



POLICY BRIEF
12-2024

Reincorporación
territorial:
desafíos de la
participación en
la consolidación
de la paz

Marcela Sánchez Isaza



Autoría/investigación

Marcela Sánchez Isaza

Politóloga especialista en Estado, políticas públicas y desarrollo, y máster en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid. Su experiencia se ha centrado en la implementación de políticas públicas y programas sociales para la reincorporación de excombatientes y su participación en escenarios de toma de decisiones en el marco institucional. marcesan08@gmail.com

Este *policy brief* fue apoyado y patrocinado

por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

Edición académica

Andrés Hernández Cubides • Colaborador científico del Instituto CAPAZ

Rafael Quishpe • Investigador doctoral del TraCe de la Universidad Justus-Liebig de Giessen, Alemania

Coordinación editorial

Nicolás Rojas Sierra

Andrea Neira Cruz

Corrección de estilo

Nicolás Rojas Sierra

Diseño y diagramación

Leonardo Fernández Suárez

Imágenes de cubierta y contracubierta

Foto de Kindel Media.

Bogotá, Colombia, septiembre de 2024

Periodicidad: bimestral

ISSN: 2711-0346

Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen

La participación ciudadana y el enfoque territorial son principios fundamentales del Acuerdo de Paz de 2016, en particular del proceso de reincorporación social y económica de los excombatientes: su acceso a oportunidades educativas y laborales, soluciones de vivienda, garantías de seguridad y el proceso de inserción en las comunidades. Así, en este proceso es fundamental la participación de excombatientes a través de las diferentes instancias de reincorporación, pero esta participación enfrenta desafíos y barreras ante la estructura centralizada del Estado y otros factores. Este *policy brief* se aproxima al funcionamiento de las instancias departamentales de reincorporación existentes mediante una indagación a las gobernaciones, para comprender el funcionamiento de estos escenarios, los roles que desempeñan en la implementación de la política de reincorporación y la importancia de la participación activa de excombatientes. Se brindan algunas recomendaciones para mejorar el impacto de la reincorporación efectiva y su articulación con las necesidades y particularidades de las comunidades receptoras.

Palabras clave:

construcción de paz; enfoque territorial; participación comunitaria; reincorporación

Cómo citar este texto

Sánchez Isaza, S. M. (2024). *Reincorporación territorial: desafíos de la participación en la consolidación de la paz* (Policy Brief 12-2024). Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ.

La participación ciudadana es el proceso mediante el cual las personas se involucran activamente en las decisiones y acciones que afectan a su comunidad y su entorno, contribuyendo a la construcción de una sociedad más democrática. Según Barber (1984), la participación ciudadana no solo fortalece la democracia, sino que también empodera a la ciudadanía al darle voz y capacidad de acción en los asuntos públicos.

En Colombia, se dio un paso significativo con la Constitución de 1991 al definir la soberanía del pueblo y la capacidad de este de decidir en los asuntos públicos mediante el establecimiento de la participación como derecho. Esto condujo a crear mecanismos y dispositivos para promover la participación ciudadana. Así, durante la década de 1990, el país comenzó su proceso de inclusión de la ciudadanía en distintos niveles del desarrollo, especialmente en la planeación del territorio, la cultura democrática y el control social.

Más recientemente, con la firma del Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP en 2016, se reconoció la importancia de vincular activamente a la ciudadanía en su implementación. Así, la participación y el enfoque territorial se constituyeron en pilares y ejes transversales para la implementación de lo pactado, lo cual se refleja dentro del Acuerdo en las menciones a instancias y mecanismos específicos de participación, en los cuales la ciudadanía podría involucrarse para planear, implementar y evaluar los resultados del Acuerdo de Paz.

Tras la firma de este acuerdo, sin embargo, han subsistido problemas que amenazan permanentemente la implementación de dichos mecanismos e

imponen nuevos retos a las instituciones públicas (Guarín et al., 2017). Entre estos problemas, la estructura centralizada del Estado puede hacer que el ordenamiento territorial y participativo pierda autonomía frente a las entidades públicas del orden nacional.

En este sentido, este *policy brief* pretende analizar, brindar recomendaciones e identificar alternativas para mejorar el funcionamiento de las instancias de reincorporación territorial y mejorar la calidad de la participación ciudadana en la construcción de paz territorial.

Para ello, se indagó a través de diversos mecanismos constitucionales, como el derecho de petición, a las gobernaciones que cuentan con instancias departamentales de reincorporación, con el propósito de avanzar en el diagnóstico sobre el funcionamiento de estas instancias, conocer cómo operan, qué roles desempeñan en la implementación de la política de reincorporación y, en particular, cuál es la importancia otorgada a la participación activa de las personas en reincorporación.

Este *policy brief* se estructura en tres partes. Primero se aproxima a la literatura sobre participación ciudadana en contextos de construcción de paz y su vínculo con la promoción de la paz a nivel local. Luego analiza el rol de las gobernaciones como entidades territoriales autónomas en la construcción de paz, a partir del diseño y puesta en marcha de mecanismos e instancias de participación para los y las firmantes de paz. Finalmente, recoge una serie de recomendaciones y alternativas para mejorar el funcionamiento y la calidad de la participación ciudadana en la construcción de paz territorial a través de las instancias departamentales de reincorporación.



