

POLICY BRIEF
1-2020

¡El nivel local
sí hace la diferencia!
Patrones de
cooperación entre
reincorporados
de las FARC-EP
y comunidades
afectadas por
el conflicto

Laura Camila Barrios Sabogal
Johana Botia Díaz
Andrés Restrepo Correa
Solveig Richter



Autores/investigadores

Laura Camila Barrios Sabogal
Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales
Master en Políticas Públicas con énfasis en Estudios y Manejo de Conflictos
Directora de la Maestría en Conflicto, Memoria y Paz de la Universidad del Rosario
Ex asesora del Director de la Agencia de Cooperación Alemana GIZ en Colombia
laurac.barrios@urosario.edu.co

Johana Botia Díaz
Economista
Master en Políticas Públicas con énfasis en Estudios y Manejo de Conflictos
Profesional de apoyo en el Servicio de Acción contra las Minas de Naciones Unidas en Colombia (UNMAS)
Investigadora de la Universidad de Erfurt y la Universidad Industrial de Santander
johana.bottia@gmail.com

Andrés Restrepo Correa
Sociólogo y educador
Master en Conflictos, Territorios y Culturas
Investigador del Centro de Estudios Regionales del Sur CERSUR
Coordinador Territorial Huila de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)
Ex enlace de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP)
andresrestrepocorrea@gmail.com

Solveig Richter
Politóloga con especialización en Estudios de Paz y Conflicto
Profesora Junior de Manejo Internacional de Conflictos
Coordinadora Académica del Willy Brandt School of Public Policy, Universidad de Erfurt
solveig.richter@uni-erfurt.de

Este Policy Brief fue apoyado y patrocinado
por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz
– CAPAZ

Corrección de estilo
Juliana González Villamizar

Diseño y diagramación
Leonardo Fernández

Foto portada
ETCR Agua Bonita (Caquetá, Colombia).
Solveig Richter.

Bogotá, Colombia, febrero de 2020

Periodicidad: cada dos meses

ISSN: 2711-0346

Después de un proceso de paz con desarme y desmovilización de excombatientes, la reintegración es la etapa más difícil, pero la más importante para la sostenibilidad de este proceso. En el caso de Colombia, el anuncio a finales de agosto de 2019 del rearme de algunos mandos altos de la guerrilla extinta FARC-EP levantó preocupaciones a nivel nacional e internacional, puesto que se empezó a hablar de un colapso total del proceso, debido a la posibilidad de que un número considerable de excombatientes de la base se unieran a los disidentes. Sin embargo, hasta ahora dichas acciones no se han materializado y la mayoría de los excombatientes siguen comprometidos con el proceso de reincorporación. En este documento, se argumenta que una de las razones para que dicho compromiso se mantenga firme son los vínculos de los excombatientes con las comunidades afectadas por el conflicto, como se evidencia por ejemplo en los esfuerzos conjuntos al llevar a cabo proyectos productivos o eventos sociales.¹

Las Naciones Unidas indican que la reintegración es el proceso mediante el cual excombatientes adquieren el estatus de ciudadanos y ciudadanas, obtienen un empleo e ingresos sostenibles². De este modo, la reintegración enfocada a la comunidad es vista como un eje crucial para evitar la percepción de

que los excombatientes reciben privilegios, mientras que los civiles no, cuando en general estos son quienes sufrieron por el conflicto al mismo nivel o incluso peor que los excombatientes³. Sin embargo, Kaplan y Nussio (2018) argumentan que los excombatientes en comunidades más participativas tienden a tener una reintegración social menos compleja, pues no sentirán la necesidad de reorganizarse, mientras que las comunidades receptoras también recibirán los beneficios de este proceso de reintegración⁴.

En el caso particular colombiano, el Acuerdo de Paz incluyó los principios de *participación ciudadana* y *enfoque territorial*, los cuales le otorgan una noción de territorialidad y participación de las comunidades en el proceso de construcción de paz a nivel local. Así, estos principios son el principal referente para comprender los patrones de interacción que se han dado entre los excombatientes de las FARC-EP y las comunidades afectadas por el conflicto armado. Sin embargo, en la práctica, el debate actual en cuanto al proceso de reincorporación de los exmiembros de las FARC-EP demuestra tres deficiencias notorias. Primero, la opinión pública se enfoca en los desarrollos a nivel nacional y en los debates políticos de las élites para atribuir éxitos o fracasos al proceso de paz, dejando de lado las experiencias a nivel local. Segundo, la gran atención de los periódicos, políticos e investigadores está basada en analizar los casos de los excombatientes que están viviendo dentro de los ETCR (Espacios Territoriales de Capacitación y Reintegración), mientras que la gran mayoría de excombatientes quienes están todavía en el proceso de reincorporación viven de manera individual o en grupos más pequeños en otras áreas urbanas o

1 Este *policy brief* es posible gracias a la cooperación de los ex combatientes, las víctimas del conflicto armado y los miembros de las comunidades afectadas por el conflicto. Pese a sus preocupaciones por las condiciones de seguridad y los riesgos a su integridad física, nosotros, como autores, reconocemos su enorme compromiso con este proyecto a través de su participación en los diversos talleres y entrevistas realizados. Rechazamos profundamente el reciente asesinato de uno de nuestros socios del proyecto en Algeciras, Huila.

