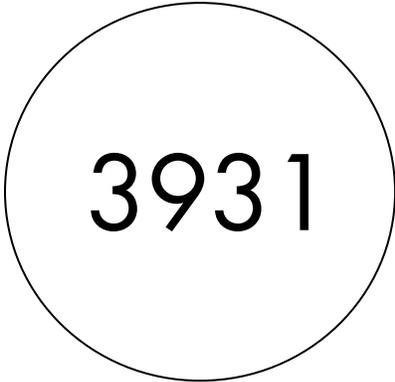


# Documento CONPES

---

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**



3931

## **POLÍTICA NACIONAL PARA LA REINCORPORACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE EXINTEGRANTES DE LAS FARC-EP**

Presidencia de la República  
Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio del Interior  
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Ministerio de Salud y de la Protección Social  
Ministerio de Trabajo  
Ministerio de Educación Nacional  
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Agencia para la Reincorporación y la Normalización  
Oficina del Alto Comisionado de Paz  
Agencia de Desarrollo Rural  
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria  
Agencia de Renovación del Territorio  
Agencia Nacional de Tierras  
Banco Agrario de Colombia S.A  
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario  
Servicio Nacional de Aprendizaje  
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias  
Unidad de Servicio Público de Empleo

**Versión aprobada**

**Bogotá, D.C., 22 de junio de 2018**

# CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

**Juan Manuel Santos Calderón**

Presidente de la República

**General (R) Óscar Adolfo Naranjo Trujillo**

Vicepresidente de la República

**Guillermo Abel Rivera Flórez**

Ministro del Interior

**María Ángela Holguín Cuéllar**

Ministra de Relaciones Exteriores

**Mauricio Cárdenas Santamaría**

Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Enrique de Jesús Gil Botero**

Ministro de Justicia y del Derecho

**Luis Carlos Villegas Echeverri**

Ministro de Defensa Nacional

**Juan Guillermo Zuluaga Cardona**

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Alejandro Gaviria Uribe**

Ministro de Salud y Protección Social

**Griselda Janeth Restrepo Gallego**

Ministra de Trabajo

**Germán Arce Zapata**

Ministro de Minas y Energía

**María Lorena Gutiérrez Botero**

Ministra de Comercio, Industria y Turismo

**Yaneth Giha Tovar**

Ministra de Educación Nacional

**Luis Gilberto Murillo Urrutia**

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Camilo Armando Sánchez Ortega**

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**Juan Sebastián Roza Rengifo**

Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (E)

**Germán Cardona Gutiérrez**

Ministro de Transporte

**Mariana Garcés Córdoba**

Ministra de Cultura

**Luis Fernando Mejía Alzate**

Director General del Departamento Nacional de Planeación

**Alejandra Corchuelo Marmolejo**

Subdirectora General Sectorial

**Santiago Matallana Méndez**

Subdirector General Territorial

## **Resumen ejecutivo**

La Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE) de exintegrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) da respuesta a la necesidad del diseño de una política que posibilite el proceso de reincorporación a la vida civil de este colectivo. Lo anterior, partiendo de la experiencia acumulada por el Gobierno nacional en la implementación del proceso de reintegración y, a su vez, del reconocimiento de las características, necesidades e intereses particulares de esta población.

El proceso de reincorporación acordado para exintegrantes de las FARC-EP incluye específicamente un elemento diferencial respecto a otros procesos llevados a cabo en Colombia. En este sentido, el Acuerdo Final concertado en La Habana propone un escenario de participación conformado por el Gobierno nacional y las FARC-EP, en el que se consideran las decisiones respecto a la política pública, en especial lo relacionado con la existencia y el tránsito a la legalidad realizado por un colectivo. Es por esto que, se adelantó el ejercicio de diseño de una nueva política que diera respuesta a las necesidades e intereses manifestados por los exintegrantes de las FARC-EP en relación con su proceso de reincorporación, particularmente en la toma de decisiones concertadas en el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR).

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente política tiene como objetivo garantizar una reincorporación integral de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias a la vida civil, de acuerdo con sus intereses y en el marco del Acuerdo Final. Las principales acciones que se desarrollarán para alcanzar el objetivo propuesto están relacionadas con: (i) el fortalecimiento de procesos de articulación y planificación entre los actores involucrados en la reincorporación de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias; (ii) la promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación; (iii) la generación de condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades; y (iv) la generación de condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.

La PNRSE es coherente con lo propuesto en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI) cuya vigencia es de 15 años a partir de la firma del Acuerdo Final, con unos costos totales estimados de 129,5 billones de pesos de 2016. Por su parte, la PNRSE tendrá una vigencia de ocho años (hasta 2026) y su costo estimado es de 265.270 millones de pesos, que serán aportados por las entidades responsables de la implementación de las acciones para el cumplimiento de dicha política. Entre las entidades participantes en la

PNRSE se encuentran la Agencia para la Reincorporación y Normalización, el Ministerio del Interior, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Ministerio de Trabajo, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, la Agencia de Desarrollo Rural, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, Unidad Administrativa Especial de Servicio Público de Empleo, Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), el Banco Agrario, la Agencia de Renovación del Territorio, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Ministerio de Educación Nacional.

**Clasificación:** D74, Q13

**Palabras clave:** resolución de conflictos, reincorporación individual y colectiva, excombatientes, Acuerdo Final, posconflicto, construcción de paz, seguridad nacional.

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>10</b>
<b>2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN.....</b>	<b>12</b>
<b>3. MARCO CONCEPTUAL .....</b>	<b>18</b>
3.1. Enfoques y principios .....	19
<b>4. DIAGNÓSTICO .....</b>	<b>24</b>
4.1. Débil articulación y planificación entre los actores involucrados en el proceso de reincorporación integral de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias .....	25
4.2. Dificultades en la reconstrucción del tejido social, la convivencia, la reconciliación, la seguridad y el acceso a la oferta institucional para la reincorporación comunitaria en los territorios.....	27
4.3. Barreras de acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de exintegrantes de FARC-EP y sus familias .....	28
4.4. Limitadas condiciones para el acceso y atención de los derechos fundamentales e integrales de los exintegrantes de FARC-EP y sus familias.....	33
<b>5. DEFINICIÓN DE POLÍTICA .....</b>	<b>42</b>
5.1. Objetivo general .....	42
5.2. Objetivos específicos .....	42
5.3. Plan de acción .....	43
5.3.1. Fortalecimiento de los procesos de articulación y planificación entre los actores involucrados en la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias .....	43
5.3.2. Promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación.....	47
5.3.3. Condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades .....	52
5.3.4. Condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.....	65
5.4. Seguimiento .....	76
5.5. Financiamiento .....	76
<b>6. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>79</b>
<b>GLOSARIO .....</b>	<b>82</b>

<b>ANEXOS .....</b>	<b>84</b>
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	84
Anexo B. Plan Marco de Implementación. Capítulo 1. Sección Punto 3 Fin del Conflicto Armado. ....	85
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>86</b>

## **ÍNDICE DE TABLAS**

Tabla 1. Discapacidad exintegrantes de las FARC-EP por sexo y grupo étnico .....	37
Tabla 2. Cronograma de seguimiento al documento CONPES .....	76
Tabla 3. Recursos por entidad .....	77

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
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
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CEDAW	<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women</i> (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer)
CPEM	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación
CSIVI	Comisión de Seguimiento Impulso Verificación a la Implementación
CTR	Consejos Territoriales de Reincorporación
Dapre	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
ECOMUN	Economías Sociales del Común
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPS	Empresa Prestadora de Salud
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
Finagro	Fondo para el financiamiento del sector agropecuario
FUCEPAZ	Fundación colombiana de excombatientes y promotores de paz
NRC	Consejo Noruego para Refugiados
NNAJ	Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PDET	Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial
PIDAR	Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural
PMI	Plan Marco de Implementación

PNIS	Plan Nacional Integral de Sustitución
PNRSE	Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica
POS	Plan Obligatorio de Salud
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIR	Sistema de Información para la Reintegración
PRVC	Programa de Reincorporación a la Vida Civil
RPM	Régimen de prima media
RUES	Registro Único Empresarial y Social
ORMET	Red de Observatorios de Mercado de Trabajo
UAEOS	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias
ZVTN	Zonas Veredales Transitorias de Normalización

## 1. INTRODUCCIÓN

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE) de exintegrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). Este es el resultado de un proceso de participación, concertación y creación conjunta entre entidades del nivel nacional y el componente FARC del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), instancia creada por el Decreto 2027 de 2014<sup>1</sup>.

Partiendo de que el contenido del Acuerdo Final constituye una política de Estado, cuyo cumplimiento se rige por la condicionalidad y la integralidad de los compromisos plasmados en el mismo<sup>2</sup>, la PNRSE, con orientación de largo plazo, busca reincorporar exintegrantes de las FARC-EP a la vida civil en lo social y económico, de manera individual y colectiva, dentro de los nuevos contextos creados por la transición y la construcción de una paz estable y duradera. Esta se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014–2018 *Todos por un nuevo país*<sup>3</sup> y en el numeral 3.2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado por el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, y refrendado por el Congreso de la República el 30 de noviembre de 2016.

La PNRSE parte de reconocer los intereses de exintegrantes de las FARC-EP con relación a su libertad individual y a lo colectivo, la necesidad de favorecer su desarrollo productivo, las garantías necesarias para el pleno ejercicio de su ciudadanía, el reconocimiento y fortalecimiento de los saberes y capacidades adquiridas, así como la importancia de su aporte a las medidas de justicia restaurativa que garantizarán el sostenimiento de la paz y

---

<sup>1</sup> Para la construcción de este documento se realizaron cuatro fases de concertación: una primera fase entre la ARN y la OACP para la definición de los mínimos de la Política; una segunda fase, con los sectores de educación, salud y protección social, trabajo y agricultura y desarrollo rural; una tercera fase, en el marco de una sesión extraordinaria del CNR, entre la OACP, la ARN y el componente FARC del CNR con el acompañamiento técnico del DNP; finalmente, con fundamento en los resultados obtenidos de esta sesión extraordinaria del CNR, se efectuó una segunda ronda de concertación con los distintos sectores gubernamentales involucrados en la Política (educación, salud y protección social, trabajo, agricultura y desarrollo rural, interior, ambiente y desarrollo sostenible y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República) y representantes del componente de las FARC del CNR.

<sup>2</sup> Comunicado de Prensa nro. 51 de octubre 11 de 2017, Corte Constitucional.

<sup>3</sup> En el capítulo VIII. Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz, sección d. Fortalecimiento de la Política de Reintegración Social y Económica (PRSE) de excombatientes, se incluyó el concepto general de reintegración. Posteriormente, producto de la negociación y definición del Acuerdo Final, se acordó el concepto de reincorporación.

el respeto por los derechos de las víctimas. Todo lo anterior, atendiendo a las particularidades que implica la adopción de enfoques diferenciales, con énfasis en las mujeres (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016), que considere la normativa nacional e internacional, normas y convenios ratificados por el Estado colombiano, incluyendo la Resolución 1325 del 2000<sup>4</sup> y la Recomendación 30 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés) de 2013, expedidas por la Organización de Naciones Unidas.

Además, esta política se basa en la experiencia acumulada de la hoy Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) durante las últimas décadas en la implementación del proceso de reintegración<sup>5</sup>, que si bien se ha dado a partir de abordajes diferentes, en particular desde los enfoques basados en la seguridad y la atención individual, ha generado lecciones aprendidas, buenas prácticas y solidez institucional en el diseño e implementación de la política pública orientada a la atención de excombatientes.