Participación ciudadana para la consolidación de la paz

A partir de los aportes de la disciplina de las relaciones internacionales en los campos de estudio específicos de paz, conflicto y desarme, desmovilización y reintegración (DDR), se procede a analizar en qué medida el enfoque de participación se ha introducido en los programas de DDR implementados en las dos últimas décadas en Colombia.

En Colombia, se ha hecho un esfuerzo constante por crear estrategias para apoyar la transición de excombatientes provenientes de grupos armados no estatales hacia la vida civil. Esto ha llevado al país a tener el récord de mayor tiempo de implementación de procesos de DDR, según lo señalado por el Centro Nacional de Memoria Histórica (2017). De esta forma, “Colombia se ha convertido en uno de los pocos países que han tenido un proceso de planificación gubernamental en materia de DDR, a diferencia de países como Angola, Liberia, Indonesia, Sudán y Burundi” (Fisas, 2011, como se citó en Lerma et al., 2022, p. 50). Los procesos de construcción de paz en estos países han tenido dificultades para constituir programas de reintegración.

La experiencia de Colombia, en contraste con los problemas en otros países, con los años ha derivado en lecciones aprendidas que han permitido mejorar la formulación del proceso e incluir elementos innovadores en materia de DDR. Esto, en últimas, ha generado enfoques cada vez más complejos respecto a la atención a excombatientes.

En un ejercicio de cooperación técnica alemana, el profesor Millard (2010) propuso al Gobierno colombiano diseñar estrategias para que los excombatientes participaran en el diseño, monitoreo, implementación y evaluación de los servicios provistos por el programa: “Esto ayudaría a construir un sentimiento de pertenencia del programa de reintegración que permitiría alcanzar un compromiso más fuerte con el proceso y potenciar así los resultados positivos” (Millard, 2010, como se citó en Lerma et al., 2022, p. 52).

En 2011, esto derivó en un modelo de atención basado en ocho dimensiones del desarrollo humano, conocido como la ruta de reintegración, implementado en su momento por la Agencia Colombiana para la Reintegración (que luego pasó a llamarse Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN– mediante el Decreto 897 de 2017¹). Es importante tener en cuenta que

1 Este decreto no solo modificó el nombre de la agencia, sino que también amplió sus funciones para gestionar,

este cambio de enfoque respondió también a un cambio de perspectiva internacional, que avanzó de una concepción de la reintegración como una medida temporal de asistencia y transición de corto plazo, a un proceso más amplio, integral y multidimensional.

Tal como se plantea en el documento de Naciones Unidas y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (2010), bajo este marco surgieron los programas de DDR de segunda generación, impulsados por el contexto y diseñados en función de las necesidades identificadas por las comunidades locales. Este enfoque ayudó a sentar las bases para la consolidación de la paz a largo plazo, con un enfoque comunitario, proyectos de inserción laboral, acompañamiento psicosocial y afiliación y acceso efectivo a la atención en salud.

El giro local en la política pública de reincorporación en Colombia

Siguiendo el análisis de Mac Ginty (2015) y Zion-Landaluze (2017), en tiempos recientes, la noción de construcción de paz ha vivido un proceso de transición, pasando de un enfoque de paz liberal, que hace referencia a la intervención de organismos internacionales bajo el pretexto de apoyar las transiciones de escenarios de guerra a paz en democracia, a un enfoque de construcción de paz desde lo local o *paz híbrida*, que permite una mayor atención a los esfuerzos y las visiones de construcción de paz desde las comunidades y los grupos de excombatientes.

A partir de este cambio de enfoque, la paz entendida como un giro hacia lo local ha buscado involucrar a las poblaciones locales, considerando sus necesidades, aspiraciones y dinámicas culturales. Así, en vez de imponer soluciones externas o centrarse solo en aspectos nacionales o internacionales, el giro local en la paz implica empoderar a las comunidades para que participen en la toma de decisiones y en la formulación de estrategias que promuevan la reconciliación, la justicia y la estabilidad.

Como lo afirma Paladini (2010), la construcción de paz, para ser exitosa, debe tener un énfasis en el fortalecimiento de las administraciones locales para mejorar la gobernabilidad, “a través

implementar, coordinar y evaluar la política de reincorporación y normalización de excombatientes de las FARC-EP, así como de otros grupos alzados en armas, en línea con el Acuerdo de Paz de 2016.



de prácticas de buen gobierno y el impulso de una acción pública, legítima, democrática, que abra espacios efectivos y reales de participación e inclusión para los y las ciudadanas” (Paladini, 2010, p. 15).

Las actividades que se promueven desde esta perspectiva están centradas en temas como el desarrollo de capacidades, la educación para la paz, la consolidación de redes sociales, el impulso de marcos de protección de derechos humanos, las acciones afirmativas hacia poblaciones específicas, la atención humanitaria, el fortalecimiento institucional de actores de gobierno locales y regionales, el desarrollo local rural, la asesoría en políticas públicas de atención a víctimas, y la creación de comunidades de paz, entre otras.