2 United Nations. (2010). DDR in Peace Operations: A Retrospective. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations. Office of the Rule of Law and Security Institutions. Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR). Disponible en: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/ddr_retrospective102010.pdf

3 Wolter, D. (2007). *A United Nations for the 21st Century: From Reaction to Prevention. Towards an Effective and Efficient International Regime for Conflict Prevention and Peacebuilding*. Baden- Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

4 Kaplan, O. y Nussio, E. (2018). Community Counts: The social Reintegration of Ex-Combatants in Colombia. *Conflict Management and Peace Science* 35(2), 132-153. doi:10.1177/0738894215614506.



rurales. Tercero, la perspectiva de las comunidades afectadas por el conflicto es ignorada en el debate público, lo cual contrasta con los textos académicos⁵, que señalan que no solo el compromiso de los excombatientes cuenta, sino también la voluntad de las comunidades para recibirlos.

En este sentido, el objetivo de este Policy Brief⁶ es formular recomendaciones de política para que tanto el gobierno colombiano como la comunidad internacional ajusten la actual política de reincorporación con la intención de implementar los acuerdos de paz de 2016. Para este fin, mostramos las dinámicas actuales del proceso de reincorporación, integrando la perspectiva de las comunidades afectadas por el conflicto armado.

Perspectiva general del proceso de reincorporación

- En agosto de 2016, el gobierno colombiano y las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo) finalmente firmaron un acuerdo de paz.
- Se estableció el término 'reincorporación', con el fin de mantener la cohesión del grupo y contemplar la reintegración política (además de la social y económica) dentro de la nueva política nacional⁷.
- El Decreto Ley 897 de mayo de 2017 transformó la antigua Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) en la Agencia para la

Normalización y la Reincorporación (ARN). La ARN apoya a los excombatientes que están pasando por un proceso individual de reintegración, y a la vez, administra el programa de reincorporación colectiva de los antiguos miembros de las FARC-EP.

- El documento de políticas CONPES 3931 se diseñó para tomar acciones en cuanto a la reincorporación social, económica y política de los ex miembros de las FARC-EP⁸.
 - Las ZTVN (Zonas Transitorias de Verificación y Normalización), donde se llevó a cabo el proceso de desarme y desmovilización de excombatientes, se transformaron en 24 ETCR distribuidos en todo el territorio nacional. Lo anterior, pensando en que en estos espacios se pudiesen llevar a cabo actividades económicas, sociales y productivas que garantizaran y facilitarían la reincorporación a la vida civil de los antiguos miembros de FARC-EP.
 - Sin embargo, con el tiempo, 9.225 personas en proceso de reincorporación se mudaron fuera de estos ETCR para regresar de manera individual a sus antiguas comunidades, o se reagruparon en nuevos asentamientos urbanos o rurales.
 - De acuerdo a los datos más recientes de la ARN, 12.948 personas se encuentran inscritas en el proceso de reincorporación. De estas, el 23,04% (2.984 personas) viven dentro de un ETCR, mientras que el 71,24% (9.225 personas) residen fuera de los ETCR⁹.
 - A partir de agosto de 2019, los ETCR cambiaron de figura jurídica para poderse integrar a los respectivos municipios, veredas, corregimientos o centros poblados donde están localizados.
 - En relación a la reintegración socioeconómica, tanto las personas en proceso de reincorporación, como las comunidades aledañas han accedido a programas educativos (de primaria y secundaria) y programas de entrenamiento vocacional en áreas como la agricultura, la piscicultura, la ebanistería,
- 8 Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2018). Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP (Documento Conpes 3931). Disponible en: http://www.reincorporacion.gov.co/es/Documents/conpes_finla_web.pdf.
 - 9 Se desconoce la localización de 5,70% de las personas en proceso de reincorporación, es decir, unas 739 personas.

- 5 Caramés, A. y Sanz, E. (2009). *Analysis of Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR). Programmes in the World during 2008*. Bellaterra: School for a Culture of Peace. Disponible en: <https://escolapau.uab.cat/img/programas/desarme/ddr/ddr2009i.pdf>;
- 6 Kaplan, O. y Nussio, E. (2018). Community Counts: The Social Reintegration of Ex-Combatants in Colombia. *Conflict Management and Peace Science*, 35(2), 132-153. doi:10.1177/0738894215614506; Theidon, K. (2009). Reconstructing Masculinities: the Disarmament, Demobilization, and Reintegration of Former Combatants in Colombia. *Human Rights Quarterly*, 31(1), 1-34.
- 7 Este estudio exploratorio fue posible gracias a la financiación y apoyo del Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ.
- 8 Barrios, L. y Richter, S. (2019). Las Farianas: Reintegration of Former Female FARC Fighters as a Driver for Peace in Colombia. *Revista Cuadernos de Economía* 38(78), 753-784; Gobierno Nacional de Colombia, FARC-EP y países garantes (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>.



el turismo, los servicios médicos básicos y otros servicios.

