercio de Bogotá (2018) EmPaz Bogotá. Disponible en https://empazweb.org/pdfs/ManualEMPAZ.pdf

[47] IEP. (2013). Pillars of Peace. Understanding the key attitudes and institutions that underpin peaceful societies. [En línea] http://www.gpplatform. ch/sites/default/files/Pillars%20of%20Peace%20Report%20%20IEP.pdf [Citado el 25 de mayo de 2017].

de todo el país en 2017, para entonces cerca de un 44% de los encuestados veía con pesimismo la implementación del Acuerdo. A ello se suma la percepción negativa que el sector privado tiene de las FARC, ya que muchos empresarios en distintas regiones del país manifestaron haber sido afectados por las dinámicas del conflicto armado. Esto no es un reto menor ya que si no existen procesos mínimos de generación de confianza, difícilmente se podrán dar otros de articulación y acción conjunta.

Un segundo factor está asociado a la falta de mensajes claros sobre las expectativas que tiene el Gobierno Nacional de la participación del sector empresarial en la reincorporación económica. Aunque ha habido esfuerzos del Gobierno, las FARC y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, entre otros actores, no se conoce públicamente aún una estrategia formal que aborde sectorial y territorialmente a las empresas.

Esto hace que los esfuerzos de articulación existentes se vean como iniciativas aisladas de las que, si bien no se desconocen algunos logros,tampoco permiten visualizar escenarios de sostenibilidad para los proyectos productivos y dificultan generar impactos sostenidos y transformadores.

En tercer lugar, las entrevistas realizadas evidenciaron la falta de articulación con el sector empresarial en las fases de diseño y formulación de los proyectos productivos. Este sector tiene un conocimiento vasto del contexto en el que se pretenden desarrollar los proyectos y conoce los retos y oportunidades que supone cada iniciativa.

La vinculación desde el principio del sector empresarial, en calidad de asesores técnicos, permitiría conectar los proyectos con las vocaciones productivas del territorio, ampliar las posibilidades del acceso a mercados de comercialización y fortalecer la competitividad de los negocios, entre otras ventajas. La FIP estableció que, si bien se han mantenido conversaciones con algunas empresas, no existe un proceso formalizado de vinculación desde el surgimiento de las ideas de negocio, sino en fases posteriores. Algo que dificulta el proceso de articulación.

Ahora bien, no se puede desconocer que las características de este nuevo proceso de reincorporación con las FARC son distintas a los anteriores, pero eso no impide que se puedan rescatar y replicar experiencias y modelos previos para que el Estado colombiano construya sobre lo construido. Este escenario es una oportunidad para continuar con procesos de innovación en el relacionamiento público privado, en el que el país tiene una experiencia reconocida internacionalmente y que puede potenciar el actual proceso de reincorporación.

RECOMENDACIONES

03

III. Recomendaciones

Casi dos años después del proceso de reincorporación de las FARC, ha habido avances significativos en la dimensión económica, particularmente en lo relacionado a la entrega de beneficios económicos pactados. Sin embargo, persisten retos notorios en términos de articulación institucional, de consolidación de alternativas sostenibles de generación de ingresos para excombatientes y de articulación del sector empresarial con las acciones de reincorporación económica.

Desde la FIP se identifican distintas oportunidades para fortalecer y dinamizar el proceso de reincorporación económica que, en últimas, es el mecanismo que brindará a los excombatientes la posibilidad de generar ingresos de manera sostenible, autónoma y legal. Por ello, la reincorporación económica es determinante en el proceso de estabilización de los territorios afectados por el conflicto armado.

3.1. Voluntad política y articulación institucional

Priorización en la agenda pública promovida por las partes

01.

Para impulsar la reincorporación económica de los 13.190 exintegrantes de las FARC que han hecho su transito a la legalidad, es necesario que el tema se posicione como prioritario en la agenda pública. Hoy sigue siendo un reto para el Gobierno Nacional y las FARC lograr que la reincorporación económica movilice a la sociedad colombiana y a los medios de comunicación, y que genere debates que la perfilen como una oportunidad para el desarrollo territorial y el cierre de ciclos de violencia.