Al respecto, Richmond (2015) ha explorado cómo la inclusión de actores locales y la comprensión profunda de las dinámicas territoriales son esenciales para abordar las raíces profundas de los conflictos. Al mismo tiempo, reconoce la relevancia de la cooperación internacional y la participación de actores externos para proporcionar recursos, conocimientos y apoyo en la construcción de la paz.

Así las cosas, en los programas de DDR, la literatura ha llamado la atención sobre la importancia de involucrar cada vez más a los actores locales, las comunidades afectadas y las receptoras (enfoque del giro local), así como a las personas excombatientes, quienes, más allá de concebirse como simples beneficiarios, deben reconocerse como actores capaces de aportar a la construcción de paz en los territorios.

Apelando a este enfoque de participación y construcción de paz desde lo local, el Acuerdo Final en su punto 3.2 (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016) creó el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), formalizado mediante el Decreto Ley 2027 de 2016, como una instancia conformada por representantes del Gobierno nacional y de excombatientes para definir actividades, cronograma y hacer seguimiento al proceso de reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP a la vida legal en lo económico, lo social y lo político.

Además de esta instancia nacional como escenario estratégico para la participación de excombatientes, es importante destacar la creación de los 24 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)², donde se instalaron los

2 Con la terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), establecidas para el desarme,

primeros Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR)³ como instancias de comunicación y articulación de los excombatientes en el territorio con el Estado, la comunidad receptora y las instituciones involucradas en materia de reincorporación.

Los CTR están integrados por representantes de los exintegrantes de las FARC-EP y delegados de la ARN. Cuentan con el acompañamiento de los equipos territoriales de la Misión de Verificación de la ONU y convocan sesiones con funcionarios de gobiernos locales, organismos de cooperación y el sector privado, entre otros actores vinculados a la implementación del proceso de reincorporación en el territorio. De acuerdo con lo definido en el acta 40 del CNR, los CTR

son instancias creadas en los territorios donde funcionan los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y tendrán como objetivo brindar al CNR insumos para el diseño de la política, planes y programas de reincorporación, a partir de las necesidades y fortalezas de los territorios. (CNR, Acta 40, 2017)

Los CTR también deben ayudar a articular la oferta y el trabajo de las autoridades, comunidades y otros actores regionales y locales en torno a la reincorporación. Sus propósitos fundamentales son estos:

- Desconcentrar y descentralizar la reincorporación dándole una perspectiva territorial.
- Acercar y trabajar articuladamente con la oferta pública departamental y municipal.
- Motivar la participación de los actores locales.
- Fomentar la articulación desde lo central, departamental y local.

se dio inicio a los ETCR. Estos espacios se destinan a actividades de capacitación y reincorporación temprana para facilitar las fases iniciales de adaptación de las personas excombatientes a la vida civil, con el fin igualmente de aportar positivamente a las comunidades aledañas. Los ETCR también son una oportunidad de acercar la oferta pública local (gobernaciones y alcaldías) a la población que allí reside. Ahora bien, desde que los excombatientes reciben su acreditación y terminan las ZVTN, tienen ciudadanía plena y libre locomoción, de modo que no están obligados a estar en los ETCR. Por eso, la oferta de reincorporación se está implementando tanto en los ETCR como fuera de ellos (ARN, 2020).

3 Los CTR se establecieron en el punto 3.2.2.3 del Acuerdo de Paz. Deben ser paritarios en los términos y condiciones y con las funciones que defina el CNR. El CNR puede invitar a instituciones, organizaciones sociales u organismos internacionales para el desarrollo de sus funciones.



Estas instancias responden a las dinámicas territoriales generadas por la movilización de colectivos en reincorporación desde los ETCR hacia diversos departamentos del país, lo que demanda la atención de los entes territoriales para crear una oferta territorial adaptada a sus necesidades que garantice el éxito en su reincorporación.

A partir de un mapeo de estas instancias de reincorporación territorial, se han identificado en el territorio nacional alrededor de 60 instancias, 20 instancias departamentales, 16 municipales y 24 CTR constituidos y en funcionamiento, según información suministrada por la ARN. Con base en estas cifras, se puede evidenciar que los entes territoriales, especialmente las gobernaciones, han apostado, al menos en teoría, por la construcción de paz a través de la creación de instancias que involucran a la población en proceso de reincorporación en escenarios de participación y toma de decisiones.

A pesar de lo anterior, dado que no se tienen resultados concretos del funcionamiento de estas instancias, después de casi seis años de su instalación aún no se evidencian resultados. No se identifica que, a raíz de la deliberación en estos espacios, se hayan implementado acciones estratégicas para poner en marcha planes y programas en beneficio de la población en reincorporación. Esto es lo que se busca mostrar a continuación.