Sin embargo, a pesar de los aprendizajes institucionales en el marco de los procesos de inserción y reintegración, se requiere establecer una política que posibilite la reincorporación social y económica, teniendo en cuenta no solo las características y particularidades individuales de exintegrantes FARC-EP, sino también el fortalecimiento del colectivo.

Este documento se divide en seis secciones incluyendo esta introducción. La segunda sección presenta los antecedentes y la justificación de la política. En la tercera se expone el marco conceptual que la orienta. La cuarta describe el diagnóstico de los problemas o las necesidades que se deben resolver para los exintegrantes de las FARC-EP. En la quinta sección expone la definición de la política a partir del objetivo general, los objetivos específicos, el plan de acción, el esquema de seguimiento y financiación de la política propuesta. Por último, la sexta sección incluye las recomendaciones al CONPES.

---

<sup>4</sup> Aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213<sup>o</sup>, celebrada el 31 de octubre de 2000.

<sup>5</sup> A partir del proceso de negociación con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y en el marco de los retos que suponía el proceso de desarme, desmovilización y inserción de los excombatientes, en 2003 se creó el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil del Ministerio de Interior y Justicia, el cual mediante Decreto 3043 de 2006 se convirtió en la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas. Con base en la experiencia acumulada por la Alta Consejería y ante la necesidad de contar con una política de largo plazo que diera respuesta tanto a los desmovilizados de las AUC como a aquellos que se habían desmovilizado individualmente de las guerrillas (FARC-EP, ELN, EPL), en diciembre de 2008 se expidió el Documento CONPES 3554 *Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales*. Posteriormente, mediante Decreto 4138 de 2011 se creó la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) y en 2017, a partir de la expedición del Decreto 897 de 2017, con el objetivo de adecuar la institucionalidad al reto que supone la reincorporación de exintegrantes de las FARC-EP, se modificó el objeto de la ACR y su denominación cambió a Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN).

## **2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN**

La persistencia del conflicto armado iniciado en la segunda mitad del siglo XX ha sido una de las principales problemáticas del Estado colombiano. Así, desde 1982 los diferentes Gobiernos han buscado alternativas para una salida negociada. De esta forma, se concretaron procesos de dejación de las armas de algunos de los grupos guerrilleros que operaban a finales de la década de 1980 y principios de los noventa (p.ej. Movimiento 19 de abril (M-19), Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Comandos Ernesto Rojas y Frente Francisco Garnica). Posteriormente, en 2003 se avanzó con la negociación y posterior desmovilización de las AUC. En este orden de ideas, el acompañamiento y la atención a los excombatientes ha evolucionado conceptual e institucionalmente desde un esquema de reinserción hacia un modelo de reintegración (Echeverría & Tello, 2014).

Por lo tanto, es importante comprender las diferencias que se presentan entre reinserción y reintegración que, más allá de constituirse como una discusión conceptual, incidieron en el diseño institucional y de las políticas públicas que fundamentaron dichos procesos. Así, el primer término, hace referencia a un proceso de corto plazo, en el que la persona desmovilizada retorna a su hogar y comunidad, recibiendo asistencia humanitaria y acompañamiento para volver a la civilidad de forma segura (Lozano, 2005).

Al respecto, si bien los procesos de reinserción que se adelantaron a comienzos de la década de 1990 facilitaron la participación de algunos excombatientes en el Gobierno y cargos públicos en distintos niveles, estos presentaron falencias en la atención socioeconómica para la mayoría de los excombatientes, puesto que las medidas implementadas fueron de carácter asistencial y con un horizonte de corto plazo, según información de la ARN.

Este enfoque facilitó la atención de las necesidades inmediatas del tránsito a la vida civil luego de la dejación de armas. Sin embargo, estos procesos concentraron los esfuerzos más en las apuestas políticas del colectivo que en el acompañamiento individual de mediano o largo plazo de los excombatientes. Este modelo de atención se mantuvo hasta que el proceso de paz con las AUC y la posterior desmovilización de sus miembros impuso importantes retos a la institucionalidad existente, puesto que no se tenía previsto el volumen de las desmovilizaciones, tanto individuales como colectivas, cercanas a 42.114 personas entre 2003 y 2006, según el Sistema de Información para la Reintegración (SIR) de la ARN, lo que desbordó la capacidad operativa del Programa de Reincorporación a la Vida Civil (PRVC) del Ministerio de Interior.

Por lo tanto, el Gobierno nacional con el fin de fortalecer el alcance de los servicios y la atención prestada por el PRVC, creó dentro del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre), la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), mediante la expedición del Decreto 3043 de 2006<sup>6</sup>.

Desde ese momento y hasta 2011, la ACR implementó un modelo de atención creado a partir de las lecciones aprendidas durante la fase de reinserción, el cual se plasmó en el Documento CONPES 3554 *Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales* aprobado en 2008<sup>7</sup>. Así, la apuesta principal fue el diseño e implementación de un proceso de acompañamiento a largo plazo construido sobre el concepto de la reintegración, entendido como el paso de las personas desmovilizadas a la civilidad, con un énfasis en el acceso a empleo e ingresos en la legalidad (Gleichmann, Odenwald, Steenken, & Wilkinson, 2004). Este proceso ha buscado la estabilidad y sostenibilidad de la población en la vida política, económica y laboral (Labrador & Gómez, 2007).

Posteriormente, en 2011, mediante el Decreto 4138 de 2011<sup>8</sup>, se creó la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR) que construyó el actual modelo de reintegración teniendo en cuenta medidas para eliminar la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población objetivo. Así, se trascendió de la entrega de beneficios y el acceso a servicios, hacia la gestión de una “ruta de reintegración”, definida en artículo 3 de la Resolución 0754 de 2013<sup>9</sup>, compuesta por ocho dimensiones identificadas como prioritarias para esta población objetivo: (i) educación, (ii) salud, (iii) personal, (iv) ciudadana, (v) productiva, (vi) seguridad, (vii) hábitat y (viii) familiar.

Entre las principales mejoras de la “ruta de reintegración” implementada por la ACR, actual ARN, a través de la cual se ha atendido a un total de 51.120 personas que ingresaron al proceso de reintegración entre noviembre de 2003 y el 31 de diciembre de 2017, se encuentran los siguientes: se han establecido indicadores para medir los avances del proceso

---

<sup>6</sup> Por el cual se crea una Alta Consejería en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

<sup>7</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3554.pdf>

<sup>8</sup> Por el cual se crea la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se establecen sus objetivos y estructura.

<sup>9</sup> Por la cual se reglamentan requisitos, características, condiciones y obligaciones para el acceso y otorgamiento de los beneficios sociales y económicos del proceso de reintegración a la sociedad civil dirigida a la población desmovilizada, procedimiento de suspensión, pérdida de los mismos y culminación del proceso de reintegración.

de reintegración y se han unificado los criterios de salida para culminar el proceso; la atención a excombatientes se ha desconcentrado, fortaleciendo la presencia de la ACR a nivel regional<sup>10</sup>; se incorporó un componente de trabajo con las comunidades donde habitan los excombatientes para favorecer procesos de reconciliación; la atención se individualizó por medio de profesionales capacitados para el acompañamiento psicosocial; el periodo de atención a los excombatientes se limitó en el tiempo (6,5 años en promedio) y se reguló la entrega de los apoyos económicos a partir del cumplimiento de compromisos en el marco del proceso (p.ej. se definieron criterios de cumplimiento en términos de formación para el trabajo y experiencia mínima en el desarrollo de una actividad u oficio) (Agencia para la Reincorporación y la Normalización, 2018).

Respecto a los resultados generales de la implementación del proceso de reintegración, de las 51.120 personas que ingresaron al proceso de reintegración entre noviembre de 2003 y el 31 de diciembre de 2017, se ha logrado que 20.490 personas culminen de manera exitosa este proceso; 12.103 personas recibieron beneficios de inserción económica para planes de negocio o capital semilla, adquisición de vivienda o crédito hipotecario, y educación superior a nivel profesional; y el 70 % de las personas que hacían parte del proceso de reintegración (*i.e.* 10.809 personas activas en el proceso a 31 de diciembre de 2017) se encontraban ocupadas<sup>11</sup>, según el Sistema de Información para la Reintegración (SIR) de la ARN.

Por otra parte, durante la presidencia de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014 y 2014-2018), se avanzó en un proceso de negociación con las FARC-EP, que se concretó en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final de aquí en adelante), en 2016. El Acuerdo Final tiene seis puntos centrales: (i) reforma rural integral; (ii) participación política; (iii) fin del conflicto; (iv) solución al problema de las drogas ilícitas; (v) reparación de víctimas: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; e (vi) implementación, verificación y refrendación. En lo referente al punto tres sobre fin del conflicto, se incluyó la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico, social y político, de acuerdo con sus intereses.

Posterior a la aprobación del Acuerdo Final, en 2017 y 2018 se elaboró el documento del PMI con 501 indicadores en materia de desarrollo rural integral, la participación política,

---

<sup>10</sup> Actualmente, de acuerdo con el Informe del Cuatrienio 2014–2018 de la ARN, esta agencia atiende a su población objeto desde 34 sedes agrupadas administrativamente en 25 Grupos Territoriales y Puntos de Atención, haciendo presencia en 826 municipios del país.

<sup>11</sup> De acuerdo con el Sistema de Información de la ARN, las personas ocupadas se ubicaban en los siguientes sectores de la economía: sector servicios con 42 %, agropecuario 26,9 %, industria 18,9 % y Comercio 12,2 %.

el fin del conflicto, la solución al problema de las drogas ilícitas, la reparación a las víctimas, y el proceso de implementación, verificación y refrendación. Todo lo anterior con enfoques transversales de género y para pueblos y comunidades étnicas. Asimismo, en concordancia con el capítulo de paz del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el PMI definió un monto indicativo total de 129,5 billones de pesos de 2016 para el cumplimiento del Acuerdo Final (Gobierno de Colombia, 2018).

Ahora bien, cabe señalar que como resultado del Acuerdo Final, en Colombia se dio inicio a un camino que permite fundamentar el proceso de reincorporación de exintegrantes de las FARC-EP a partir de la voluntad del colectivo de aportar a la construcción de paz y al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación en los territorios con base en el desarrollo económico y los principios democráticos (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016). No obstante, es importante precisar que el país ha tenido antes otras experiencias en procesos de desarme, desmovilización y reintegración, que no fueron producto de un acuerdo integral de paz como lo es el Acuerdo Final.

Al mismo tiempo, el Acuerdo Final representa un avance en la inclusión del enfoque de género y derechos de las mujeres en el marco de las negociaciones de paz a nivel nacional e internacional. Por primera vez se estableció una Subcomisión de Género encargada de incorporar el enfoque como un principio transversal, garantizando el desarrollo de acciones afirmativas<sup>12</sup> en los seis puntos pactados, buscando con ello contribuir a superar las desigualdades históricas que enfrentan las mujeres en los distintos ámbitos sociales.

En esta misma línea, el Acuerdo Final reconoce las desigualdades de género, las discriminaciones y los impactos diferenciados del conflicto armado en hombres y mujeres. De esta manera, se hace un reconocimiento expreso a los derechos de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, previendo posibles desventajas y brechas que resulten del proceso de reincorporación y transición a la vida civil. Así mismo, el Acuerdo Final busca garantizar durante su implementación, condiciones de igualdad real y efectiva, a partir de la adopción de medidas que favorezcan a los grupos tradicionalmente marginados o discriminados con fundamento en los enfoques territorial, de género, de derechos y étnico (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016).