02.

Tanto el Gobierno Nacional como las FARC deben fortalecer sus esfuerzos en torno a estrategias claras que comuniquen los avances del proceso y su estado real. Esto genera confianza en la opinión pública e invita a blindar y proteger la reincorporación económica, pero también permite hacer un acompañamiento oportuno y pertinente de los actores estratégicos.

03.

La mejor muestra de voluntad política se manifiesta en tanto se cumpla lo establecido por ambas partes en el Acuerdo Final. Es difícil establecer un límite de tiempo para una efectiva reincorporación económica –sobre todo porque la experiencia indica que son procesos de largo plazo–, pero en tanto el compromiso político con el proceso sea evidente y visible, aumentan las expectativas de sostenibilidad y éxito de la reincorporación económica.

04.

Los esfuerzos de comunicación efectiva y posicionamiento de la reincorporación económica en la agenda pública también deben pasar por el cambio de narrativas entre las partes. Este proceso, como las experiencias anteriores, ha demostrado que una de las grandes barreras para lograr un éxito sostenido está asociado a la estigmatización de los excombatientes. Promover la transformación de los imaginarios del otro tiene impactos en la reincorporación económica ya que las barreras de inclusión asociadas a la estigmatización se desdibujarían y facilitarían una efectiva inserción en las dinámicas económicas nacionales y regionales.

Articulación institucional

05.

Es necesario fortalecer la articulación entre el CNR y los CTR en los temas económicos. Actualmente, y según entrevistas realizadas por la FIP a exintegrantes FARC, las decisiones de trascendencia en temas productivos son tomadas por el CNR, y el papel de los CTR se ve relegado o no siempre se tiene en cuenta. El aspecto que más sobresalió en esta articulación tuvo que ver con los tiempos en las comunicaciones y las formas en la que la información se difunde hacia los CTR.

La desconexión entre ambas instancias resulta problemática ya que los CTR son los espacios llamados a consolidar las propuestas territoriales de reincorporación económica así como para articular esfuerzos con actores locales que tendrían incidencia directa en el desarrollo y la sostenibilidad de los proyectos productivos. Esto también es una evidencia de cómo articular procesos nación-territorio es un reto para la implementación de políticas públicas y, sobre todo, una oportunidad para reconocer a los CTR como

una instancia de materialización del enfoque territorial de la reincorporación en todas sus dimensiones, incluyendo la económica.

La reincorporación económica no se da en territorios desprovistos de contenido, esfuerzos e iniciativas previas de inclusión y desarrollo productivo. Por ello, desde el Gobierno Nacional y las FARC es preciso fortalecer los ejercicios de articulación con autoridades locales y actores estratégicos (como el sector empresarial, organismos internacionales y demás organizaciones de la sociedad civil que puedan contribuir con el posicionamiento del proceso), y con el apalancamiento de recursos (técnicos, financieros, logísticos, etc.). Todo ello con el propósito de acelerar la implementación de los proyectos y aportarles un enfoque territorial.

06.

Es importante impulsar el Sistema Nacional de Reincorporación contemplado en el Conpes 3931 como plataforma de articulación de las entidades del Gobierno Nacional y cuyo espíritu es, al menos en el papel, coordinar la oferta existente. Se deben hacer esfuerzos para materializar los compromisos y crear procedimientos formales de articulación entre la ARN y las demás entidades competentes.

No se trata de desconocer los esfuerzos adelantados por el Gobierno Nacional, pero sí es un llamado a fortalecer los procesos de articulación y entender la reincorporación como un proceso integral que no puede depender o recaer en una sola entidad. El principio de corresponsabilidad debe iniciar en el Estado buscando una mayor eficiencia en el uso de sus recursos, en la alineación de sus narrativas y en la construcción de objetivos multisectoriales, más allá de la unión de ofertas existentes.

Mecanismos para la generación de ingresos sostenibles

07.