Geografía de las instancias de reincorporación territorial

A 29 de febrero de 2024, se estima que 12 093 excombatientes continúan en el proceso de reincorporación. De estos, 1918 residen en los ETCR y 10 175 en otros lugares del país. Se evidencia, por lo tanto, que la población en proceso de reincorporación está distribuida en diversas zonas del país, a pesar de que inicialmente se concentró exclusivamente en los ETCR. Al terminar la fase de dejación de armas, se permitió la libre circulación de excombatientes por el territorio nacional, lo cual derivó en una dinámica de reagrupación familiar que dispersó las personas en reincorporación por diferentes regiones.

A esto se suma que los ETCR fueron concebidos originalmente como lugares temporales de acogida que, por ende, no estaban diseñados para la residencia permanente de excombatientes, en particular teniendo en cuenta su ubicación remota, las limitaciones en infraestructura y la inseguridad

y violencia, entre otras variables. Esta situación subraya la necesidad de implementar mecanismos y políticas adecuadas para la atención y el acompañamiento efectivo de esta población en su proceso de reincorporación y reconciliación en estas regiones específicas⁴.

Como se puede apreciar en el mapa de la geografía de la reincorporación en Colombia (figura 1), casi el 70% del territorio nacional cuenta con alguna instancia de reincorporación. Únicamente 10 de los 32 departamentos no han consolidado escenarios de participación en estos territorios, lo que se explica en gran medida por el reducido número de población en reincorporación que se ubica en estos lugares, de acuerdo con cifras recientes de la ARN: Vichada, 29 excombatientes; Guainía, 15; Vaupés, 16; Amazonas, 7, y San Andrés y Providencia, 1. En este sentido, no se requiere de un despliegue institucional significativo para atender la reincorporación en estos departamentos, pues representaría un desgaste de los actores y las instancias; en su lugar, estas gobernaciones se pueden servir de estrategias focalizadas para atender a estos excombatientes y sus familias.

Sin embargo, adquieren gran relevancia departamentos que albergan una población de más de 200 personas en proceso de reincorporación y que no han contemplado la creación de instancias que fortalezcan el proceso en sus territorios. Es el caso de Arauca, con 292 excombatientes; La Guajira, con 343, y Cesar, con 223.

Análisis del funcionamiento de las instancias departamentales de reincorporación

En primer lugar, mediante un análisis detallado de los objetivos y funciones establecidos en los

4 En la actualidad se encuentra en trámite un proyecto de decreto "Por medio del cual se reconocen las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva, y se dictan otras disposiciones relacionadas con la consolidación de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -AETCR-". El reconocimiento de las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva busca que los diferentes actores que intervienen en el proceso de reincorporación avancen coordinadamente en la realización de las obras básicas de adecuación o en la construcción de las soluciones de vivienda de carácter temporal, mientras los excombatientes y sus familias, que hacen parte de los procesos colectivos de reincorporación reconocidos, pueden acceder a las soluciones de vivienda de carácter definitivo.





● Instancias de reincorporación departamentales

Figura 1. Geografía de la reincorporación.
 Fuente: Elaboración propia con base en información de la ARN (julio de 2023).

decretos de creación de las instancias de reincorporación a nivel departamental, se han identificado tres categorías que reflejan la misión y los propósitos fundamentales de dichas instancias:

- **Funcionamiento interno.** Esta categoría incluye tres funciones principales: 1) mantener un registro detallado de todas las reuniones; 2) asegurar el seguimiento de acciones y compromisos acordados, y 3) liderar la planificación y diseño de iniciativas alineadas con políticas nacionales, en busca de traducirlas en acciones efectivas para el territorio. Esto implica registrar fechas, lugares, temas y decisiones para un seguimiento adecuado, garantizar el cumplimiento de tareas asignadas y definir planes de acción estratégicos para alcanzar objetivos específicos.
- **Incidencia, gestión y articulación.** Esta categoría incluye dos funciones principales: 1) seguir y evaluar la implementación de la Política Nacional de Reincorporación, que incluye medir el impacto de las políticas y ajustarlas según sea necesario, y 2) hacer difusión de normativas y promoción de paz, lo que implica la promoción de normas jurídicas y políticas de paz para fomentar la reconciliación y la convivencia pacífica en las comunidades afectadas por los procesos de reincorporación.
- **Participación y fortalecimiento.** En esta categoría se incluyen estrategias para fomentar la participación y el ejercicio ciudadano de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, con un enfoque especial en género. También se promueve la articulación entre actores para garantizar condiciones de acceso y de atención de derechos fundamentales.

La clasificación en estas categorías permite destacar la importancia estratégica de las funciones, centradas en la planificación, el seguimiento, la participación activa de las personas excombatientes y la promoción de políticas y normativas para respaldar la reincorporación. Se observa que todas las instancias, según los decretos de creación, garantizan la participación de al menos un representante de excombatientes, otorgándoles un papel con voz y voto, a pesar de que la mayoría de las decisiones se toman por consenso.

En segundo lugar, con el fin de fortalecer el análisis, se indagó a los 20 departamentos que cuentan con instancias sobre el desempeño de estas. De los 20 departamentos, 16 respondieron

a las preguntas planteadas, las cuales se centraron en las tres categorías anteriores.