---

<sup>12</sup> Deber público de ejercer acciones concretas destinadas a beneficiar a grupos discriminados o marginados de manera sistemática o histórica, a través de prestaciones particulares o cambios en el diseño institucional (Sentencia T030/17, Corte Constitucional Colombia).

En este sentido, otro avance del Acuerdo Final es el reconocimiento de pueblos étnicos como sujetos de especial protección constitucional. Por lo tanto, dicho acuerdo incluye un subcapítulo étnico que contó con la participación directa de sus representantes, buscando reconocer sus derechos e introducir salvaguardas que permitan la transversalización del enfoque en la implementación de lo acordado bajo el principio de progresividad y prohibición de regresividad<sup>13</sup>.

Adicionalmente, en el punto 3.2.2.7 del Acuerdo Final sobre garantías para una reincorporación económica y social sostenible, se establece que la implementación de los planes y programas para la reincorporación de las FARC-EP serán garantizados por el Gobierno nacional en los términos y duración que defina el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y que su puesta en marcha tomará como base los recursos institucionales de los que dispone el Gobierno nacional y las entidades del Estado colombiano competentes para estos propósitos, para asegurar su eficaz implementación y despliegue en el territorio.

En este sentido, como prerrequisito, el Acuerdo Final en el punto 3.2.2.4 se establece que exintegrantes de las FARC-EP que hayan dejado las armas, recibirán su respectiva acreditación por parte del Gobierno nacional con fundamento en el listado entregado por las FARC-EP (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016), la cual es necesaria para acceder a las medidas acordadas en el Decreto 899 de 2017<sup>14</sup>.

Además, el Acuerdo Final aclara que, el acceso a las medidas de reincorporación exige un compromiso de responsabilidad con los acuerdos y sus metas. En este sentido, se establece que exintegrantes de las FARC-EP se comprometerán en el marco del proceso de reincorporación a la vida civil, a realizar acciones que contribuyan con la reparación por los daños causados, considerando la necesidad de cumplir y satisfacer los derechos de las víctimas, como parte integral del proceso de construcción de paz (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016).

---

<sup>13</sup> De acuerdo con la Sentencia C-228/11 de la Corte Constitucional, este principio se refiere a que cuando se ha logrado un determinado nivel de protección, la capacidad de toma de decisión del legislador se limita, puesto que todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático al contradecir el principio de progresividad.

<sup>14</sup> Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.

Por otra parte, con el objetivo de cumplir con lo establecido en el punto sobre el fin del conflicto, el Gobierno nacional modificó la institucionalidad existente a partir de la expedición del Decreto 897 de 2017<sup>15</sup>, mediante el cual se creó la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), cuyo objeto es gestionar, implementar, coordinar y evaluar, en articulación con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de reincorporación y normalización de exintegrantes de las FARC-EP, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final (República de Colombia, 2017).

Además, en el documento PMI antes mencionado, en la sección sobre Fin del Conflicto, se incluyeron indicadores y responsables para dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el Acuerdo Final para la reincorporación política, social y económica de excombatientes<sup>16</sup>; a las acciones para el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas; y para generar garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales (Anexo B). Tanto estos indicadores como los montos estimados para el cumplimiento del Punto 3 sobre Fin del Conflicto armado se encuentran publicados en el PMI.

De igual modo, el proceso de reincorporación acordado para exintegrantes de las FARC-EP incluye elementos diferenciales frente a la experiencia acumulada hasta el momento, en particular, respecto a la consideración que se debe tener sobre la existencia y el tránsito a la legalidad realizado por un colectivo.

Teniendo en cuenta lo anterior, y considerando que los modelos de atención diseñados hasta la fecha por el Gobierno nacional se basaron en una transición formalizada mediante un proceso diseñado e implementado para atender al individuo, se hace necesario diseñar una Política de Reincorporación Social y Económica para exintegrantes de las FARC-EP en la que se refleje una transformación de los modelos de atención y un abordaje conceptual diferente, que contemple el proceso desde lo individual y lo colectivo dentro de los nuevos contextos creados por la transición y la construcción de una paz estable y duradera.

---

<sup>15</sup> Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones.

<sup>16</sup> Puntualmente, en materia de reincorporación social y económica, el PMI contiene indicadores para dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el Acuerdo Final en materia de acreditación y tránsito a la legalidad, la creación del CNR, asistencia técnica y jurídica para la puesta en marcha de ECOMUN, apoyo económico para proyectos productivos, asignación única de normalización, renta básica mensual y apoyo para enfermedades de alto costo.

### 3. MARCO CONCEPTUAL

El marco conceptual que guía la implementación de la PNRSE se fundamenta en el enfoque de desarrollo humano de Amartya Sen (2010), el cual permite abordar los componentes que estructuran la reincorporación social y económica, orientada hacia el fortalecimiento de capacidades, desde una perspectiva individual y colectiva.

Al respecto, se debe precisar que las capacidades de las personas hacen referencia a la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones (Sen, 2010), entendidas estas últimas, como aquellos aspectos que los individuos pueden valorar “hacer o ser”. Así, las funciones valoradas pueden ir desde las elementales, como comer bien y no padecer enfermedades evitables, hasta actividades o estados personales muy complejos, como ser capaz de participar en la vida de la comunidad y respetarse a uno mismo (Sen, 2010).

Desde esta perspectiva, en el marco del desarrollo humano es importante efectuar una aproximación a la noción de la vulnerabilidad, asociada con la ausencia de mecanismos para crear condiciones que permitan a los sujetos tomar decisiones y generar alternativas frente a las problemáticas que enfrentan en diferentes contextos. En este sentido, Sen señala que, con suficientes oportunidades sociales, los individuos pueden configurar en realidad su propio destino y ayudarse mutuamente. Por lo tanto, no tienen por qué concebirse como receptores pasivos de las prestaciones de programas de desarrollo (Sen, 2010).

Para ello, es importante entender que si bien las capacidades se fundamentan en la elección o la libertad, estas no solo residen al interior de la persona, sino que guardan una estrecha relación con entornos políticos, sociales y económicos donde los sujetos están situados, en los cuales participan de forma efectiva en las decisiones que repercuten en su dinámica cotidiana y en la dinámica de otros, lo que genera espacios de asociación, cooperación e incidencia (Nussbaum, 2012).

Así, en este punto es pertinente hacer referencia a la noción de reincorporación establecida en el punto 3.2 del Acuerdo Final, la cual es entendida como:

*“Un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considerará los intereses de la comunidad de las FARC-EP en proceso de reincorporación, de sus integrantes y sus familias, orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan; asimismo, al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local. La reincorporación de las FARC-EP se fundamenta en el reconocimiento de la libertad individual y del libre ejercicio de los derechos individuales de cada uno de quienes son hoy integrantes de las FARC-EP en*

*proceso de reincorporación.*" (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016, págs. 68-69)

Dada esta noción y bajo el enfoque de desarrollo humano, el proceso de reincorporación apunta a potencializar las habilidades colectivas e individuales, brindando mecanismos para afrontar los retos en materia de ciudadanía que imponen los nuevos contextos en los que están inmersos, a partir de herramientas que favorezcan la inclusión en escenarios de interacción comunitaria e institucional en el marco de la implementación del proceso y, posteriormente, faciliten el desarrollo de la vida civil de exintegrantes de las FARC-EP.

En este sentido y dadas las particularidades de la reincorporación, surge la necesidad de avanzar hacia la comprensión de la noción de colectivo, el cual más allá de constituirse como una agrupación de individuos o un partido político, constituye una construcción social, que supera la dimensión territorial, y está fundamentada en una identidad compartida en la que sus miembros se cohesionan, y construyen sentido de pertenencia, alrededor de una serie de experiencias, símbolos, causas, valores, objetivos e intereses comunes enfocados hacia el logro de un fin determinado, al que cada individuo contribuye mediante su esfuerzo personal. Así, este organismo social se cimienta en los principios de interdependencia, responsabilidad y correlación entre sus partes, para la implementación de estrategias de trabajo conjunto hacia la obtención del bienestar común<sup>17</sup>.

En este orden de ideas, el abordaje de la reincorporación busca potencializar las habilidades de los sujetos para participar activamente en escenarios de construcción de paz, reconciliación, desarrollo comunitario e incidencia en derechos, para contribuir al desarrollo y fortalecimiento del ejercicio autónomo de su ciudadanía, vinculado a las lógicas sociales de los contextos en los cuales reside, que a su vez repercuten en la generación de redes de apoyo y mecanismos que le permitan afrontar situaciones de crisis ante los eventuales riesgos que puedan presentarse para la sostenibilidad de su proceso de reincorporación.

Dadas estas precisiones conceptuales, se abordan, a partir de lo expuesto en el Acuerdo Final, los enfoques y principios transversales que guiarán la implementación de la PNRSE, en términos del enfoque territorial, de género, de derechos y étnico. Así mismo, en el glosario del documento se presentan los principales términos que permiten comprender el abordaje de esta política.

### **3.1. Enfoques y principios**

---

<sup>17</sup> Construido con base en un grupo focal realizado con expertos en transiciones (realizado el 13 de abril de 2018) teniendo en cuenta el "Poema Pedagógico" (Antón Makárenko, 1937).

En esta subsección se plasman los enfoques y principios consignados en el Acuerdo Final, los cuales guían y son la base diferenciadora de la PNRSE con respecto a otras de las políticas implementadas en el país para excombatientes de grupos armados organizados al margen de la ley. La implementación de dicha política tendrá en cuenta **cuatro principales enfoques** que se describen a continuación.

#### El enfoque territorial:

*“Supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socioambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad.” (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016, pág. 6).*

#### El enfoque de género:

*“Es el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos que, independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria, con acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación, entre otros; atendiendo las condiciones sociales e institucionales que han impedido a las mujeres acceder a activos productivos y bienes públicos y sociales. Este reconocimiento implica la adopción de medidas específicas en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas contemplados en este Acuerdo para que se implementen teniendo en cuenta las necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres, de acuerdo con su ciclo vital, afectaciones y necesidades.” (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016, pág. 12).*

#### El enfoque de derechos:

*“Debe contribuir a la protección y garantía del goce efectivo de los derechos de todos los excombatientes. Los Derechos Humanos son inherentes a todos los seres humanos por igual, lo que significa que les pertenecen por el hecho de serlo, y en consecuencia su reconocimiento no es una concesión, ya que son universales, imperativos indivisibles e interdependientes y deben ser considerados en forma global y de manera justa y equitativa. En consecuencia, el Estado tiene el deber de promover y proteger todos los derechos y las libertades fundamentales, sin discriminación alguna, respetando el principio pro homine, y todos los ciudadanos el deber de no violar los derechos humanos de sus conciudadanos, atendiendo los principios de universalidad, igualdad y progresividad.” (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016, pág. 193).*

La PNRSE también tendrá en cuenta en su implementación el enfoque étnico que consiste en el conjunto de medidas y acciones que permiten dar un trato diferenciado a las personas que se auto reconocen como pertenecientes a un grupo étnico, en aras de garantizar el acceso a las oportunidades ofrecidas por el proceso de reincorporación en condiciones de equidad, al igual que el restablecimiento de los derechos de sus familias y el grupo étnico al que pertenecen. Al respecto, el catálogo de garantías y derechos étnicos en Colombia, decantado a través de la jurisprudencia constitucional, establece que los pueblos, grupos y comunidades étnicas cuentan con derechos plenamente determinables<sup>18</sup>. Por tanto, dicho catálogo debe ser formulado, implementado, evaluado e interpretado según el ordenamiento jurídico internacional, constitucional, legal y jurisprudencial atinente al marco de protección de los derechos étnicos<sup>19</sup>.