Es necesario construir una ruta de reincorporación de largo plazo. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo enuncia cuatro pilares sobre los que esta se construirá, aún se desconoce su estructura detallada. La ruta es una herramienta para articular los instrumentos de política pública y un punto de referencia para la debida y necesaria articulación de la oferta institucional que hoy está dispersa. Además, contar con ella permite la definición

de metas de mediano y largo plazo, así como la creación de indicadores de seguimiento para la medición del avance de los excombatientes en sus procesos de reincorporación económica.

08.

También se recomienda construir un modelo de seguimiento a partir de metas de resultado e impacto, y no exclusivamente de gestión o cobertura. Esto contribuirá a la construcción de una narrativa sobre el avance del proceso, incidiendo positivamente en la confianza de los excombatientes y posicionando el tema en la opinión pública.

09.

Tanto el Gobierno Nacional como las FARC deben hacer un esfuerzo por establecer el paradero de los 1.136 excombatientes que, de acuerdo con información oficial, están pendientes por ubicar. Se debe tener en cuenta que no ubicarlas tampoco implica que hayan reincidido en actividades ilegales; no obstante, son excombatientes que están fuera del programa de beneficios y de la atención necesaria en términos de su proceso de reincorporación económica, lo que podría aumentar el riesgo de reincidencia en actividades ilegales.

10.

En materia de desarrollo y ejecución de programas y proyectos productivos sostenibles en el ámbito colectivo, el reto es significativo. De los 24 proyectos aprobados por el CNR solo 17 han sido efectivamente desembolsados, beneficiando aproximadamente a 1.244 excombatientes de un universo de 13.190 personas acreditadas (es decir, apenas el 9,4%).

Frente a este panorama:

- Es necesario que, desde el CNR, se informe cuál es el estimado de proyectos productivos colectivos que aprobarán durante este Gobierno. Esto permitirá mantener informada a la opinión pública, evitará caer en especulaciones y logrará un mejor nivel de seguimiento.

- Es necesario comunicar con claridad cuánto se estima que costará la totalidad del proceso de reincorporación económica colectiva;

cuántos años de acompañamiento tendrían los proyectos; y, lo más importante, quién pondría los recursos y cómo se podrían garantizar.

- En materia de asistencia técnica se recomienda fortalecer los procesos de formulación de los proyectos para su sostenibilidad. Se reconocen los esfuerzos realizados y el apoyo de algunos cooperantes en esta materia; no obstante, según conversaciones con algunos excombatientes, y revisando la información oficial, este proceso de formulación tiene vacíos considerables en torno a la conexión de las iniciativas con la vocación productiva de los territorios y la planeación efectiva en el acceso a mercados de los productos. Además, no es claro de qué manera la información consignada en el censo de la Universidad Nacional en 2016 y el RNR de 2019, ha incidido en la formulación y aprobación de los proyectos productivos colectivos, tal y como estaba estipulado en el Acuerdo Final.

- En este mismo sentido, es necesario evaluar la idoneidad y pertinencia de la asistencia técnica prestada hasta el momento por algunos organismos para la formulación y viabilización de los proyectos productivos. Así mismo, analizar si los actuales operadores tienen la capacidad y las competencias técnicas y misionales para prestar esta asesoría, y si cuentan con el personal técnico idóneo en terreno para la prestación de este servicio.

- El proceso de formulación y viabilización de los proyectos productivos requiere la mayor claridad posible para los actores involucrados; por eso, se recomienda fortalecer los procesos de comunicación de los protocolos y las rutas del CNR y la ARN en territorio. Se debe garantizar que cada excombatiente cuente con plena información sobre rutas, tiempos y procesos para poder presentar y viabilizar su alternativa productiva.

- Es necesario fortalecer los procesos de planeación y cierres financieros de los proyectos. A pesar de no contar con información oficial al respecto, la FIP pudo establecer que la gran mayoría cuenta con contrapartidas de recursos de cooperación internacional.