Con ocasión de este *policy brief* se presentan los resultados de esta indagación a grandes rasgos, en pro de identificar el impacto de estas instancias en los territorios donde operan.

Las respuestas de las gobernaciones indican que aproximadamente el 90% de las instancias han establecido un plan de trabajo para su funcionamiento. Estos planes de trabajo incluyen varios componentes estratégicos orientados a la implementación de la política de reincorporación en sus ejes fundamentales. Entre estos componentes, se identifican los siguientes:

- La mayoría de los planes de trabajo están estructurados en componentes claros que abarcan una variedad de áreas, como oferta social; género; sostenibilidad económica y proyectos productivos; vivienda y hábitat, y seguridad.
- Los planes de trabajo se destacan por incluir metas e indicadores de medición que permiten hacer seguimiento al progreso y el impacto de las acciones implementadas. Esto asegura una gestión basada en resultados y una mayor transparencia en la rendición de cuentas.
- Se observa que los planes de trabajo se desarrollaron con la colaboración de diversas entidades gubernamentales y delegados de los firmantes del Acuerdo de Paz que residen en el territorio. Esto demuestra un enfoque integral y de colaboración en la reincorporación de excombatientes.
- Se hace énfasis en que los planes de trabajo se basan en las necesidades y prioridades acordadas con el colectivo de excombatientes. Esto garantiza que las acciones estén alineadas con las expectativas y las realidades de esta población.

Partiendo de la importancia estratégica de los planes de trabajo de las instancias, y mediante la información proporcionada por las gobernaciones, a continuación se analizan los logros alcanzados por estas instancias, así como las barreras que enfrentan en su funcionamiento, en concordancia con lo establecido en sus respectivos decretos de creación. Este análisis proporciona una comprensión detallada de cómo han funcionado estas instancias, para identificar elementos comunes en su operación y establecer premisas que permitan profundizar en recomendaciones para mejorar su desempeño.



Logros de las instancias departamentales de reincorporación

Entre los avances de la reincorporación, hay logros significativos en infraestructura y vivienda, como la firma de un convenio con la Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA) para beneficiar a 12 familias en Ituango y la gestión para construir 109 viviendas rurales en el ETCR de Llano Grande en Dabeiba.

En cuanto a la articulación interinstitucional, los departamentos destacaron mejoras en la coordinación para el mantenimiento de vías de acceso a los ETCR. En particular, se destaca la construcción del Subsistema Departamental de Reincorporación en Antioquia, con el fin de contrarrestar las debilidades en la coordinación y articulación de la oferta institucional e intersectorial del orden nacional, departamental y municipal, tanto pública como privada y de cooperación.

Asimismo, en reincorporación comunitaria se destacan logros en términos de participación comunitaria, vinculados a iniciativas territoriales para la construcción de paz, la convivencia y la reconciliación. Además, se establecieron convenios para impulsar esfuerzos en beneficio de la población y las comunidades, como en el caso de Nariño.

A pesar de que en estos ámbitos ha habido avances importantes, que derivan en acciones que benefician a la población en reincorporación a nivel territorial, es clave señalar que estos avances aún son incipientes y escasos, lo que denota la importancia de fortalecer las estrategias de impacto en las instancias.

En mayor porcentaje se destaca la gestión para el fortalecimiento de la sostenibilidad económica de los proyectos productivos de excombatientes, lo cual implica apoyo a unidades productivas, asistencia en la formulación de proyectos, organización de ferias para la comercialización de productos, asesoramiento técnico y gestión de recursos para fortalecer estos proyectos.

De igual forma, se evidencian logros en el tema central de la seguridad y la protección en los territorios, lo cual es fundamental ante la creciente demanda de garantías de seguridad para excombatientes y el registro de más de 420 excombatientes asesinados en Colombia desde la firma del Acuerdo de Paz. Estos logros incluyen la realización de jornadas interinstitucionales de seguridad en los ETCR; el análisis de casos de riesgo por parte de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección para fortalecer las medidas de protección; avances en la reglamentación de las mesas departamentales de protección, como es el caso de Cundinamarca,

y la creación de una ruta de protección en el Valle del Cauca para líderes y lideresas vinculados al Acuerdo de Paz.

Como se puede observar, si bien los logros son heterogéneos, se puede ver que en su mayoría se enfocan en el fortalecimiento de los proyectos productivos de las personas en reincorporación, dejando de lado componentes estratégicos como la educación, la salud, el acompañamiento psicosocial y la vivienda, que se plantean en los planes de trabajo de estas instancias.

De igual forma, a pesar de los avances en el tema de seguridad, estos no son más que gestiones operativas que aún no tienen repercusión en la implementación de la política de reincorporación y mucho menos en la reducción de asesinatos de firmantes de paz.

En contraste con la descripción de los logros, en las respuestas proporcionadas por los departamentos se evidencia mayor desarrollo de las barreras que enfrentan las instancias para su funcionamiento y adecuado desempeño, en especial en lo que se refiere al cumplimiento de las metas de sus planes de trabajo.

Barreras en la gestión de las instancias departamentales de reincorporación

Las limitaciones económicas representan una de las barreras más importantes para el funcionamiento de las instancias de reincorporación, pues esto afecta directamente su capacidad de implementar programas y proyectos de reincorporación de manera efectiva.