- Estos entrenamientos han sido la base para el desarrollo y ejecución de los 869 proyectos productivos aprobados por la ARN, los cuales a inicios de 2020 habían beneficiado a 3.269 excombatientes.

Dinámica I: Una diversificación del grupo de excombatientes de las FARC-EP

El enfoque colectivo de reincorporación ha tenido diversas implicaciones para la reintegración de antiguos excombatientes a la sociedad, pues le otorga al partido FARC el poder para la toma de decisiones a nivel institucional. Si bien, esto ha contribuido a una dinámica positiva de grupo (especialmente dentro de los ETCR), también ha generado cierta oposición entre los excombatientes que se encuentran por fuera de estos, como se explica más adelante.

En la implementación del acuerdo de paz, especialmente en la reincorporación económica de excombatientes, el partido FARC se ha convertido en una instancia crucial. Por ejemplo, después del acuerdo, se creó el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) para definir las actividades y monitorear el proceso de reincorporación de los ex miembros de las FARC-EP. Sus integrantes, incluyendo a dos representantes del partido FARC, están a cargo de proveer los lineamientos y las garantías de articulación de la cooperativa nacional “Economías sociales del común” (ECOMUN), establecida por los excombatientes, para aprobar los proyectos productivos de los excombatientes y asegurar el éxito de las actividades de reincorporación socioeconómica. Aunque este enfoque inclusivo de toma de decisiones es necesario para asegurar la “apropiación” y el compromiso de la FARC, esto se hace a costa de la eficiencia y pone a pocos miembros del partido en una posición de poder importante.

En cuanto a la reincorporación política, por primera vez, los ex miembros de las FARC-EP se presentaron y fueron elegidos para cargos públicos en las elecciones nacionales de 2018 y en las elecciones locales de 2019. Además de ello, muchos pudieron hacer uso de su derecho civil al voto. Aunque la participación del partido político FARC en estas elecciones nacionales y locales demostró ser un hito para la implementación formal del acuerdo de paz, FARC no logró reflejar en las urnas el histórico apoyo de sus bases en aquellos territorios donde ejercía el

poder político y social. Así, fue una sorpresa que en su primera participación como partido político en las elecciones de 2018, la FARC solo obtuviera el 0,34% de los votos para el Senado y el 0,22% de los votos para la Cámara¹⁰. Sin embargo, lograron ocupar las 10 curules (5 en el Senado y 5 en Cámara) que el acuerdo de paz había estipulado para el partido FARC. Por otro lado, en las elecciones locales de 2019, FARC y diversas coaliciones a las que pertenecía este partido avalaron más de 300 candidatos¹¹. Igualmente, algunas personas en proceso de reincorporación se presentaron a estas elecciones avaladas por otros partidos. Como resultado, 12 candidatos fueron elegidos para ocupar diferentes cargos¹², incluidos 3 alcaldes: dos exmiembros de las FARC-EP avalados por otros partidos, y un candidato que no fue integrante de las FARC-EP, pero formaba parte de una coalición con el partido FARC¹³.

Las elecciones nacionales y locales mostraron el alto grado de estigmatización contra los militantes del partido FARC por su proyecto político, todo lo contrario, por ejemplo, a las actividades económicas y sociales, en donde, como se ahondará más adelante, la cooperación entre comunidades afectadas por el conflicto y excombatientes de las FARC-EP es mucho mayor¹⁴. Aunque no es el único factor que explicaría la baja votación que obtuvo el partido¹⁵, el rechazo a la FARC en las ciudades

10 Registraduría Nacional del Estado Civil. (2018). Disponible en: <https://elecciones.registraduria.gov.co:81/elec20180311/resultados/99SE/BXXXX/DSE99999.htm>

11 El Espectador. “Participamos en elecciones a pesar de que no hubo garantías”: Partido FARC. Publicada el 27 de octubre de 2019 en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/participamos-en-elecciones- pesar-de-que-no-hubo-garantias-partido-farc-articulo-888269>

12 Informe de la Misión de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad. (26 de diciembre de 2019).

13 “Guillermo Torres en Turbaco (Bolívar) por Colombia Humana, Edgardo Figueroa en Puerto Caicedo (Putumayo) por la ASI, y Marino Grueso en Guapi (Cauca) por la Coalición Frente Amplio por Guapi (Maíz, UP, FARC, Colombia Humana)”. *Ibíd.*

14 La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia resaltó en su Informe al Consejo de Seguridad, previo a las elecciones, que “deberían reforzarse las medidas de protección y mitigación para encarar los riesgos y la estigmatización a los que se enfrentan los candidatos del partido FARC y los ex miembros de las FARC-EP que se presentan a las elecciones por otros partidos”. Informe de la Misión de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad (01 de octubre de 2019).