  Es recomendable promover que los proyectos aprobados tengan un cierre financiero inicial con los recursos establecidos en el Acuerdo Final, y que las oportunidades de cofinanciación se contemplen

para fases posteriores de fortalecimiento. Esto podría acelerar los trámites de aprobación y puesta en marcha de las iniciativas, pero requiere de un ajuste en la formulación, planeación técnica de los proyectos, y el fortalecimiento de las capacidades de los excombatientes para que puedan alinear sus expectativas con las condiciones objetivas de viabilidad de los proyectos y las dinámicas económicas territoriales.

11.

La apuesta por el enfoque colectivo de la reincorporación económica en el Acuerdo final pasa por la formalización y puesta en marcha de los esquemas asociativos de los excombatientes; es decir, por formas organizativas de economía solidaria. Estas formas asociativas se pueden constituir y fortalecer a través de Ecomún o de los proyectos productivos colectivos.

Sin embargo, para que esta apuesta colectiva se implemente, se necesita fortalecer el modelo de economía solidaria en los territorios con el fin de que se integre a las dinámicas productivas locales y sea sostenible en el tiempo. Para esto, entre otros, se requiere una mayor consciencia de la economía solidaria como modelo económico viable y mayor capacitación a los excombatientes en esta materia, para formular esquemas asociativos sostenibles en los territorios.

Vale la pena también reflexionar sobre el estado de la economía solidaria en Colombia y la viabilidad de este modelo económico en los territorios. No se trata de desconocer lo que ya existe en esta materia, sino de aprovechar experiencias exitosas de economía solidaria en el país para desarrollar ejercicios de transferencia de competencias para los excombatientes. Esta actividad podría estar liderada por la UAEOS.

Sin embargo, es importante revisar si en la actualidad este sigue siendo un camino viable en términos económicos y si continúa siendo un interés vigente de los excombatientes, bajo el entendido de que su impulso requerirá de una mayor voluntad del colectivo y de todos aquellos que, a manera individual, se involucren en los proyectos.

12.

La aprobación y desembolso de proyectos individuales no han sido muy significativos frente al universo de excombatientes. Como se mencionó, hay 160 proyectos desembolsados que cubren al 1% del total de los excombatientes. No obstante, la vía individual sigue siendo una opción que no es

antagónica al enfoque colectivo. Un excombatiente que prefiere postular una iniciativa productiva de carácter individual, no es necesariamente una persona que se aparte de la colectividad.

Con el modelo actual de formulación y aprobación les ha resultado a muchos excombatientes mucho más fácil acceder a la aprobación de su proyecto y al desembolso de su beneficio por la vía individual. Es factible promover y/o fortalecer esquemas asociativos dentro de los ETCR o AGR entre excombatientes que postularon proyectos individuales con objetivos similares. De esta forma, también se puede favorecer la sostenibilidad de estas iniciativas, apalancándose en la optimización de recursos.

13.

La mayor parte de los proyectos productivos colectivos e individuales viabilizados y desembolsados son de vocación agropecuaria; en ese sentido, la tierra es un recurso fundamental para su sostenibilidad. Este ha sido un gran cuello de botella desde los inicios de la implementación del Acuerdo Final. Si bien se han intentado generar instrumentos de política para solventar esta necesidad (por ejemplo, el Decreto Ley 902 de 2017), la realidad es que al día de hoy ningún proyecto productivo colectivo cuenta con terrenos propios proveídos por el Estado colombiano.

Actualmente, el recién aprobado PND plantea la posibilidad que la SAE transfiera los predios rurales donde se van a desarrollar los proyectos productivos a quienes resulten beneficiarios. No obstante, existe una preocupación de los excombatientes en términos de seguridad, teniendo en cuenta que gran parte de los predios en control de la SAE han sido objeto de extinción de dominio; en ese sentido, puede haber intereses creados sobre esas tierras por parte de actores armados ilegales. Así las cosas, es necesario incorporar la variable de seguridad en esta solución planteada por el PND actual.

14.

Es necesario tener en cuenta que desde hace algún tiempo se desvirtuó la transitoriedad de los ETCR; hoy día, estos espacios e infraestructuras previstas para facilitar la dejación de armas y la reincorporación temprana, son comunidades donde confluyen algunos excombatientes y sus familias. También lugares en los que se han llevado a cabo iniciativas productivas, principalmente autogestionadas.