Igualmente, el cruce de agendas de los delegados de los entes territoriales, así como la rotación de funcionarios en las instituciones involucradas, genera discontinuidad en la gestión y los procesos de reincorporación. Además, la falta de participación de instituciones nacionales y territoriales responsables, y la escasa asistencia de delegados titulares a las sesiones de cada instancia, limitan la toma de decisiones, lo que dificulta la coordinación y el seguimiento de los compromisos.

De igual forma, hay un escaso acompañamiento por parte del Gobierno nacional, tanto en lo técnico como en lo financiero. Es importante que haya colaboración y apoyo continuo del nivel nacional para el éxito de las instancias de reincorporación territoriales. Esto también implica el fortalecimiento técnico de excombatientes, dado que hay una ausencia de participación real por parte de los firmantes porque no cuentan con conocimientos y destrezas necesarias para el ejercicio de incidencia



política, y los escenarios para el fortalecimiento de nuevos liderazgos son escasos. Así mismo, se identifican barreras asociadas al derecho fundamental del ejercicio del control político.

Recomendaciones

A continuación, se presenta una serie de recomendaciones para mejorar el funcionamiento de las instancias departamentales de reincorporación. Por supuesto, las recomendaciones están sujetas a la autonomía territorial y la discrecionalidad de los entes encargados de su implementación, respetando así las particularidades y necesidades específicas de cada región.

Funcionamiento interno

Periodicidad

Las instancias de reincorporación deben **encontrar un equilibrio entre la frecuencia de las reuniones y la efectividad en la gestión de sus responsabilidades**. Es posible que algunas instancias consideren aumentar la frecuencia de sus encuentros o buscar formas alternativas de seguimiento y comunicación para garantizar que puedan avanzar en la consolidación de los compromisos de manera eficiente y efectiva, lo cual puede ser especialmente relevante en áreas donde la reincorporación presenta desafíos significativos o se encuentra en una etapa crítica de implementación.

Incidencia, gestión y articulación

Cumplimiento de metas

Al respecto, como se vio, la variable más reiterada en las respuestas es la **limitación financiera**, lo que tiene un impacto directo en la capacidad de llevar a cabo las acciones planeadas. Para superar esta barrera, es esencial **explorar fuentes de financiamiento, buscar mayor eficiencia en la asignación de recursos y fortalecer la coordinación con entidades gubernamentales y cooperantes que puedan proporcionar apoyo financiero**.

Además, las instancias departamentales de reincorporación deben prestar una atención equilibrada a todos los componentes de la reincorporación, no solo a la sostenibilidad económica. **Se debe responder de manera integral a las funciones establecidas en los decretos de creación, desde las cuestiones económicas y de seguridad hasta los temas sociales y comunitarios**.

Es clave que la ARN cree, a través de un decreto, el Sistema Nacional de Reincorporación, con el objetivo de facilitar la coordinación y articulación interinstitucional asegurando que las políticas y programas respondan adecuadamente a los retos de la reincorporación a nivel nacional y territorial.

Planeación estratégica

Si bien los planes de trabajo son igual de ambiciosos a las competencias asignadas a las instancias en los decretos de creación, en la práctica estas competencias no corresponden al impacto de los logros obtenidos, en especial ante las limitaciones presupuestales. Por ello, **se recomienda reevaluar las metas de estos planes para hacerlos medibles, pero sobre todo cumplibles**.

Los indicadores territoriales son esenciales para comprender las necesidades y los desafíos de una región en particular y para diseñar políticas y programas enfocados en esas particularidades. En este sentido, **se deben integrar indicadores específicos para el tema de reincorporación en los planes de desarrollo territorial de los departamentos**.

Por otro lado, los “presupuestos territorializados” son asignaciones de recursos financieros que se destinan a regiones o territorios específicos en lugar de asignarlos a nivel nacional o central. Esto significa que los recursos se distribuyen de manera descentralizada y se asignan a nivel local o regional para abordar las necesidades y prioridades específicas de esas áreas geográficas, como una forma de garantizar que las regiones reciban fondos para proyectos y programas relevantes para su desarrollo. En este sentido, **es importante que los gobiernos locales hagan un llamado a nivel nacional para gestionar estos recursos a través del Sistema General de Participaciones**.

Sistemas de monitoreo y evaluación

Se deben establecer sistemas efectivos de monitoreo y evaluación para medir el impacto de las acciones implementadas. **Deben contar con indicadores claros y se deben realizar evaluaciones periódicas para medir su progreso** y realizar ajustes si es necesario.

Participación y fortalecimiento técnico

Desarrollo de capacidades técnicas y de gestión

Teniendo en cuenta que los delegados de las personas en reincorporación en instancias departamentales no cuentan con formación en gestión e incidencia territorial para políticas públicas, **se**



recomienda a las gobernaciones fortalecer las capacidades técnicas de los excombatientes en estos temas. Esto, sumado a la planificación estratégica y la mejora de la gestión de proyectos, permitirá mejorar la calidad de los aportes de los excombatientes en estos escenarios de discusión técnica.