15 Otros elementos que explicarían estos resultados son: (1) la ausencia de los recursos económicos en el



y cabeceras municipales sí se considera como el principal elemento que determinó los resultados electorales. La estigmatización ha sido promovida principalmente por los grandes empresarios de la tierra, los ganaderos¹⁶, sectores privados y partidos políticos tradicionales como el conservador y liberal, y partidos emergentes como el Centro Democrático y Cambio Radical, que se han mostrado apáticos al proceso de paz con las guerrillas y partidarios de una solución militar al fenómeno de la insurgencia en Colombia. No obstante, también los partidos que se podrían considerar aliados de la FARC han promovido esta estigmatización, debido al miedo de perder su capital electoral¹⁷.

Sumado a esto, dentro de la estructura política del partido FARC se han presentado diversas confrontaciones. Estas han escalado a tal punto que en la actualidad se puede hablar de tres divisiones. La primera, el partido de la rosa, como se han autodenominado las FARC, el cual representa las curules en el congreso y los procesos colectivos desarrollados en los ETCR y en las cooperativas de ECOMUN. Segundo, la denominada "Corporeconciliación", que agrupa a más de 2.000 exguerrilleros localizados en diferentes departamentos del país¹⁸. La principal diferencia que existe entre estas dos facciones radica en la noción de reincorporación a la vida civil, pues mientras los primeros pueden caracterizarse como partidarios de

partido FARC para la realización de la campaña electoral y el tardío desembolso de los mismos por parte del Consejo Nacional electoral; (2) la inexperiencia de sus miembros en el proselitismo político sin armas, lo cual es una desventaja ante las maquinarias electorales de los partidos tradicionales; y, finalmente (3), aquellas zonas donde las FARC-EP tuvieron apoyo político durante su etapa como guerrilla, son los lugares más alejados del centro del poder y donde habita población rural dispersa que carece de garantías para movilizarse hacia los puestos de votación y donde las mesas de votación tampoco fueron instaladas.

16 Lafaurie, José Félix. (2019). Amenaza anunciada. *Contexto Ganadero*. Disponible en: <https://www.contextoganadero.com/columna/amenaza-anunciada>

17 De acuerdo con Victoria Sandino, senadora por este partido, "los llamados partidos progresistas, alternativos o democráticos [fueron] los primeros que le dieron la espalda al nuevo partido de la rosa". *El Espectador* (27 de octubre de 2019). "Participamos en elecciones a pesar de que no hubo garantías": Partido FARC. En: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/participamos-en-elecciones-pesar-de-que-no-hubo-garantias-partido-farc-articulo-888269>

18 La Silla Vacía (16 de diciembre de 2019). "La reincorporación ya tiene otra cara distinta a Farc" en: <https://lasillavacia.com/silla-sur/reincorporacion-ya-tiene-otra-cara-distinta-farc-75003>

un proceso a puertas cerradas dentro del partido y los ETCR, los segundos hablan de un proceso integral que vincule a víctimas, familiares y ex guerrilleros y ex guerrilleras en el seno de la sociedad y los territorios de origen de los excombatientes.

Un ejemplo de esta segunda facción es el de Algeciras, Huila. Allí no se estableció ninguna ZVTN, y por ende, no se tiene ningún ETCR o centro poblado, pero se acogió de manera individual a 70 ex combatientes de las FARC-EP. El Nuevo Punto de Reagrupamiento (NPR) que se estableció en el municipio es una experiencia alternativa que media entre los procesos de reincorporación que se generaron en los ETCR y las iniciativas de reincorporación colectivas que existen de forma autónoma, como es la cooperativa COOAGROPAZ, una iniciativa de excombatientes campesinos, productores y víctimas en Neiva (Huila) que buscan la reconstrucción del tejido social mediante la gestión de recursos para las zonas más afectadas del país. Esta figura de NPR no indica que los ex combatientes que salieron de los ETCR estén haciendo sus procesos de manera individual. Por el contrario, se están construyendo alternativas de reagrupamiento en los espacios de origen o donde habitan sus familias y tiene sus redes socio-afectivas, bien sea porque operaron en estas zonas mientras estuvieron en armas o porque las consideran un lugar apropiado para su tránsito a la vida civil.

Finalmente, existe una tercera división conocida como la "nueva guerrilla de las FARC-EP", liderada por el ex negociador de paz Iván Márquez, Jesús Santrich, Oscar Montero alias "el Paisa" y otro grupo de más de 20 mandos altos y medios que anunciaron el 30 de agosto de 2019 su retorno a las armas por el incumplimiento de los acuerdos, la persecución política y otra serie de reivindicaciones que quedaron sin resolver tras la firma del acuerdo y la implementación de lo acordado.