La PNRSE tiene en cuenta su diseño e implementación **12 principios rectores**, en concordancia con lo establecido en el Acuerdo Final y lo concertado con el componente FARC en la sesión extraordinaria del CNR en mayo de 2018<sup>20</sup>. Dichos principios se presentan a continuación:

La transformación estructural hace referencia a la transformación de la realidad rural con equidad, igualdad y democracia (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016, pág. 12).

#### Desarrollo integral del campo:

*“El desarrollo integral del campo depende de un adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes -agricultura familiar, agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala; de la competitividad y de la necesidad de promover y fomentar la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos como condición para su desarrollo; y de la promoción y fomento, en condiciones de equidad, de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala. En todo caso se apoyará y*

---

<sup>18</sup> Al respecto consultar la Sentencia T-485 de 2015: Diversidad Étnica y Cultural-Protección Constitucional, en la cual se especifican los derechos de las comunidades indígenas, grupos étnicos y afrodescendientes.

<sup>19</sup> En el numeral 6.2. Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP (2016), se describen los siguientes preceptos e instrumentos normativos: “(...) el principio de no regresividad, reconocido en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como los principios y derechos reconocidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ratificada por Colombia el 19 de enero de 1982, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), Declaración de Acción de Durban, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales”.

<sup>20</sup> Esta sesión se llevó a cabo los días 22 y 23 de mayo de 2018.

*protegerá la economía campesina, familiar y comunitaria procurando su desarrollo y fortalecimiento.” (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016, pág. 12).*

#### Integralidad:

*“Asegura la productividad, mediante programas que acompañen el acceso efectivo a la tierra, con innovación, ciencia y tecnología, asistencia técnica, crédito, riego y comercialización y con otros medios de producción que permitan agregar valor. También asegura oportunidades de buen vivir que se derivan del acceso a bienes públicos como salud, vivienda, educación, infraestructura y conectividad y de medidas para garantizar una alimentación sana, adecuada y sostenible para toda la población.” (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016, pág. 13).*

#### Restablecimiento:

*“El restablecimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento y del despojo, y la reversión de los efectos del conflicto y del abandono sobre comunidades y territorios” (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016, pág. 13).*

#### Participación:

*“La planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas [de la reincorporación] se adelantarán con la activa participación de las comunidades, que es además garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana y a la vigilancia especial de los organismos competentes.” (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016, pág. 13).*

#### Beneficio, impacto y medición:

*“Teniendo en cuenta la priorización, la Política de Reincorporación debe beneficiar e impactar al mayor número de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, con la mayor intensidad y en el menor tiempo posible, y medir sus efectos en cada proyecto y región.” (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016, pág. 13).*

#### Presencia del Estado:

*“(…) para la construcción de una paz estable y duradera la presencia del Estado en el territorio rural será amplia y eficaz, y se expresará en el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos en democracia.” (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016, pág. 13).*

#### Respeto a la igualdad y no discriminación:

*“(…) Se respetará la igualdad en sus diferentes dimensiones y la igualdad de oportunidades para todos [exintegrantes de las FARC-EP y sus familias] en el acceso a los diferentes planes y programas contemplados [en la reincorporación], sin discriminación alguna. Ningún contenido [de la política] se entenderá e interpretará como la negación, restricción o menoscabo de los*

*derechos de las personas [exintegrantes de las FARC-EP, sus familias y las comunidades] independientemente de su sexo, edad, creencias religiosas, opiniones, identidad étnica, por su pertenencia a la población LGBTI, o por cualquier otra razón; ni tampoco del derecho al libre desarrollo de la personalidad y del derecho a la libertad de conciencia.” (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016, pág. 193).*

Corresponsabilidad: para la adecuada implementación de la política de reincorporación, que busca el tránsito de exintegrantes de las FARC-EP hacia la vida civil, se requiere un esfuerzo de articulación del Estado y el compromiso activo de la sociedad en su conjunto.

Familia: en el marco de la presente política se adopta un concepto de familia amplio, el cual reconoce que los grupos familiares no son iguales en su composición, relaciones, necesidades y expectativas, ni en sus contextos sociales, culturales y políticos. En términos de beneficios se tendrá en cuenta el compañero o compañera, hijos, hijas, padres y madres de exintegrantes de las FARC-EP.

Transversalización: está concebido como un proceso estratégico a través del cual se busca impactar en las acciones institucionales que se desarrollan directamente con exintegrantes de las FARC-EP, mediante el cual se tengan en cuenta las necesidades e intereses en razón de género contribuyendo a la garantía y el ejercicio de derechos de las mujeres y las personas de los sectores LGBTI. Este principio implica el reconocimiento implícito de la desigualdad en razón al género, como un problema público, ya que las instituciones pueden reproducir estas desigualdades.

Institucionalización o apropiación del enfoque diferencial: creación de condiciones técnicas y operativas para la incorporación del enfoque diferencial en el quehacer institucional. Comprende aspectos administrativos y de fortalecimiento de capacidades institucionales (*i.e.* humanas, administrativas y técnicas) que permitan ir observando su evolución y compromiso.

#### 4. DIAGNÓSTICO

Durante los meses de mayo y junio de 2017, la Universidad Nacional de Colombia (UNAL)<sup>21</sup> realizó el censo socioeconómico<sup>22</sup> de excombatientes de las FARC-EP en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), Puntos Transitorios de Normalización (PTN), recintos carcelarios penitenciarios, albergues transitorios de acogida y sedes del mecanismo de monitoreo y verificación.

Este censo recolectó información de 10.015 exintegrantes de las FARC-EP<sup>23</sup> de los cuales el 77 % son hombres (*i.e.* 7.748) y el restante 23 % son mujeres (*i.e.* 2.267). El mayor porcentaje de exintegrantes de las FARC-EP se encuentra en un rango de edades entre los 18 y los 59 años, dado que el 97,3 % de los hombres censados y el 97,5 % de las mujeres censadas se encuentran en este grupo etario. La población entre los 12 a los 26 años representa el 27,19 % del total de exintegrantes FARC-EP censados. Además, el 54 % de los exintegrantes de las FARC-EP entre 18 y 59 años afirmó tener hijos.

Dado la importante participación de la población joven, su atención diferencial demanda oportunidades en el acceso a la educación y al primer empleo, temas que requieren un abordaje prioritario dadas las necesidades propias de su edad y el porcentaje significativo de esta población dentro de los exintegrantes de las FARC-EP. Igualmente, la atención a la población mayor de 60 años que perteneció a las FARC-EP, reviste especial importancia no solo en la atención, sino también en la vinculación a las políticas públicas para la protección en la vejez.

Por otro lado, el censo evidenció que el 29,9 % pertenece a alguna etnia. De esta población, el 59 % se auto reconoció como indígena, el 40,9 % como población negra, afrocolombiana, palenquera o raizal y el 0,1 % como Rrom. Del total de mujeres entrevistadas, el 18 % se reconoció como indígena, el 12 % como afro y menos del 1 % como Rrom. En cuanto a la distribución urbano-rural, este censo indicó que el 66 % de la población proviene de zonas rurales. Así pues, resulta necesario considerar la perspectiva étnica y rural dentro de los abordajes diferenciales que supone la reincorporación.

---

<sup>21</sup> Resumen disponible en: [https://www.elespectador.com/sites/default/files/pdf-file/presentacion\\_rueda\\_de\\_prensa\\_julio\\_6\\_2017.pdf](https://www.elespectador.com/sites/default/files/pdf-file/presentacion_rueda_de_prensa_julio_6_2017.pdf)

<sup>22</sup> El instrumento usado para el levantamiento del censo de exintegrantes de las FARC-EP fue avalado por el CNR. Este instrumento contenía 81 preguntas que abordaron los siguientes ejes temáticos: (i) datos personales (13 preguntas); (ii) entorno familiar, social y comunitario (27 preguntas); (iii) educación (6 preguntas); (iv) salud (14 preguntas); (v) cultura, recreación y deporte (5 preguntas); (vi) vivienda (3 preguntas); (vi) desempeño productivo (1 pregunta); y (vii) proyecto de vida (12 preguntas).

<sup>23</sup> Esto corresponde al 79,6 % de las 12.574 personas acreditadas como exintegrantes de las FARC-EP al 16 de mayo de 2018, según información de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP).

En cuanto a los niveles de educación la población encuestada, el 90 % de la población afirmó saber leer y escribir. El 57 % de los exintegrantes de las FARC-EP cursó al menos un grado de escolaridad en básica primaria y solo el 3 % de la población tuvo acceso a la educación superior.

Respecto a la orientación sexual de la población, el 98,9 % de los exintegrantes de las FARC-EP entrevistados se reconoce cisgénero, es decir, existe una coincidencia entre la identidad de género y el sexo asignado al nacer; mientras que, el 1,1 % señaló sentirse atraído por el mismo o ambos sexos, de ahí que resulte importante atender y garantizar acceso a derechos y oportunidades a aquellos exintegrantes de las FARC-EP que tienen una identidad de género diversa.

Finalmente, en coherencia con el concepto de reincorporación adoptado y a los resultados de la caracterización de exintegrantes de las FARC-EP, la implementación de la PNRSE tiene el reto de fortalecer la articulación institucional para responder, en un marco de integralidad y sostenibilidad del proceso, a las problemáticas que suponen: el tejido social debilitado en los territorios afectados por el conflicto armado, la debilidad en las condiciones necesarias para el desarrollo productivo, y los desafíos en el tránsito a la vida civil respecto al reconocimiento y ejercicio de derechos y libertades, considerando las distintas características de exintegrantes de las FARC-EP y los enfoques diferenciales de género y étnico.

#### **4.1. Débil articulación y planificación entre los actores involucrados en el proceso de reincorporación integral de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias**

La adecuada implementación del proceso de reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias demanda que los distintos sectores (*i.e.* público, privado, tercer sector y comunidad internacional) estén alineados y trabajen de forma conjunta y coordinada en su ejecución. Esto requiere la articulación de competencias, responsabilidades, estrategias y acciones. Sin embargo, las instancias creadas en el marco del Acuerdo Final<sup>24</sup>, actualmente, carecen de capacidades de coordinación y planificación que les permitan realizar una adecuada y efectiva transformación para impulsar el proceso de reincorporación (Fundación Paz y Reconciliación; Iniciativa Unión por la Paz, 2018). En consecuencia, existe

---

<sup>24</sup> El Acuerdo Final creó instancias tales como, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI), el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR), el Consejo Nacional de Paz, Convivencia y Reconciliación, y los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación, entre otras.

un reto institucional para garantizar el funcionamiento efectivo y la consolidación de estas instancias en perspectiva de construcción de paz.

Aunque el Acuerdo Final establece instancias para promover la participación de las entidades institucionales, exintegrantes de FARC-EP y la comunidad en la implementación de los diferentes puntos que lo componen, incluida la reincorporación, su avance se ha visto limitado por las dificultades en la vinculación de los actores competentes y entre las mismas instancias (Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS), Comisión de Seguimiento Impulso Verificación a la Implementación (CSIVI), Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR), entre otros). Esto se advierte principalmente a nivel regional, lo cual ha limitado la comprensión integral del Acuerdo Final y la generación de oportunidades para las poblaciones objeto de los planes y programas consignados en dicho documento (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2017).

Algo similar ocurre en el caso de la reincorporación económica y social. El Acuerdo Final define que el CNR y los CTR son instancias de articulación con actores públicos y privados tanto a nivel nacional como territorial, con el fin de coordinar actividades de construcción de paz y reconciliación, articular iniciativas y promover su participación en un proceso integral y de largo aliento. Sin embargo, aún se desconoce el alcance y funciones de estos espacios.