Es igualmente importante que la ARN, como entidad rectora de la reincorporación a nivel nacional, avance en el **diseño e implementación de procesos formativos para el desarrollo de capacidades para el liderazgo y la participación política electoral** de las personas y colectivos en reincorporación, así como la implementación de rutas para superar las barreras que impiden la participación electoral de las personas en proceso de reincorporación.

Mejora de la articulación comunitaria

La mayoría de las gobernaciones señalaron la falta de articulación de estrategias comunitarias desde la instancia. Por ello, se debe mejorar la calidad y el alcance de la participación comunitaria. **Las instancias deben asegurarse de que las voces de la comunidad sean escuchadas y consideradas en todas las etapas del diseño e implementación de políticas públicas,** así como **fortalecer la articulación con las entidades que financian los proyectos comunitarios,** que, en su mayoría, son entidades de cooperación internacional.

Aprendizaje de experiencias exitosas

Es importante establecer escenarios para el intercambio de experiencias de las instancias a nivel nacional, donde se destaquen las lecciones aprendidas y se incorporen las mejores prácticas identificadas en contextos similares.

Comunicación y sensibilización

En relación con las limitaciones para cumplir metas y compromisos relacionadas con el desconocimiento de la política de reincorporación, se recomienda especialmente a la ARN, como entidad rectora, **implementar estrategias efectivas de comunicación y sensibilización a funcionarios y entidades de gobierno involucradas en materia de reincorporación** para destacar la importancia de las políticas implementadas y movilizar el apoyo público y político necesario.

Conclusiones

Si bien es cierto que la implementación efectiva de los mecanismos de participación ciudadana en el posconflicto contribuye a legitimar el ejercicio del poder ciudadano y a generar desarrollo y bienestar en los territorios (Buriticá & Garzón, 2021), la dispersión de estos mecanismos puede generar apatía en la ciudadanía, incapacidad de las autoridades locales para gestionarlos y, en últimas, desinstitucionalizar la participación ciudadana. Por ello, **es fundamental realizar un análisis para simplificar en términos de competencias las funciones no solo de las veinte instancias departamentales, sino también de las municipales y los CTR.**

A pesar de que la mayoría de las instancias departamentales de reincorporación llevan aproximadamente seis años de instalación, han mostrado poca eficacia no solo para incidir en las políticas públicas, sino también para garantizar sus condiciones básicas de funcionamiento; no cuentan con los recursos para implementar sus planes, ni el compromiso de los actores involucrados en materia de reincorporación para tomar decisiones de alto nivel que deriven en el fortalecimiento de la política pública a nivel territorial.

En todo caso, es de destacar la formulación de planes de trabajo con indicadores y metas, así como la voluntad política de las gobernaciones (2020-2023) al incluir en sus planes de desarrollo territorial líneas específicas para la política de reincorporación. No obstante, este ejercicio, que resulta tan importante en términos de organización y gestión, no se ve reflejado en un seguimiento puntual al avance de las metas, por lo que no hay una veeduría real de las actividades desarrolladas ni del porcentaje de implementación de las acciones departamentales que benefician a la población en reincorporación.

Por otro lado, para que la reincorporación tenga éxito, estas instancias no solo deben preocuparse por el bienestar de los excombatientes, especialmente teniendo en cuenta el ambiente polarizado en el que se implementa la reincorporación y, en general, el Acuerdo de Paz, donde gran parte de la ciudadanía rechaza la participación de excombatientes en escenarios políticos y de deliberación ciudadana sin someterse a condenas.

En este sentido, **es esencial fortalecer la reincorporación comunitaria, que en principio es la base de la reconstrucción del tejido social.** Aunque se espera que el Estado garantice las condiciones para que los excombatientes accedan a una oferta



institucional que facilite su nuevo proyecto de vida en lo económico y lo social, **una reincorporación exitosa debe involucrar plenamente a las comunidades receptoras**. A propósito de esto, el valor agregado de estas instancias territoriales radica precisamente en su proximidad a la administración local y su capacidad para articular esfuerzos entre excombatientes y comunidades.

Dado que la mayoría de las directrices sobre la implementación de políticas provienen del orden nacional y se rigen por las pautas del CNR y la ARN, hay temas que muchas veces bajan rígidamente al orden territorial y limitan la autonomía territorial. Así mismo, hay decisiones sobre política pública que exceden lo territorial y se dirigen a una respuesta nacional, como la política de vivienda, la asignación de tierras o programas específicos de otros temas.