De esta manera, pese a que el partido político FARC tiene una fuerte participación que hace eco en los mecanismos institucionales creados después del acuerdo y continúa siendo el punto de contacto del gobierno con los excombatientes, esta división interna muestra los problemas de representación que tiene el partido frente a los intereses y las necesidades de los excombatientes que viven más allá de los ETCR. Además, con las elecciones locales se evidenció el debate que se ha sostenido a nivel interno por el nombre del partido (FARC), que algunos consideran inapropiado, por la misma estigmatización y por la confusión que genera para las comunidades diferenciar el partido del proyecto armado de esa nueva guerrilla de las FARC-EP.



Dinámica II: La cooperación en el ámbito social y económico se fortalece, pero las demandas sociales persisten

De acuerdo con nuestra investigación, desarrollada entre 2018 y 2019 en diferentes departamentos del sur del país (Caquetá, Tolima, Huila y Cauca) y el norte (Guajira), se pudo evidenciar que las expectativas de los y las ex combatientes de las FARC-EP y las comunidades receptoras son similares, pues ambas partes buscan lograr un desarrollo económico que les permita tener formas de vida dignas y sostenibles.

En el caso de los y las ex combatientes de las FARC-EP, el acceso a la tierra es fundamental para su proceso de reincorporación. Sin embargo, hasta el momento, no se ha resuelto el problema de la titularidad de la tierra de ninguna de las zonas donde están localizados los ETCR, ni se han entregado de manera individual tierras a las personas en proceso de reincorporación. Esta falta de acceso a la tierra ha dificultado la reincorporación socioeconómica de los excombatientes de las FARC-EP, pues sin ella, no se pueden realizar proyectos productivos sostenibles. Esto genera desconfianza e incertidumbre entre estas personas en proceso de reincorporación, tanto en los ETCR como para aquellos que están fuera de los mismos.

En el caso de las comunidades, el acuerdo de paz generó diversas expectativas en torno a la inversión del Estado en proyectos sociales. Para la mayoría de los habitantes de estos territorios, el fin del conflicto ha sido su mejor oportunidad de inclusión y atención de sus necesidades: “[L]as comunidades afirman actualmente que gracias al proceso de paz y la instalación del ETCR en este municipio han logrado beneficiarse de proyectos que en el pasado nunca fueron posible”¹⁹. No obstante, muchos campesinos siguen hoy en día a la espera que se cumplan los compromisos que quedaron plasmados en el acuerdo de paz. Por ejemplo, en el tema de sustitución de cultivos ilícitos, la implementación del Plan Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) continúa pendiente, pues, aunque algunos decidieron voluntariamente erradicar la coca, para acogerse a este programa, no se les ha apoyado con los proyectos productivos prometidos que beneficiarían a toda la comunidad.

19 Testimonio de un campesino habitante de la vereda Agua Bonita donde está ubicado el ETCR de Montañita, departamento del Caquetá, durante entrevista colectiva el 21 de marzo de 2019. Universidad de Erfurt, Instituto CAPAZ, CERSUR.

En lo local, las personas en proceso de reincorporación y las comunidades han generado procesos de cooperación relacionados con la implementación de proyectos productivos, la gobernanza de los territorios, la gestión de necesidades comunes como el mantenimiento de las vías, el uso del agua, la recuperación del medio ambiente, la realización de eventos como bazares, fiestas, encuentros, capacitaciones y la celebración de fechas especiales como la Navidad, la Semana Santa, el día de los niños, el día de las madres, entre otros. Esto, ha permitido que miembros de la comunidad los reconozcan y los perciban como sujetos empoderados y “personas que están trabajando por avanzar y dejar detrás la guerra”²⁰.

Sin embargo, también se han presentado ciertas confrontaciones. La primera de ellas se dio en el marco del proceso de paz cuando se determinaron los 27 territorios donde los guerrilleros harían el tránsito a civilidad, es decir, donde estarían ubicadas las ZVTN y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN)²¹. Entre FARC y Gobierno se decidió que estos puntos estarían situados en las zonas más afectadas por el conflicto armado. Empero, para algunas élites económicas y políticas de estos territorios, la designación de estas zonas fue considerada como una afrenta y se opusieron públicamente a esta decisión. Es el caso de Huila, donde no se aceptó la ubicación de una ZVTN o PTN²², creando así fuertes tensiones entre la comunidad y los y las ex combatientes de las FARC-EP.