Si bien el CNR ha avanzado en materia de reincorporación temprana, es necesario concertar responsabilidades con los diferentes actores públicos y privados en los niveles nacional y territorial, para lo cual se requiere que el CNR ejerza un liderazgo activo que permita plantear los lineamientos y estrategias que contribuyan a la implementación de un proceso de reincorporación integral y así fortalecer sus funciones como ente de articulación, coordinación y seguimiento. Por su parte, a nivel territorial no existe normatividad vinculante que favorezca la participación constante de las instituciones y gobiernos locales en estos espacios.

Al respecto, entre septiembre y noviembre de 2017 se han instalado 25 CTR que han realizado 139 sesiones (con corte a marzo de 2018). No obstante, la participación de la institucionalidad local ha sido fluctuante y su articulación con los programas creados en el Acuerdo Final ha sido limitada (Agencia para la Reincorporación y la Normalización, 2018). Esto demanda acciones que contribuyan a su posicionamiento local, así como a fortalecer los canales de comunicación para el acompañamiento, seguimiento y retroalimentación por parte del CNR<sup>25</sup>, de lo contrario, el esfuerzo institucional se mantendría fragmentado y no

---

<sup>25</sup> En concordancia con lo establecido en el Acta de la Sesión No. 40 del Consejo Nacional de Reincorporación.

generaría el impacto esperado respecto a las necesidades e intereses de la población objeto de esta Política.

De esta forma, la adecuada implementación del proceso no solo se basa en el compromiso de las partes que llegaron a un acuerdo frente a la terminación del conflicto, sino también, en el rol fundamental que cumple la institucionalidad y la sociedad en su conjunto de conocer y apropiarse las responsabilidades de la construcción de paz. Esto implica la generación de sinergias para promover el desarrollo local y profundizar en el ejercicio pleno de la ciudadanía y los Derechos Humanos.

#### **4.2. Dificultades en la reconstrucción del tejido social, la convivencia, la reconciliación, la seguridad y el acceso a la oferta institucional para la reincorporación comunitaria en los territorios**

En el desarrollo de la reincorporación integral, se han logrado identificar una serie de dificultades que presentan exintegrantes de las FARC-EP en su relacionamiento con las comunidades y la institucionalidad que se encuentran en los territorios.

En primer lugar, la larga duración del conflicto armado ha generado de manera directa e indirecta una ruptura en el tejido social al interior de la sociedad colombiana, especialmente en aquellos territorios que vivieron la violencia por largo tiempo y donde hoy se desarrolla el proceso de reincorporación. La desconfianza existente hacia las instituciones colombianas, exintegrantes de las FARC-EP y entre los miembros de las comunidades, afecta la forma de relacionamiento y la articulación necesaria para la generación de capital social en estos territorios (Baños López, 2016).

En segundo lugar, la implementación del Acuerdo Final genera retos tanto para el Estado colombiano, como para exintegrantes de las FARC-EP y la población en general, en torno a la necesidad de promover la participación y el diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad para contribuir a la reconstrucción del tejido social (Agencia para la Reincorporación y la Normalización, 2017). Estos deberán estar enmarcados en la generación de lazos de confianza entre estas poblaciones y así poder materializarse a través del apoyo a los procesos que se adelanten en torno a las comunidades, en especial a exintegrantes de las FARC-EP que adelantan el proceso de reincorporación y a sus familias.

En tercer lugar, los procesos comunitarios para promover la convivencia y la reconciliación entre comunidades, exintegrantes de las FARC-EP e instituciones son insuficientes frente a los retos que representa el posconflicto. Este es el caso del municipio de Caldon (Cauca), donde a pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos locales, autoridades tradicionales, y organizaciones y agencias de cooperación, tales como *Pax Holanda* y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, persiste la

desconfianza hacia el Gobierno y las entidades del Estado, la articulación institucional es débil, además de existir desconfianza hacia los exintegrantes de las FARC-EP y barreras para la reincorporación comunitaria de aquellos no indígenas (Agencia para la Reincorporación y la Normalización, 2017).

La cuarta dificultad responde a la ausencia de articulación entre los proyectos productivos de exintegrantes de las FARC-EP y de las comunidades, con ejercicios de fortalecimiento de la convivencia, la construcción de paz y la reconciliación, para jalonar no solo los procesos de desarrollo económico y social, sino también el fortalecimiento comunitario en un periodo de posacuerdos (Fundación Paz y Reconciliación; Iniciativa Unión por la Paz, 2018).

En quinto lugar, hay limitada oferta institucional en los territorios donde se desarrolla el proceso de reincorporación en el marco del Acuerdo Final (Defensoría del Pueblo, 2017). De ahí que, si no se involucra a las comunidades en la oferta pública que llega a los territorios en el marco de la reincorporación pueden generarse resistencias y tensiones, situación que incide en el apoyo comunitario necesario para la implementación de este tipo de procesos.

Además, es importante tener en cuenta que si persiste un rechazo de alguna parte de la comunidad o si la oferta a excombatientes genera diferencias y preferencias con respecto a las comunidades que los han acogido, se pueden generar conflictos futuros entre comunidades o de estas con el Estado. Es por esto que, la convivencia, la no estigmatización y la atención a las comunidades de manera conjunta con los excombatientes se hace necesaria dentro de una política de reincorporación de largo plazo.

Finalmente, la sexta dificultad está asociada a los riesgos de seguridad que enfrentan las comunidades, organizaciones sociales y exintegrantes de las FARC-EP en las zonas donde se desarrolla la reincorporación. La presencia de grupos armados al margen de la ley, las amenazas y atentados contra líderes sociales y exintegrantes de las FARC-EP dificulta la consolidación de la paz territorial, erosiona la confianza en las garantías del proceso y constituye una limitación para el tránsito a la vida civil por parte de quienes dejaron las armas (Fundación Paz y Reconciliación; Iniciativa Unión por la Paz, 2018).

#### **4.3. Barreras de acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de exintegrantes de FARC-EP y sus familias**

Uno de los principales retos en el marco del posconflicto es fortalecer la economía y reconstruir tejidos sociales quebrantados. Las organizaciones solidarias<sup>26</sup> pueden jugar un rol importante en la reconstrucción y reconciliación, considerando su potencial como alternativas colectivas de producción, generación de ingresos, participación, fortalecimiento de tejido social y de acción colectiva en los contextos comunitarios y territoriales donde operan.

En Colombia el contexto institucional y de organizaciones solidarias es favorable para un escenario de posconflicto. De acuerdo con el Registro Único Empresarial y Social (RUES) con corte a 31 de abril de 2018<sup>27</sup> existen con matrícula activa 24.095 organizaciones de economía solidaria, de las cuales el 91 % son de naturaleza cooperativa. Adicionalmente se registran 8.470 Asociaciones Agropecuarias y Campesinas y 57.361 entidades sin ánimo de lucro, como corporaciones y fundaciones. Según datos de la Superintendencia Financiera, en 2017, las entidades financieras cooperativas alcanzaron activos por 8,49 billones y tienen un patrimonio de 1,3 billones.

Estas organizaciones solidarias generan 279.481 empleos y asocian a más de 6 millones de colombianos, tienen presencia en todos los departamentos del país y participan en los sectores financiero, comercial, agropecuario, transporte, salud y servicios sociales y comunitarios.

Específicamente en el tema asociativo, se han conformado 70 cooperativas de exintegrantes de las FARC-EP<sup>28</sup> en el marco de las Economías Sociales del Común (ECOMUN)<sup>29</sup>, que asocian a 3.276 personas en proceso de reincorporación. Debido a debilidades administrativas y de gestión, solo 47 de estas cooperativas tienen registro de Cámara y Comercio y 7 cuentan con el trámite de control de legalidad<sup>30</sup> realizado por la

---

<sup>26</sup> De acuerdo con la Ley 454 de 1998, tienen el carácter de organizaciones solidarias entre otras: cooperativas, los organismos de segundo y tercer grado que agrupen cooperativas u otras formas asociativas y solidarias de propiedad, las instituciones auxiliares de la economía solidaria, las empresas solidarias de salud, las pre-cooperativas, los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas, las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, y todas aquellas formas asociativas solidarias que cumplan con las características definidas en dicha ley.

<sup>27</sup> Confecámaras-RUES. Cálculos propios UAEOS - Grupo de Planeación y Estadística.

<sup>28</sup> De acuerdo con el RUES con corte a 30 de mayo de 2018 y Superintendencia de la Economía Solidaria 2018.

<sup>29</sup> Las Economías Sociales del Común (ECOMUN) son una organización creada en el punto 3.2.2.1 del Acuerdo Final, cuyo objetivo es "promover la reincorporación económica y colectiva de las FARC-EP".

<sup>30</sup> Según la circular 0007 de 2008 de la Superintendencia de Economía Solidaria, el control de legalidad consiste en una verificación que la Superintendencia de Economía Solidaria realiza a las cooperativas multiactivas

Superintendencia de Economía Solidaria a las cooperativas multiactivas. Solo 32 de las 70 cooperativas creadas han podido abrir cuentas bancarias; las entidades bancarias les han negado la apertura de una cuenta a las 38 restantes. Además, los 70 esquemas asociativos no cuentan con capital propio, y solo dos (*e.g.* la Fundación Colombiana de Excombatientes y Promotores de Paz (FUCEPAZ) y la Cooperativa Multiactiva Manuel Marulanda Vélez (MAVECOOP)) han iniciado actividades utilizando recursos de cooperación y esquemas de voluntariado. Adicionalmente, ninguna de ellas cuenta con infraestructura, dotación, y personal calificado.

Por otro lado, existen debilidades en la capacidad de coordinación entre ECOMUN y sus asociaciones locales, así como entre estas últimas y sus asociados en los territorios. Si bien ECOMUN ha iniciado la formulación de un plan de acción para la articulación, creación y fortalecimiento de sus esquemas asociativos, hoy en día existen fallas de coordinación que generan una baja participación de los asociados en las regiones (Memorias de Asamblea de ECOMUN, marzo de 2018, Bogotá).

Un elemento que incide en el funcionamiento de las cooperativas, en particular en aquellas de tipo agropecuario, es la necesidad de tierra. Al respecto, el Acuerdo Final no estableció expresamente la dotación de tierras de manera preferente para exintegrantes de las FARC-EP y sus asociaciones u organizaciones. Dado lo anterior, en las dinámicas de la reincorporación durante el primer año de la implementación se pudo evidenciar la necesidad de contar con tierras para el desarrollo de proyectos productivos agropecuarios por parte de las asociaciones y cooperativas. Al respecto, se identifica que: (i) de acuerdo con el censo de la Universidad Nacional de Colombia, el 77 % de los exintegrantes de las FARC-EP tienen origen rural, a partir de lo cual es posible inferir que muchos de ellos tienen una vocación económica, además de dominio en la aplicación de conocimientos y saberes ligados al sector agropecuario y al suministro de bienes y servicios en el sector rural; (ii) según datos suministrados por ECOMUN, el 90 % de las asociaciones y cooperativas que la conforman son organizaciones con vocación agropecuaria<sup>31</sup>; y (iii) en consonancia con los datos brindados por el CNR, los seis proyectos productivos presentados ante el CNR a mayo de

---

para hacer control de legalidad. Implica una revisión del acta de fundación de la cooperativa y sus estatutos, además de verificar que todos los asociados fundadores hayan recibido el curso de economía solidaria. El cumplimiento de estos requisitos permite que las cooperativas ingresen al registro de cooperativas vigiladas por la Superintendencia, dentro de un esquema de supervisión basado en riesgo, con el fin de controlar y evitar los temas asociados al lavado de activos.