En este sentido, **se recomienda que estas instancias aprovechen su rol territorial y se acerquen aún más a las comunidades afectadas por el conflicto armado**, mediante los mecanismos de consenso adoptados. Por tanto, las instancias departamentales de reincorporación se convierten en un escenario estratégico para coordinar la implementación de los denominados trabajos, obras y acciones con contenido reparador (TOAR) –que deben realizar los comparecientes para restaurar o reparar los daños ocasionados– entre los líderes de las antiguas FARC-EP y los líderes comunitarios, bajo la supervisión de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

Por último y para concluir, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas de estos escenarios de articulación entre instituciones, comunidades y excombatientes en el marco de la actual política de Paz Total juegan un papel crucial en la consolidación de la reconciliación y el desarrollo sostenible en las zonas afectadas por conflictos. Estos espacios proporcionan un foro donde se pueden abordar las necesidades y preocupaciones de manera inclusiva y participativa, lo cual promueve la cohesión social y la construcción de un tejido comunitario resiliente. Además, facilitan la coordinación y cooperación entre diferentes entidades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y grupos desmovilizados, lo que resulta fundamental para implementar programas y políticas efectivas que promuevan la reintegración socioeconómica de los excombatientes y el fortalecimiento de las comunidades en su conjunto.

Asimismo, los escenarios de articulación ofrecen una plataforma para el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo, lo que permite

identificar mejores prácticas y lecciones aprendidas que pueden ser replicadas en otras áreas. Esto contribuye a construir capacidades locales y a empoderar a las comunidades para gestionar de manera autónoma los desafíos que enfrentan en el posconflicto. Adicionalmente, estos espacios promueven la rendición de cuentas y la transparencia en el proceso de implementación de los acuerdos de paz, ya que permiten que las diferentes partes interesadas monitoreen y evalúen el progreso realizado y hagan ajustes según sea necesario para garantizar resultados positivos y sostenibles en el camino hacia la Paz Total.

Referencias

- Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). (2020). ¿Qué es la ARN? <https://tinyurl.com/mr2bw837>
- Buriticá Arango, E., & Garzón Correa, C. A. (2021). La participación ciudadana en el posconflicto: Alcances y retos de la democratización territorial en Colombia. *Estudios de Derecho*, 78(172), 70-95. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v78n172a03>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *Hacia el fin del conflicto: experiencias de desarme, desmovilización y paso de excombatientes a la vida civil en Colombia*.
- Decreto 2027. (2016, 7 de diciembre). *Por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación*. Presidencia de la República de Colombia. <https://tinyurl.com/y6zejuyj>
- Decreto 897. (2017, 29 de mayo). *Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas*. Presidencia de la República de Colombia. <https://bit.ly/4dkloJk>
- Guarín, S., Tovar, P., Guerrero, L., & Amaya, A. N. (2017). *Participación ciudadana en el posconflicto: Recomendaciones para saldar una deuda histórica en Colombia*. Fundación Ideas para la Paz.
- Lerma, A., Grace, L., & Lacaze, R. (2022). El papel de los excombatientes en el proceso de DDR: ¿Más allá de la participación? Un análisis desde los casos de Irlanda del Norte y Colombia. *Papel Político*, 25. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo25.pepd>



- Mac Ginty, R. (2015). Where is the local? Critical localism and peacebuilding. *Third World Quarterly*, 36(5), 840-856. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1045482>
- Millard, A. (2010). *Memoria institucional: Aprendiendo del proceso de DDR en Colombia*. Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ). <http://www.ideaspaz.org/tools/download/52160>
- Naciones Unidas & Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. (2010). *Second generation disarmament, demobilization and reintegration (DDR) practices in peace operations: A contribution to the new horizon discussion on challenges and opportunities for UN peacekeeping*. United Nations Department of Peacekeeping Operations.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <https://bit.ly/3ipBd5N>
- Paladini Adell, B. (2010). *Construcción de paz, transformación de conflictos y enfoques de sensibilidad a los contextos conflictivos*. Universidad Nacional de Colombia; Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia.
- Richmond, O. P. (2015). The dilemmas of a hybrid peace: Negative or positive? *Cooperation and Conflict*, 50(1), 51-68. <http://doi.org/10.1177/0010836714537053>
- Zirion-Landaluze, I. (2017). Críticas al modelo de construcción de "paz liberal" en contextos posconflicto en el África subsahariana. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6(2), 28-47. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.242

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.

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. Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). 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) debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial. La reproducción de esta obra 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 de su uso. Las opiniones y juicios de los(as) autores(as) no son necesariamente compartidos por el Instituto CAPAZ.

El objetivo principal de esta iniciativa es contribuir al fortalecimiento del Sistema Integral para la Paz, desde la cooperación académica colombo-alemana y en colaboración con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV). Adicionalmente, con el ánimo de lograr una paz real, integral y duradera, se busca aportar al debate sobre el papel de las fuerzas de seguridad del Estado en la prevención de las violaciones de derechos humanos en el contexto del posacuerdo. Este proyecto es liderado por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ. A través de estos *policy briefs* se pretende facilitar la circulación de conocimiento sobre temas importantes para el desarrollo del mandato de las instituciones que componen el el Sistema Integral para la Paz, entre el público no experto en justicia transicional.

www.instituto-capaz.org
info@instituto-capaz.org
(+57 1) 342 1803 extensión 29982
Carrera 8 n.º 7-21
Claustro de San Agustín
Bogotá - Colombia



Supported by the DAAD with funds from the Federal Foreign Office



Deutscher Akademischer Austauschdienst
German Academic Exchange Service



Federal Foreign Office