Actualmente, para algunas personas de la comunidad la presencia de los excombatientes en los ETCR es un limitante para su proceso de reincorporación a la sociedad, pues “ellos no se están reincorporando estando allá arriba”²³, refiriéndose a que, al crear estos centros poblados, como se denominan actualmente, los y las excombatientes no se están integrando a la sociedad como tal, sino que se quedan en zonas alejadas, donde solo conviven entre ellos y con ciertos miembros de la comunidad. Sumado a esto, algunos miembros de las comunidades aledañas perciben que la estructura de mando, la cual durante el conflicto fue vertical por la ideología y el desarrollo histórico de esta guerrilla,

20 Testimonio de un concejal de La Montañita.

21 Se escogieron 20 territorios donde estarían ubicados los ZVTN y 7 para los PTN.

22 La Voz de la Región: <https://lavozdelaregion.co/el-huila-no-acepta-ser-zona-de-concentracion-para-guerrilleros-jaime-felipe-lozada/>.

23 Testimonio de miembro de la comunidad de Montañita, Caquetá.



sigue jugando un papel importante en las relaciones sociales diarias de los excombatientes: “para ellos todo es imponer”²⁴. Esto dificulta el proceso de relacionamiento entre algunos excombatientes de las FARC-EP y ciertos miembros de la comunidad.

Pese a lo anterior, las tensiones entre excombatientes y comunidades han disminuido considerablemente, pues como se mencionó anteriormente, los ETCR se han convertido en centros de desarrollo que han atraído la inversión social a las comunidades aledañas. De esta manera, se puede asegurar que el espíritu del acuerdo de paz de incluir a las comunidades de forma participativa en el proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP, ha sido un paso acertado. Así lo demuestran los siguientes ejemplos de experiencias exitosas de reincorporación comunitaria: (1) En Tierra Grata, los y las excombatientes y la comunidad aledaña han construido un acueducto comunitario que beneficia a ambas partes. (2) En el ETCR de Pondores, la Unidad de Cuidado y Atención a la Primera Infancia presta el servicio de guardería y seguimiento nutricional a hijos e hijas de los y las excombatientes y de los y las habitantes de las comunidades vecinas, fortaleciendo los vínculos sociales de mujeres ex combatientes y mujeres de la comunidad. (3) En el ETCR de San Antonio de Los Monos se ha facilitado la validación de la secundaria para personas de la comunidad y habitantes del ETCR. (4) En Tolima, en el ETCR del Oso, excombatientes, indígenas nasa y víctimas del conflicto armado crearon un proyecto productivo de café que se denomina el Tercer Acuerdo y que les permite cultivar la tierra y tener un ingreso como medio sostenible de vida.

Sumados a estos ejemplos de reincorporación en los ETCR, la cooperación entre comunidades y excombatientes es evidente en aquellos lugares donde se está llevando a cabo un proceso individual. Este es el caso de ASOPROPAZ, organización creada con el apoyo de la ARN y las Naciones Unidas con el fin de producir y comercializar huevos en la región. Esta organización ha permitido que excombatientes y comunidad trabajen conjuntamente en un proyecto productivo que garantice un medio de vida sostenible. Otra iniciativa es la Fundación Paz Social, creada por excombatientes con el fin de acercarse a las comunidades y promover la cultura y la sana convivencia. Así, se promueven actividades como las escuelas de fútbol, de danza, y música para alejar a los niños, niñas y adolescentes del consumo de drogas y garantizar la inclusión social en el municipio. De este modo, se

evidencia cómo estas iniciativas de reincorporación comunitaria han impulsado el desarrollo territorial de aquellas zonas que tradicionalmente han estado abandonadas por el Estado y que fueron gravemente afectadas por el conflicto armado interno.

Sin embargo, cabe resaltar que no todos los casos han sido exitosos. Prueba de ello son los ETCR que han sido cerrados o se encuentran en proceso de reubicación, debido a razones de seguridad (amenazas de otros grupos armados) o temas legales que dificultan su transformación en veredas oficiales, como su ubicación en parques naturales o resguardos indígenas. Estos ETCR son vLa 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), Yará (La Macarena, Meta), Filipinas (Araucita, Arauca), Santa Lucía (Ituango, Antioquia) y La Pradera (Puerto Asís, Putumayo). Es más, en los mismos casos exitosos se han presentado experiencias no tan positivas. Por ejemplo, en el ETCR de Tierra Grata, los y las excombatientes compraron un terreno que al aparecer está bajo la jurisdicción del pueblo indígena yukpa, por lo que se han presentado conflictos con esta comunidad.

Por estas razones, cabe resaltar que, si problemas sociales y económicos como el acceso a la tierra y la lenta implementación de los proyectos de Reforma Rural Integral no se resuelven, la sostenibilidad del proceso puede verse comprometido, afectando así tanto a excombatientes como a las comunidades en general.

Dinámica III: La situación de seguridad a nivel local, factor clave en el proceso de reincorporación

Las prácticas de cooperación generadas por las FARC-EP con todos los sectores sociales, políticos y económicos en el marco de la confrontación armada estuvieron mediadas por el poder ideológico, económico o militar que definía la esencia coercitiva o consensuada de la cooperación a nivel local. Así, mientras que el desarme y la desmovilización de las FARC-EP fue un proceso unilateral y de corto plazo, un proceso de reincorporación sostenible depende en gran medida de la reconfiguración de estos órdenes sociales de guerra a nivel local y de la transformación de los roles sociales de confrontación entre antiguos enemigos en nuevas formas de cooperación.