En la actualidad, la gran mayoría de los predios donde están los ETCR son arrendados o están bajo figuras de comodato o préstamo. En el marco de la estrategia de transición de los ETCR, el Gobierno Nacional planteó la necesidad de declarar inviables 11 de ellos[48]. A la fecha de elaboración de este documento, se estaba dando la discusión en el CNR alrededor de esta propuesta.

Teniendo como referente el cumplimiento de los objetivos de la reincorporación económica, la FIP sugiere tener en cuenta lo siguiente:

- El Gobierno Nacional debe reconocer que en las zonas donde están los ETCR se han generado, durante más de dos años, procesos de arraigo y dinámicas de reincorporación económica. Ignorar esto puede generar acción con daño en la población excombatiente y en las comunidades aledañas.

- Así mismo, debe tener en cuenta que cualquier traslado de estas familias debe verse, como mínimo, bajo los parámetros de reubicación internacionalmente aceptados, tomando en especial consideración la condición de vulnerabilidad de quienes pueblan estos sitios.

- Desde las FARC debe haber un compromiso explícito de que, en caso de que los ETCR adquieran un estatus de permanentes, se promoverá de manera activa el no abandono de ellos por parte de los excombatientes y se estimularán campañas de retornos para aquellos que así lo deseen o los hayan abandonado por falta de condiciones mínimas de infraestructura y acceso a servicios. No se trata de condicionar el derecho de movilidad de las personas, sino de tratar de garantizar que no se pierda la inversión que el Gobierno haría en estos espacios.

- Gran parte de las iniciativas autogestionadas y de cooperación internacional se están implementando dentro de los ETCR desde el inicio del proceso de reincorporación. Estas han implicado inversio-

[48] Estos ETCR son: 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), Yarí (La Macarena, Meta), Filipinas (Arauquita, Arauca), Santa Lucía (Ituango, Antioquia) y La Pradera (Puerto Asís, Putumayo).

nes en términos de adecuación del terreno, construcción de infraestructura y generación de redes de apoyo. Por eso la eventual declaración de inviabilidad de los ETCR puede afectar la trayectoria del proceso de reincorporación económica de los excombatientes hasta el momento.

- Es necesario tener en cuenta la inversión del Gobierno Nacional en infraestructura, adecuación de terrenos y disponibilidad de servicios públicos en estos espacios, factores que deben ponerse en la balanza al momento de tomar una decisión de trasladar o acabar un ETCR.

15.

Si bien es cierto que, según el Registro Nacional de Reincorporación, sólo un 4%[49] de la población en proceso de reincorporación manifestó tener intención de buscar alternativas laborales, es necesario generar estrategias para que este ingreso al mercado laboral se materialice de manera sostenible. Uno de los retos es diseñar modelos que contemplen una efectiva articulación con el sector empresarial, así como otros de inclusión laboral sensibles a las dinámicas de empleo rural del país. Un desafío en sí mismo, si se tiene en cuenta que hoy el país ha tenido precarios avances en la materia; eso, sumado a otros factores, ha impulsado procesos de migración hacia entornos urbanos por parte de poblaciones con histórica vocación rural.

Otro de los retos está directamente asociado a las dinámicas de estigmatización de la población excombatiente, una barrera para su efectivo ingreso en el mercado laboral. Según los sondeos de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), más de un 80% de los empresarios encuestados manifiestan que no estarían dispuestos a contratar excombatientes. Esto impone la necesidad de crear y/o fortalecer estrategias de generación de

[49] ARN — Registro Nacional de Reincorporación

confianza con el sector empresarial para disminuir los niveles de estigmatización.

16.

La reincorporación es un proceso que requiere de responsabilidad compartida con las FARC; en ese sentido, a pesar que la implementación de la política pública recaiga sobre el Gobierno Nacional, las FARC tienen una responsabilidad determinante en su éxito o fracaso. Elementos como:

- Garantizar la plena información de rutas, protocolos y decisiones tomadas en el marco del CNR a sus representantes en los CTR, líderes de los diferentes ETCR y población excombatiente en general, puede fortalecer los procesos de reincorporación económica, pero también la confianza en la implementación del proceso de paz

- Colaborar con el Gobierno Nacional en la implementación de la estrategia de ubicación de la población excombatiente que actualmente no está siendo atendida en el proceso de reincorporación.