<sup>31</sup> El censo socioeconómico adelantado por la UNAL evidenció que el mayor interés de las mujeres sobre proyectos de ECOMUN sería en actividades agropecuarias en granjas integrales (44,1 %), en promoción de salud y atención primaria en zonas rurales con un 39,08 %, enseñanza en zonas veredales y apartadas con un 30,7 %, y los mercados campesinos con un 28,8% (Agencia para la Reincorporación y la Normalización, 2017).

2018, con vocación agropecuaria, requieren de acceso a tierras por parte de las organizaciones conformadas por exintegrantes de las FARC-EP.

Lo anterior indica que dicha vocación debe contar con una respuesta institucional que reconozca y brinde alternativas a la relación de interdependencia entre el sector agropecuario, los proyectos productivos y el acceso a tierras. Ante la ausencia de una respuesta institucional efectiva, la reincorporación económica podría verse afectada en cuanto a la estabilización y proyección socioeconómica de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.

En aras de buscar soluciones a esta problemática, el Gobierno nacional desarrolló una serie de alternativas de acceso a la tierra para el desarrollo de proyectos productivos con fines de reincorporación con enfoque territorial y agropecuario, a través de la expedición de una serie de normas que se mencionan a continuación.

A través del Decreto Ley 902 de 2017<sup>32</sup>, los exintegrantes de las FARC-EP pueden postularse para la adjudicación de tierras de manera individual y colectiva, en su calidad de campesinos sin tierra, teniendo en cuenta las priorizaciones establecidas en el punto 1 del Acuerdo Final. Además, este mismo decreto ley en su artículo 24 establece que cualquier entidad de derecho público puede solicitar adjudicación de tierras para el desarrollo de programas y proyectos con fines de reincorporación. Una vez la entidad de derecho público sea adjudicataria, ésta podrá llevar a cabo contratos de comodato o arrendamiento con ECOMUN, o sus asociaciones y cooperativas, para que éstas puedan desarrollar sus proyectos productivos de carácter agropecuario.

Adicionalmente, el Gobierno nacional expidió el Decreto 756 de 2018<sup>33</sup>, el cual adicionó un párrafo al artículo primero del Decreto 4488 de 2005 (compilado en el Decreto 1071 de 2015)<sup>34</sup>, el cual crea un programa de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas a la vida civil, permitiendo la adjudicación de tierras

---

<sup>32</sup> Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

<sup>33</sup> Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 2.14.16.1 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural en lo relacionado a los programas especiales de dotación de tierras.

<sup>34</sup> Decreto 4488 de 2005, por medio del cual se establece un programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas a la vida civil. Decreto 1071 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

a las asociaciones y cooperativas de exintegrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación. Este procedimiento está regulado por la Agencia Nacional de Tierras.

Como última medida reciente, se profirió el Decreto 758 de 2018<sup>35</sup>, el cual permite a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) suscribir contratos de arrendamiento con las asociaciones y cooperativas de excombatientes, sobre predios del Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), durante el tiempo necesario para el desarrollo y sostenibilidad de este.

A pesar de las alternativas descritas anteriormente, a la fecha, las asociaciones y cooperativas de exintegrantes de las FARC-EP no han podido acceder a la dotación de tierras para el desarrollo de sus proyectos productivos, pues estos procedimientos imponen varios retos: (i) se ha generado especulación por parte de los propietarios de predios con el valor de la tierra, al evidenciar que el Estado llevaría a cabo la compra de predios, aumentando así su pretensión económica a la propuesta de la Agencia Nacional de Tierras para la adquisición de sus predios; (ii) el procedimiento de compra directa de predios se hace según lo establecido en la Ley 160 de 1994<sup>36</sup>, la cual permite únicamente el pago determinado -al interior del proceso- en el avalúo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), por debajo de las pretensiones de los vendedores de los predios; y (iii) la falta de capacidad técnica de las asociaciones y cooperativas de exintegrantes de las FARC-EP para el cumplimiento de los criterios exigidos en cada procedimiento de acceso a tierras (Fundación Paz y Reconciliación; Iniciativa Unión por la Paz, 2018; Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2017).

Por otro lado, más allá de las dinámicas particulares y los desafíos asociados al funcionamiento de los esquemas asociativos de exintegrantes de las FARC-EP, se han identificado problemáticas asociadas a la desocupación y las barreras existentes para la inserción y formalización laboral de los exintegrantes de las FARC-EP. Al respecto, al mes de mayo de 2018, de acuerdo con información de la ARN, se identifica que solo un 4 % de la población acreditada<sup>37</sup> (*i.e.* solo 499 de los 12.479 exintegrantes de las FARC-EP

---

<sup>35</sup> Por medio del cual se adicionan los artículos 2.5.5.4.4, 2.5.5.4.5 y 2.5.5.4.6 (sic) al Capítulo 4 del Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 y se adiciona un parágrafo al artículo 2.14.17.10 del Título 17 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015.

<sup>36</sup> Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

<sup>37</sup> Al mes de mayo de 2018, 12.479 exintegrantes de las FARC-EP han sido acreditados por parte de la OACP.

acreditados) no accede a la renta básica definida en el artículo 8° del Decreto 899 de 2017<sup>38</sup>, al figurar como cotizantes dentro del régimen contributivo, lo cual señala la existencia de un vínculo contractual que genera ingresos. En este sentido, existe un enorme reto para que el restante 96 % de los exintegrantes de las FARC-EP acreditados logre insertarse en el mercado laboral formal.

Relacionado con lo anteriormente mencionado, se hace necesario construir los perfiles sociolaborales de la población, puesto que el censo de la UNAL de Colombia no precisa esta información. Adicionalmente, estos perfiles deben atender a las condiciones de los territorios donde la población se ubica en el desarrollo de la reincorporación, de manera que los procesos orientados a su inserción económica tengan en consideración las capacidades y vocaciones económicas de cada región.

#### **4.4. Limitadas condiciones para el acceso y atención de los derechos fundamentales e integrales de los exintegrantes de FARC-EP y sus familias**

Para quienes hicieron parte de una organización armada, iniciar el tránsito a la vida civil los aboca a la necesidad de construir un nuevo proyecto de vida, individual o colectivo, a partir del establecimiento de nuevos derroteros y arraigos dentro de la legalidad. En el caso de los exintegrantes de las FARC-EP, este proceso requiere de acompañamiento para abordar los efectos psicosociales derivados de su exposición a las dinámicas del conflicto armado<sup>39</sup>, así como la ansiedad frente a la incertidumbre y los temores que alberga la transición y el reto de reconstruir nuevos propósitos individuales y colectivos por fuera de la lucha armada. De igual forma, es preciso crear condiciones para su acceso a derechos como la salud y la educación, así como implementar estrategias para solucionar las problemáticas

---

<sup>38</sup> **Artículo 8. Renta básica.** La renta básica es un beneficio económico que se otorgará a cada uno de los integrantes de las FARC-EP, una vez surtido el proceso de acreditación y tránsito a la legalidad y a partir de la terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y durante veinticuatro 24 meses, siempre y cuando no tengan un vínculo contractual, laboral, legal y reglamentario, o un contrato de cualquier naturaleza que les genere ingresos. Este beneficio equivaldrá al 90 % del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente en el momento de su reconocimiento.

Una vez cumplidos los 24 meses anteriormente señalados, se otorgará una asignación mensual equivalente al 90 % del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, siempre y cuando el beneficiario acredite que ha continuado su ruta educativa en función de los propósitos de reincorporación y que no obtiene recursos derivados de un vínculo contractual, laboral, legal y reglamentario, o de un contrato de cualquier naturaleza que le genere ingresos. Los términos y condiciones para el reconocimiento de este beneficio serán establecidos por el Gobierno Nacional de acuerdo con las recomendaciones que realice el CNR. (...)"

<sup>39</sup> Estos efectos tienen que ver con pérdidas de personas significativas, la exposición a un contexto donde las relaciones sociales con algunos sectores de la comunidad y la familia se encuentran deterioradas, así como eventuales dificultades emocionales por cuenta de su exposición a contextos de violencia.

relacionadas con el déficit de vivienda y la estabilización económica, todo esto atendiendo las necesidades y expectativas de la edad y el ciclo de vida de cada individuo.

### **Situación psicosocial**

Durante el desarrollo de la reincorporación, los exintegrantes de FARC-EP se encuentran orientados a un proceso de transición hacia la vida civil que los enfrenta a diferentes cambios en las formas de vida y los roles desempeñados en el marco de un conflicto armado de larga duración. Así pues, las rutinas, prácticas y costumbres características de la vida armada, abren paso a nuevas formas de socialización favorecidas por el proceso de paz y la firma del Acuerdo Final. Dentro de este contexto, es necesario que los exintegrantes de las FARC-EP reciban acompañamiento para tramitar las nuevas dinámicas emocionales y familiares, entre otros desafíos psicosociales planteados por la transición.

Según información del censo de la UNAL en relación con el estado emocional de los exintegrantes de las FARC-EP respecto al futuro propio y al proceso de reincorporación a la vida civil, se encuentra que el 82 % de la población señaló sentirse “optimista y motivado”, el 16 % “ansioso y angustiado”, y un 2 % afirmó estar “triste o desmotivado” al momento de la aplicación de la encuesta. Además, un 70 % de la población indicó que le interesaría recibir orientación en asuntos referentes a situaciones de discriminación, estabilidad personal y familiar, y a la pérdida de un ser querido.

Asimismo, es importante tener en cuenta que las dinámicas propias del conflicto armado en muchos casos produjeron distanciamiento y deterioro de las relaciones entre los exintegrantes FARC-EP y sus familias. Al respecto, existen expectativas frente a la reunificación familiar; para ilustrar lo anterior, el censo de la UNAL encontró que el 76,70 % de las 10.015 personas censadas desea reencontrarse con su familia. Sin embargo, en la actualidad no existen mecanismos formales para la reunificación familiar en el marco de la reincorporación.

### **Situación de los menores de edad**

Los jóvenes que estuvieron vinculados a las filas de las FARC-EP requieren un acompañamiento especial para la construcción de su proyecto de vida, más aún cuando las circunstancias propias de su ciclo vital los enfrentan a situaciones de inestabilidad respecto a las proyecciones y apuestas de su futuro próximo e inmediato. Así pues, dar a conocer las opciones, alternativas y posibilidades dispuestas para su tránsito a la legalidad, así como su acceso a estas, es una tarea fundamental para fortalecer los procesos de toma de decisiones en el marco de la reincorporación.

En lo referente a los menores de edad, de acuerdo con el protocolo de salida establecido por el CNR<sup>40</sup>, de los 135 jóvenes que salieron de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), el 55 % está constituido por mujeres y el 45 % por hombres. De ellos, 124 fueron atendidos en el Programa Camino Diferencial de Vida<sup>41</sup> y 11 por el Programa Especializado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). En la actualidad, debido a que algunos de los jóvenes ya han cumplido la mayoría de edad, 92 (*i.e.* 68 %) han iniciado la etapa de reincorporación e inclusión social<sup>42</sup>, y más del 20 % hará este tránsito durante 2018. Cerca del 10 % restante lo hará en 2019. Asimismo, la política de reincorporación debe tener en cuenta a todos aquellos jóvenes que eran menores de edad al 15 de mayo de 2015 y no salieron de las ZVTN, así como a los jóvenes que salieron en las ZVTN siendo mayores de edad.