24 Ibid.



Uno de los ejemplos más evidentes de las relaciones de cooperación entre Estado, FARC y comunidades es la denominada Carpa Azul, un puesto de mando interinstitucional creado en cada ETCR como “instancia de coordinación y de articulación interinstitucional para garantizar la seguridad y el control institucional del Estado con el propósito de facilitar la estabilidad en el territorio”²⁵. Este escenario de cooperación exitosa ha permitido garantizar la seguridad y la tranquilidad de los habitantes de los ETCR y sus comunidades aledañas, institucionalizando un equipo de trabajo donde participan las fuerzas militares, la policía, las FARC, los representantes de las comunidades (Juntas de Acción Comunal y organizaciones sociales), representantes de los gobiernos municipales y departamentales, la ARN, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el mecanismo de verificación y monitoreo de las Naciones Unidas. Juntos han logrado implementar estrategias de apoyo mutuo para la gestión de obras sociales y de infraestructura, para la realización de actividades y la evaluación permanente del contexto y la prevención de riesgos.

Pese a que en general las comunidades han acogido a las personas en proceso de reincorporación, el fin del conflicto armado recicló en las comunidades una serie de odios y *vendettas* que habían quedado sin resolver ante hechos victimizantes cometidos por diferentes actores, entre estos las FARC-EP, y que salieron a flote una vez los responsables dejaron las armas y regresaron a sus lugares de origen o donde habían operado cuando estaban en armas. Esta nueva situación ha generado algunas confrontaciones entre víctimas y ex guerrilleros. Además, en Algeciras por ejemplo, se han presentado conflictos con los representantes de la Policía y el Ejército, quienes han acusado en varias ocasiones a los excombatientes de ser responsables de delitos como extorsiones, atentados, amenazas o de estar vinculados a los grupos organizados residuales. En algunas ocasiones se han presentado capturas, persecuciones e interrogatorios por parte de la fuerza pública hacia los excombatientes²⁶.

Sumado a esto, las preocupaciones de seguridad están omnipresentes. Adicionalmente a los cientos de líderes sociales que han muerto de manera violenta, de acuerdo con la Misión de las Naciones Unidas, 173 excombatientes de las FARC-EP han sido

asesinados²⁷. En este sentido, “las comunidades continúan siendo atacadas por grupos armados ilegales y organizaciones criminales en áreas donde la limitada presencia del Estado ha dejado vacíos institucionales y donde la falta de oportunidades económicas ha hecho que las comunidades sean vulnerables a las economías ilícitas”²⁸. Esto significa que la protección del Estado permanece en un nivel tan insuficiente que las Naciones Unidas declararon estar “muy preocupadas sobre el alto número de asesinatos de antiguos miembros de las FARC-EP”²⁹. Por esto, esta falta de seguridad física y jurídica ha generado incertidumbre y zozobra entre estos exmiembros de las FARC-EP, dificultando así su proceso de reincorporación a la sociedad.

Recomendaciones

Aunque los hallazgos de la investigación no son generalizables a nivel de todo el territorio, debido a las diferencias puntuales en el manejo de proyectos en cada ETCR y en cada NPR, se pueden identificar tres aspectos principales que caracterizan el proceso de reincorporación actual de los antiguos miembros de FARC-EP³⁰. Primero, la comunidad de los antiguos excombatientes de las FARC-EP es muy heterogénea. Segundo, la reincorporación comunitaria ha permitido establecer diversas iniciativas que han beneficiado a los habitantes de las comunidades aledañas y a las personas en proceso de reincorporación. Finalmente, existe un factor de riesgo por la incertidumbre acerca del futuro y las percepciones de inseguridad que persisten entre los excombatientes. Por todo lo anterior, y con el fin de adaptar la política de reincorporación a estas dinámicas actuales del proceso, sugerimos:

1. Fortalecer el proceso de reincorporación integral que incluya las particularidades de los diferentes grupos de excombatientes para garantizar la sostenibilidad del proceso.
2. Mantener el apoyo institucional tanto para la reincorporación colectiva como para la reintegración individual a largo plazo, y entenderlo como un proceso todavía frágil en una etapa temprana.

²⁵ Decreto 2026 de 2017. Artículo 7. Seguridad. Parágrafo 3.
²⁶ Información basada en entrevistas con funcionarios públicos y los talleres realizados en marzo de 2018 con excombatientes, familiares, víctimas del conflicto armado, y comunidades.

²⁷ Véase Informe de la Misión de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad (26 de diciembre de 2019).

²⁸ *Ibíd.* (p. 17).

²⁹ *Ibíd.* (p. 8).