- Flexibilizar la estructura de toma de decisiones. El centralismo en la información y en la toma de decisiones puede significar una amenaza al proceso de reincorporación

- Hacer óptimo uso de los recursos disponibles para la reincorporación económica (equipos e insumos), que actualmente reposan en los ETCR y ARG. En algunos casos, se ha observado que este tipo de recursos se han subutilizado y pueden ayudar a potenciar el proceso de reincorporación económica.

Vinculación del sector empresarial

17.

Es necesario insistir en la construcción de escenarios y procesos que busquen el acercamiento entre el sector empresarial y los excombatientes de la FARC con el fin de generar confianza. Este es un paso primordial para la articulación del proceso de reincorporación económica con el sector empresarial. Es importante que el Gobierno Nacional socialice con los empre-

sarios del país su estrategia y que comunique claramente qué espera de las empresas. También se deben promover espacios de reconocimiento y acercamiento entre las FARC y el sector empresarial, con el propósito de transformar los imaginarios que ambas partes tienen del otro, buscando la construcción de una nueva narrativa y la humanización de las relaciones desde una perspectiva de desarrollo e inclusión territorial.

18.

Contar con un portafolio de alternativas de vinculación directa del empresariado que se acomoden a la realidad y contextos territoriales del actual proceso. Los actores empresariales, por ejemplo, podrán contribuir a través de la generación y socialización de análisis de mercados locales, regionales, nacionales e internacionales que ofrezcan un horizonte en materia de comercialización y competitividad de los productos de las FARC; acompañamiento a la formalización de negocios de productores y emprendedores desvinculados de las FARC; acompañamiento técnico a apuestas productivas de las FARC a través de figuras como el voluntariado corporativo, o la apertura del sector financiero privado para el acceso a créditos en condiciones favorables para excombatientes con el fin de incentivar la producción en el campo.

19.

Impulsar la conexión entre las agendas de competitividad de los territorios con los proyectos productivos viabilizados en el marco de la reincorporación económica de las FARC. Estas agendas, lideradas por las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), y que suelen estar encabezadas por las Cámaras de Comercio locales, son un derrotero esencial sobre las apuestas productivas territoriales de mediano y largo plazo. La desconexión entre las agendas promovidas por las CRC y los proyectos productivos individuales o colectivos para la reincorporación, juega en contra de la sostenibilidad de la reincorporación económica de las FARC.

- **Inclusión Financiera:** Dentro del universo del sector empresarial, el sector financiero tiene un papel potencial clave para fortalecer los procesos de reincorporación económica. En primer lugar, gran parte de la apuesta de la reincorporación económica se viene materializando en términos colectivos, lo que ha requerido la constitución de personas jurídicas (bien sea a manera de cooperativas, de SAS

u otras figuras jurídicas). De acuerdo a conversaciones en los ETCR, parte de las dificultades que han tenido estas asociaciones están relacionadas con la apertura de cuentas donde puedan recibir y administrar los recursos de los proyectos colectivos, las contrapartidas y cierres financieros. En ese sentido, se hace un llamado al sector financiero a incluir este tipo de soluciones financieras dentro de sus portafolios y coordinarlos con las sucursales en territorios con presencia de población excombatiente. En segundo lugar, el sector financiero puede fortalecer iniciativas a partir del acceso a créditos para impulsar los proyectos productivos e, incluso, brindar acompañamiento en su componente y manejo financiero.

20.