Durante la etapa de reincorporación, los jóvenes excombatientes de las FARC-EP y los jóvenes del Programa Camino Diferencial de vida deben ser atendidos de manera diferencial debido a las particularidades propias del ciclo vital (adulto joven), con el fin de desarrollar las potencialidades propias de la juventud. De acuerdo con lo anterior, surge la necesidad de fortalecer el enfoque de jóvenes en la reincorporación y el enfoque de reincorporación dentro del Programa Camino Diferencial, teniendo en cuenta lo establecido en la Directiva Presidencial 03 de 2018<sup>43</sup>, en especial en lo relacionado con la asignación de recursos y articulación institucional.

## Salud

---

<sup>40</sup> El protocolo establece que: (i) los menores de edad serán trasladados por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que coordinará las operaciones, y dos delegados de las organizaciones sociales a los lugares transitorios de acogida previamente definidos. Allí, se realizará el diagnóstico y revisión de su situación, y se les proporcionará información sobre el Programa Camino Diferencial de Vida; (ii) los menores de edad serán recibidos en los lugares de acogida por UNICEF, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y delegados del CNR. Allí comenzará el proceso de restablecimiento de derechos por parte del Estado; y (iii) los menores de edad podrán iniciar así las fases de restablecimiento de derechos, reparación, reincorporación e inclusión social, según los lineamientos definidos en el programa “Camino diferencial de vida: Programa integral para la atención y consolidación de los proyectos de vida de los menores de edad que salen de las FARC-EP”.

<sup>41</sup> El Programa Camino Diferencial de Vida, definido conforme a los lineamientos establecidos por el CNR en la sesión 57 del 05 de febrero de 2018, está conformado por 4 etapas: (i) protocolo de salida y acogida; (ii) restablecimiento de derechos; (iii) reparación integral, y (iv) reincorporación e inclusión social.

<sup>42</sup> Cifras presentadas por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, responsable de coordinar el programa Camino Diferencial de Vida, con corte al 24 de mayo de 2018.

<sup>43</sup> Asunto: proceso de reincorporación – Atención a los menores de edad que salieron de los campamentos de las FARC-EP – Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

En lo referente al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), se han realizado, en el marco de la reincorporación, acciones para el acceso y la atención en salud de exintegrantes FARC-EP y sus familias, de acuerdo con la oferta institucional existente dentro del sistema<sup>44</sup>. Sin embargo, se presentan importantes retos para la atención de esta población dado que, por cuenta de las dinámicas del conflicto armado esta población estuvo al margen de los procedimientos, trámites y requerimientos del SGSSS; es decir que, los exintegrantes de las FARC-EP están en un proceso de reconocimiento, entendimiento, y adaptación al sistema, en el cual se han encontrado con barreras relacionadas con su conocimiento y manejo.

Atendiendo a lo anterior, la gestión en salud de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias plantea un desafío en lo referente al acceso efectivo y la integralidad de la atención. En particular, si se tiene en consideración el tránsito desde un sistema de salud focalizado para atender los requerimientos de las FARC-EP caracterizado por la atención inmediata a partir de sus experiencias y saberes acumulados hacia el SGSSS que, además de atender a toda la población colombiana, está estructurado bajo una serie de etapas de estricto cumplimiento para acceder a todos los servicios de salud incluidos en el POS<sup>45</sup>.

Así pues, no solamente es necesario darle continuidad a las acciones para el acceso y la atención de exintegrantes en el sistema, sino también hacer acompañamiento para que el acceso sea adecuado, oportuno y eficiente para todos los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que en el marco de la reincorporación, exintegrantes FARC-EP en su tránsito a la vida civil han tenido que cambiar sus zonas habituales de residencia, así como enfrentar traslados y movimientos en terreno; por tanto, para aquellos exintegrantes de FARC-EP con afiliación en salud en un municipio diferente al de su residencia, se hace necesario tener en cuenta lo concerniente a la portabilidad y

---

<sup>44</sup> Al 30 de abril de 2018, 11.687 exintegrantes de FARC-EP se encuentran afiliados al sistema de salud (10.769 al subsidiado y 918 al contributivo), 8.845 al sistema de pensiones (6.750 en régimen de prima media (RPM), 1.767 en régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS) y 328 se encuentran vinculados a beneficios económicos periódicos (BEPS); asimismo, entre diciembre de 2017 y mayo de 2018, la Nueva EPS autorizó para esta población 26.387 servicios en salud, que incluyen consultas, medicamentos, diagnósticos, procedimientos quirúrgicos y gestiones administrativas a través del *call center* de la entidad.

<sup>45</sup> Los servicios POS comprenden: protección integral para la salud en caso de enfermedad general o maternidad, incluyendo promoción de la salud, prevención de enfermedades, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación para todas las enfermedades, independientemente de lo costosa o compleja que sea la atención requerida.

traslado dentro del SGSSS, según el Decreto 780 de 2016<sup>46</sup> que recoge lo contenido en el Decreto 2353 de 2015<sup>47</sup>. De igual forma, para quienes por su actividad laboral se vinculen al régimen contributivo, se procederá teniendo en cuenta lo concerniente a la movilidad entre regímenes, de acuerdo con lo señalado en el mencionado Decreto.

Dentro de este contexto, es pertinente tener en cuenta la caracterización en salud realizada por la Nueva EPS<sup>48</sup>, en donde el 10,8 % de los exintegrantes de las FARC-EP señaló presentar algún tipo de discapacidad (como morbilidad sentida, es decir, percibida por los encuestados). De igual manera, a partir del censo de la UNAL se infiere que la discapacidad física más urgente de atender es la ausencia de miembros superiores, inferiores u otros órganos (*i.e.* el 12,3 % de la población censada presentó este tipo de discapacidad) (Tabla 1).

Respecto a la salud sexual y reproductiva en exintegrantes de las FARC-EP, la Nueva EPS<sup>49</sup> recolectó información relacionada con el uso de métodos de planificación. De los 6.568 exintegrantes de las FARC-EP encuestados, el 83,6 % (5.493) no respondió a la pregunta planteada, lo que sugiere la necesidad de actualizar la información en esa temática. Sin embargo, el 8,8 % de quienes respondieron, señaló haber utilizado métodos de planificación alguna vez y el 7,6 % no se encontraba planificando en el momento de la aplicación de la encuesta. De este modo, se identifica la pertinencia de reforzar la atención en derechos sexuales y reproductivos para garantizar el cuidado, la salud, y la toma de decisiones sobre el cuerpo, la sexualidad y el proyecto de construir una familia en el marco de la transición a la vida civil.

**Tabla 1. Discapacidad exintegrantes de las FARC-EP por sexo y grupo étnico**

<b>Características de la población</b>	<b>Personas con discapacidad física</b>	<b>Porcentaje de personas con discapacidad física</b>
<b>Hombre</b>	<b>1.001</b>	<b>81,25 %</b>
Afro	126	12,59 %
Rrom	2	0,20 %
Indígena	160	15,98 %

<sup>46</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

<sup>47</sup> Por el cual se unifican y actualizan las reglas de afiliación al SGSS, se crea el Sistema de Afiliación Transaccional y se definen los instrumentos para garantizar la continuidad en la afiliación y el goce efectivo del derecho a la salud.

<sup>48</sup> La caracterización en salud realizada por la Nueva EPS entre abril y mayo de 2017 abordó a 6.568 exintegrantes de las FARC-EP clasificados como excombatientes. Alrededor de la mitad de los excombatientes acreditados por la OACP, al 16 de mayo de 2018, la cual es de 12.574 personas.

<sup>49</sup> La cobertura de la encuesta Nueva EPS es de 6.568 excombatientes FARC-EP, alrededor de la mitad de los excombatientes acreditados a la fecha, 12.574 acreditados a 16 de mayo de 2018.

<b>Características de la población</b>	<b>Personas con discapacidad física</b>	<b>Porcentaje de personas con discapacidad física</b>
Ninguno	713	71,23 %
<b>Mujer</b>	<b>231</b>	<b>18,75 %</b>
Afro	20	8,66 %
Indígena	47	20,35 %
Ninguno	164	71,00 %
<b>Total general</b>	<b>1.232</b>	<b>100,00 %</b>

Fuente: Censo socioeconómico - UNAL (2017).

En lo concerniente a las enfermedades infectocontagiosas, del total de exintegrantes FARC-EP caracterizados por la Nueva EPS, el 19,1 % (1.252 personas) indicó sufrir una enfermedad infectocontagiosa como hepatitis, tracoma, tuberculosis, lepra, teniasis o paperas, al momento de la aplicación del instrumento de caracterización.

El antecedente de enfermedades transmitidas por vectores (ETC) es igualmente elevado entre esta población. El 58,9 % de los exintegrantes de las FARC-EP encuestados manifestó haber padecido en alguna ocasión malaria y el 3,68 % estarla padeciendo en el momento de la encuesta. Ahora bien, 3.053 personas (*i.e.* 46,4 %) indicaron haber padecido en algún momento leishmaniasis, y al momento de la aplicación del instrumento 160 personas (*i.e.* 2,4 %) indicaron tenerla. Del total de personas que han padecido o padecen esta enfermedad, el 17,5 % afirmó no haber recibido ni estar recibiendo tratamiento.

En lo referente a enfermedades crónicas no transmisibles, el 15,6 % reportó haber padecido o padecer hipertensión arterial, cifras inferiores a las estimadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para Colombia. Solo el 2,4 % reportó haber padecido o padecer al momento de la encuesta diabetes mellitus, comportamiento inferior a la tendencia nacional.

De los 205 casos (*i.e.* el 1,9 %) que reportaron padecer o haber padecido cáncer, solo el 50 % refirió haber recibido o estar recibiendo tratamiento al momento de la encuesta. Por su parte, respecto a las enfermedades de transmisión sexual, 566 personas indicaron que en alguna ocasión a la fecha de la encuesta presentaron este tipo de afecciones. Se destaca la presencia de 8 casos de VIH, de los cuales solo 2 refirieron haber recibido o estar recibiendo tratamiento al momento de la encuesta.

### **Atención al adulto mayor**

En cuanto a la protección del adulto mayor la información es insuficiente para caracterizar las necesidades de los exintegrantes de las FARC-EP en materia de afiliación a algún régimen pensional, el número de semanas cotizadas y los demás requisitos legales

para obtener una pensión. De acuerdo con el censo de la UNAL, un 2 % de los hombres encuestados era mayor de 60 años en el momento de la aplicación de la encuesta y un 0,6 % de las mujeres era mayor de 57 años.

Esta población plantea un especial desafío respecto a su acceso al sistema pensional, pues, por cuenta de su participación en el conflicto, su vinculación laboral fue marginal o nula y, en consecuencia, no cuentan con el número de semanas necesarias ni demás requisitos para acceder a una pensión durante la vejez.

## **Educación**

Con respecto a la educación es importante precisar que la información recolectada no obedece a la realización de pruebas diagnósticas o la presentación de certificados por parte de la población censada. Según el censo socioeconómico realizado por la UNAL, el 88,3 % de los hombres exintegrantes de las FARC-EP indicó saber leer y escribir, mientras que, un 11,7 % afirmó no saberlo. Para el caso de las mujeres, el 95,6 % indicó saber leer y escribir, mientras que el restante 4,4 % afirmó no saberlo<sup>50</sup>.

Respecto al nivel educativo, basados en el censo de la UNAL, de los 7.748 hombres entrevistados, el 58 % contaba con al menos un grado escolar de básica primaria, donde el grado que prevalece es quinto de primaria con el 30,2 %; el 18,2 % tenía al menos un grado escolar de básica secundaria; el 7,7 % contaba al menos con un grado de educación media; el 0,7 % contaba con un grado de media técnica; el 3 % contaba con algún grado en educación superior<sup>51</sup> y un 12,5 % no contaba con ningún grado educativo.