³⁰ Richter, S. & Wolff, J. (2018). Colombia Under the Duque Government. Policy Options to Strengthen the Peace Process, *PRIF Spotlight 10*, Frankfurt.



3. Brindar medidas políticas concretas a las personas en proceso de reincorporación, como la formación de capacidades y la ampliación de las asignaciones mensuales.
4. Reestructurar los mecanismos de consulta para que la aprobación de los proyectos productivos garantice tanto resultados tangibles como la toma de decisiones inclusiva. Para lo cual, es imperativo que el Consejo Nacional de Reincorporación involucre en este proceso decisorio las nuevas formas asociativas de excombatientes.
5. Adelantar acciones que permitan acelerar la implementación de la Reforma Rural Integral para garantizar la sostenibilidad del proceso de paz en los territorios.
6. Instamos a entidades como la ARN a continuar apoyando las iniciativas de cooperación entre las personas en proceso de reincorporación y las comunidades para generar confianza y reconstruir el tejido social. En este sentido, los incentivos externos para la cooperación, como los proyectos productivos colectivos o las Juntas de Acción Comunal y organizaciones sociales, que han tenido un efecto positivo a nivel local, deben ser fortalecidos.
7. Brindar acompañamiento técnico y financiero a excombatientes y comunidades afectadas por el conflicto armado para garantizar la sostenibilidad de sus iniciativas y proyectos productivos.
8. Instamos al gobierno nacional y a las entidades competentes a promover acciones que garanticen la seguridad física y jurídica de las personas en proceso de reincorporación. Una medida ejemplar al respecto es el modelo de la Carpa Azul, el cual debería ser transferido también a las comunidades con un alto porcentaje de excombatientes en proceso de reincorporación individual.
9. Promover una campaña de sensibilización en los diferentes territorios entre comunidades y excombatientes, con el fin de disminuir la estigmatización de las personas en proceso de reincorporación.
10. Urgen medidas de protección apropiadas para los líderes sociales y los excombatientes que están en extremo riesgo y requieren de medidas de seguridad adecuadas³¹. Por esta razón, instamos a que se realice un análisis de patrones y sistematicidad de los hechos victimizantes para identificar los responsables y con ello, prevenir acciones que atenten contra la vida e integridad de las comunidades y personas en proceso de reincorporación.

³¹ Carlos A. Guevara. (2019). Panorama de las personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en riesgo en Colombia, 2018 - 2019. *CAPAZ Policy Brief 1*. Disponible en: <https://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2019/02/FINAL-Policy-Brief-1-2019-web2.pdf>.

Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

El Instituto CAPAZ es una plataforma de cooperación entre Colombia y Alemania que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias en temas de construcción de paz, mediante la conformación de redes entre universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales que actúan en el ámbito territorial. La consolidación de dichas redes permite el análisis, la reflexión y el debate académico interdisciplinario sobre las lecciones del pasado y los desafíos de la construcción de una paz sostenible. CAPAZ promueve actividades de investigación, enseñanza y asesoría, las cuales permiten nuevas aproximaciones a la comprensión de la paz y el conflicto, transmiten conocimiento a la sociedad y plantean respuestas a los múltiples desafíos de una sociedad en transición.

Serie *Policy Briefs* del Instituto CAPAZ

La serie *Policy Briefs* del Instituto CAPAZ busca visibilizar propuestas y recomendaciones formuladas por investigadores e investigadoras frente a temáticas puntuales relacionadas con los retos de la construcción de paz en Colombia, de acuerdo con los resultados de sus trabajos. Esta serie brinda herramientas de gran utilidad para la comprensión y el abordaje de problemáticas concretas que enfrentan las sociedades en transición. Va dirigida de manera particular a quienes diseñan, formulan, proponen y tienen poder de decisión sobre políticas públicas que responden a estas problemáticas.

La serie *Policy Briefs* del Instituto CAPAZ es de acceso público y gratuito, y se rige por los parámetros del Creative Commons Attribution. Los derechos de autor corresponden a los(as) autores(as) del documento y cualquier reproducción total o parcial del *policy brief* (de sus herramientas visuales o de los datos que brinda el documento) debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial. La reproducción del documento solo puede hacerse para fines investigativos y para uso personal. Para otros fines se requiere el consentimiento de los(as) autores(as). El Instituto CAPAZ no se responsabiliza por errores o imprecisiones que los(as) autores(as) hayan plasmado en el *policy brief*, ni por las consecuencias del uso del mismo. Las opiniones y juicios de los(as) autores(as) no son necesariamente compartidos por el Instituto CAPAZ.

www.instituto-capaz.org
info@instituto-capaz.org
(+57 1) 342 1803 Extensión 29982
Carrera 8 No. 7-21
Claustro de San Agustín
Bogotá - Colombia



Supported by the DAAD with funds from the Federal Foreign Office

DAAD

Deutscher Akademischer Austauschdienst
Servicio Alemán de Intercambio Académico



Federal Foreign Office