Las empresas, asociaciones empresariales y gremios podrán habilitar en sus cadenas de proveeduría oportunidades de comercialización y tecnificación para los proyectos productivos de los excombatientes, entre otros estándares de generación de mercados de calidad. Además de promover el desarrollo y aumento de la competitividad locales, los encadenamientos productivos, cuando los generan empresas con presencia en las ciudades, aportarán a la inserción de las economías rurales a los mercados urbanos (otra de las prioridades socioeconómicas del posconflicto). De la creación de encadenamientos productivos funcionales y efectivos que aseguren la comercialización de los productos de los excombatientes de las FARC, dependerá la sostenibilidad de sus apuestas económicas en el campo.

21.

Es importante crear escenarios de acercamiento con las Mipyme como actor dinamizador de la vida económica del país. La experiencia previa ha demostrado que sí es posible que estas empresas, bajo ciertas condiciones, puedan hacer contribuciones efectivas a los procesos de construcción de paz.

22.

Las empresas, gremios y Cámaras de Comercio tienen la oportunidad de transferir técnicas de producción, tecnologías y conocimientos para un posicionamiento sólido y competitivo de las apuestas productivas de los desmovilizados, como respuesta a las necesidades de innovación y generación de valor agregado de los productos del campo. Debemos aprender

de las lecciones del pasado y no caer en la trampa de impulsar proyectos productivos desde un enfoque de responsabilidad social que desconozca las lógicas de oferta y demanda. Un proyecto productivo sin lugar en el mercado está condenado a fracasar. Esto implica, en ocasiones, la sofisticación de las apuestas productivas para que se logre generar la vocación exportadora del producto o su comercialización estable en el mercado local. Además, las Cámaras de Comercio pueden contribuir a la viabilidad de los proyectos productivos a través de programas de capacitación y formación empresarial.

23.

Mejorar la conexión entre las empresas y las entidades públicas que promueven la empleabilidad de los excombatientes en el marco de las rutas individuales de reincorporación. Además de la ARN, cabe mencionar, por ejemplo, al Servicio Público de Empleo (SPE). Esta entidad, creada en el 2013, cuenta con presencia departamental en regiones afectadas por el conflicto y ofrece acompañamiento a aquellas compañías que quieren vincular a trabajadores víctimas y excombatientes.

24.

Promover que el sector empresarial se asocie a los proyectos productivos. Esta puede ser una manera de lograr el cierre financiero del negocio, financiándose por un actor externo; además, permite traer la experiencia y el conocimiento del empresario al proyecto productivo, así como el acceso a redes de contactos y a las rutas de comercialización y de inserción en los mercados locales, regionales y nacionales. Para el sector empresarial puede representar, además, una manera de participar en la creación de negocios rentables e inclusivos. Esto implicaría encontrar una manera de involucrar al sector empresarial desde la misma formulación de los proyectos que impulse su viabilidad, eleve su atractivo económico y las garantías para la inversión.

25.

Articular la postura del Gobierno frente a las expectativas y posibilidades de participación del sector empresarial en la reincorporación económica de los excombatientes. Si bien se han desarrollado varias acciones puntuales que involucran al sector empresarial en el apoyo de proyectos productivos

de excombatientes, es necesario que El Gobierno Nacional publique una estrategia de articulación contundente y que permita darle un mensaje unívoco al sector empresarial respecto a sus posibilidades de participación en la reincorporación económica. Eso generaría mayor confianza entre los actores empresariales y les daría guías y pautas claras para orientar su contribución a los proyectos productivos de los excombatientes.

Las recomendaciones de este informe pretenden aportar a la efectiva y sostenible reincorporación económica de los excombatientes, comprendiendo la importancia de generar confianza y certidumbre en los nuevos proyectos de vida de todos aquellos que están haciendo tránsito a la vida civil.

La reincorporación económica es un desafío, pero también una oportunidad. Se trata de un proceso de largo plazo que puede contribuir con la consolidación de la paz y la transformación regional que el país demanda. La FIP reconoce los avances que a la fecha ha tenido el proceso de reincorporación económica; sin embargo, persisten aún retos que deben ser atendidos tanto por el Gobierno Nacional como por las mismas FARC y todas aquellas entidades y organizaciones que puedan tener un marco de incidencia en el proceso.

Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 305.
Bogotá Tel. (57-1) 218 3449
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org