Respecto al nivel educativo de las mujeres, de las 2.267 mujeres censadas por la UNAL, el 53,2 % contaba con al menos un grado escolar de básica primaria, en donde quinto de primaria es el grado que prevalecía con un 39,2 %; el 28,4 % tenía al menos un grado escolar de básica secundaria; el 7,1 % tenía al menos un grado de educación media; el 0,7 % contaba con un grado de media técnica; el 3,3 % con algún grado de educación superior<sup>52</sup>; y el 7,5 % no tenía ningún grado educativo.

A partir de lo anterior, se pone en evidencia la necesidad de actualizar la información educativa a partir de pruebas diagnósticas que precisen las competencias en lectoescritura,

---

<sup>50</sup> Al momento de aplicar el censo no se incorporó ningún procedimiento para comprobar las competencias en lectoescritura de exintegrantes de las FARC-EP.

<sup>51</sup> Educación superior incorpora la educación técnica, tecnológica, profesional, normal superior y posgrado.

<sup>52</sup> Educación superior incorpora la educación técnica, tecnológica, profesional, normal superior y posgrado.

y establezcan criterios claros para ubicar a los exintegrantes de las FARC-EP en un nivel educativo ante la ausencia de certificados académicos, como una de las principales barreras para formalizar su avance en el sistema educativo.

Por otro lado, en el censo de la UNAL, el 85 % de las mujeres encuestadas respondió que la actividad que más les interesa<sup>53</sup> es estudiar y la segunda, es participar en un proyecto productivo con 69 %. Para los hombres la respuesta más representativa es hacer parte de un proyecto productivo con 85 %, y la segunda, estudiar con 69 %. Con relación a las mujeres, se reafirma la necesidad de garantizar una oferta educativa de conformidad a sus perspectivas y necesidades, que excluya los roles tradicionales de género y que aproveche los acumulados y experiencias de las mujeres en su militancia.

Asimismo, al indagar por el interés de las personas encuestadas en iniciar o continuar sus estudios, se identificó que el 72 % estaría interesado en estudiar. En este sentido, siguiendo la caracterización educativa<sup>54</sup> efectuada por FUCEPAZ y el Consejo Noruego para los Refugiados (NRC) a 6.370 exintegrantes de las FARC-EP, el 67 % de los hombres y el 76 % de las mujeres manifestaron su interés por terminar el bachillerato. El 49 % de los exintegrantes de las FARC-EP manifestó su interés por acceder a educación superior.

La experiencia nacional en materia de procesos de acompañamiento a población que participó en un conflicto armado identifica un alto porcentaje de deserción escolar de los excombatientes en ausencia de modelos flexibles, que permitan obtener niveles educativos acordes con el contexto y que posibiliten su acceso y permanencia en entornos productivos y en el desarrollo de su proyecto de vida (Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración - Universidad Nacional de Colombia, 2009). Atendiendo a lo anterior se requiere evitar que estas dinámicas de deserción se repitan en la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP, dado que la falta de flexibilidad en la oferta educativa puede ocasionar el abandono de las oportunidades de formación académica dispuestas en el marco de la reincorporación, derivando en barreras futuras para su inserción económica.

---

<sup>53</sup> La pregunta realizada fue: ¿De las siguientes actividades cuál o cuáles estaría interesado(a) en desarrollar una vez reincorporado a la vida civil? (pregunta de respuesta múltiple).

<sup>54</sup> Esta caracterización se realizó entre febrero y abril de 2017 a 6.370 exintegrantes de las FARC-EP en las ZVTN. El instrumento estuvo compuesto por 23 preguntas en 4 ejes: (i) identificación, (ii) discapacidad, (iii) escolaridad e (iv) intereses educativos.

Al respecto, en el marco de las acciones de reincorporación temprana, el Ministerio de Educación Nacional con el apoyo del NRC, y FUCEPAZ, formuló e implementó el modelo Arando la Educación mediante el cual se desarrolla una oferta de educación para adultos exintegrantes de las FARC-EP (educación básica a media) y personas de las comunidades aledañas a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)<sup>55</sup>. Previo a la implementación de este modelo, con fundamento en las pruebas diagnósticas aplicadas, sobre un muestreo de 250 exintegrantes de las FARC-EP se identificó que un 70 % requiere del refuerzo de habilidades básicas en lectoescritura<sup>56</sup>.

Asimismo, un reto en materia educativa asociado a la construcción de paz en los territorios es la debilidad en los mecanismos de las secretarías departamentales y municipales para hacer seguimiento al acceso y permanencia de la población de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias en el sistema educativo; caracterizar los motivos de la deserción y conocer las buenas prácticas implementadas en el aula en materia de convivencia, lo que es un insumo indispensable para realizar ajustes que respondan a las necesidades de esta población, y fortalezcan el alcance de los escenarios educativos como espacios desde los cuales favorecer los procesos de reconciliación y construcción de paz en los territorios.

## **Vocaciones y empleabilidad**

Por otra parte, frente al tema de validación de saberes y conocimientos previos, la caracterización en educación adelantada por FUCEPAZ y el NRC identificó que los oficios y actividades que más les gustaba realizar a los hombres exintegrantes de las FARC-EP<sup>57</sup> antes de la dejación de las armas están relacionados, en orden de importancia eran actividades relacionadas con la infraestructura; conducción; agro; recreación, arte y deportes; comunicaciones; y salud. Por su parte, las mujeres mencionaron que entre los oficios y actividades que más les gustaba desempeñar, en orden de importancia, se encuentran aquellas relacionadas con salud; comunicaciones; recreación, arte y deportes; agro; conducción; e infraestructura. No obstante, al no contar con certificados que den cuenta de

---

<sup>55</sup> Durante el 2017, 5.022 personas (3.418 exintegrantes de las FARC-EP y 1.601 personas de la comunidad) se vincularon al modelo "Arando la Educación", de las cuales 269 se graduaron como bachilleres.

<sup>56</sup> Diagnósticos efectuados por Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) y la UNAL antes de la implementación del modelo. De acuerdo con los reportes recibidos por los operadores del proyecto "Arando la Educación", en comités técnicos de convenio, los principales inconvenientes identificados para el acceso efectivo están asociadas a la carencia de recursos de las secretarías locales de educación para la atención de nueva población.

<sup>57</sup> Pregunta de respuesta múltiple.

sus saberes y conocimientos previos, se advierte la posibilidad de encontrar barreras para acceder a alternativas productivas relacionadas con estos oficios.

Asimismo, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 17 del Decreto 899 de 2017<sup>58</sup>, surge la necesidad de articular los intereses culturales de los exintegrantes de las FARC-EP con las iniciativas, programas y proyectos realizados en los territorios con tradición patrimonial. Al respecto, la caracterización en educación efectuada por FUCEPAZ y el NRC, indica que un 71 % de hombres y 29 % de mujeres manifestaron su interés de capacitarse en temas relacionados con cultura, recreación y deporte. De acuerdo con el censo de la UNAL, las principales preferencias de exintegrantes de las FARC-EP en esta materia son música, danza, cine o teatro, elaboración de artesanías, literatura y narración. Los deportes más practicados son el fútbol, voleibol, gimnasia y ciclismo.

## **Vivienda**

El censo de la UNAL señala que al momento de la aplicación, el 74 % (7.426) de exintegrantes de las FARC-EP censados manifestó no contar con una vivienda que puedan habitar una vez reincorporados a la vida civil; mientras que, el 26 % restante (*i.e.* 2.589) dijo contar con una vivienda una vez se reincorporen a la vida civil, de los cuales el 37 % (946) afirmó tener una vivienda propia, el 26 % (66) en arriendo; mientras que, el 38 % (975) dijo contar con otra modalidad de posesión, tal como usufructo u ocupación de hecho.

Con el objetivo de dar cumplimiento a lo estipulado en el Acuerdo Final en materia de vivienda, teniendo en cuenta que esta población muestra un déficit en su acceso, y considerando sus limitantes respecto a su vinculación al sistema financiero y a la afiliación a una caja de compensación (dadas las facilidades que éstas brindan para la adquisición de vivienda), se evidencia la necesidad de definir una ruta para promover soluciones en materia de habitabilidad y vivienda rural o urbana para esta población.

## **5. DEFINICIÓN DE POLÍTICA**

### **5.1. Objetivo general**

Garantizar la reincorporación integral de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias a la vida civil, de acuerdo con sus intereses y en el marco del Acuerdo Final.

### **5.2. Objetivos específicos**

---

<sup>58</sup> Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.

OE 1. Fortalecer la articulación y planificación entre los actores involucrados en el proceso de reincorporación integral de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.

OE 2. Promover la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación.

OE 3. Generar condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades.

OE 4. Generar condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.

### **5.3. Plan de acción**

Para el logro de los objetivos general y específicos de la política de reincorporación, se han identificado cuatro ejes estratégicos, a través de los cuales se registran y articulan acciones prioritarias, que serán objeto de despliegue y seguimiento mediante el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) con un horizonte de tiempo hasta 2026.

Estos ejes estratégicos se articulan y complementan con los compromisos del PMI, principalmente aquellos establecidos para el Punto 1 sobre desarrollo rural integral, el Punto 2 sobre participación política, y el Punto 3 sobre Fin del conflicto. Cabe anotar que el Punto 3 sobre Fin del Conflicto hace referencia tanto a la reincorporación política, social y económica de excombatientes, como a acciones para el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas; y para generar garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales (Anexo B). Tanto estos indicadores como los montos estimados para el cumplimiento del Punto 3 sobre Fin del Conflicto se encuentran publicados en el documento PMI.

Puntualmente, en materia de reincorporación social y económica, el PMI contiene 21 indicadores para dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el Acuerdo Final en materia de acreditación y tránsito a la legalidad, la creación del CNR, asistencia técnica y jurídica para la puesta en marcha de ECOMUN, apoyo económico para proyectos productivos, asignación única de normalización, renta básica mensual y apoyo para enfermedades de alto costo. Teniendo en cuenta que estos indicadores ya están en PMI, no se desarrollan en el presente documento.

#### **5.3.1. Fortalecimiento de los procesos de articulación y planificación entre los actores involucrados en la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias**

A través de este eje, se busca desarrollar el primer objetivo específico de la PNRSE, que a través de la articulación y mejora de la planificación de los actores involucrados en la reincorporación, permitirá la consolidación y efectivo funcionamiento de las instancias creadas en el Acuerdo Final; en particular, el fortalecimiento de la articulación entre el CNR y los CTR permitirá la concertación de las responsabilidades de los diferentes actores públicos y privados en los ámbitos nacional y territorial, así como la apropiación, alineación y trabajo conjunto para la implementación y posicionamiento coordinado del proceso de reincorporación en los territorios y el fortalecimiento de los canales de comunicación para el acompañamiento, seguimiento y retroalimentación del mismo. A continuación, se describen las acciones propuestas en este eje estratégico, que se organizan en dos componentes: (i) fortalecimiento de las instancias de articulación institucional para la reincorporación; y (ii) promoción y apropiación de los enfoques diferenciales para la reincorporación.

### **Fortalecimiento de las instancias de articulación institucional para la reincorporación**

En el marco de este componente, es necesario adelantar acciones de gestión de recursos, fortalecimiento técnico, definición de rutas de acompañamiento y responsables de las mismas, conducentes al diseño e implementación del Sistema Nacional de Reincorporación.

En primer lugar, a partir del primer semestre de 2019, la ARN liderará la gestión de recursos para garantizar el funcionamiento del componente FARC en el CNR y los CTR<sup>59</sup>. Así, a través de la identificación de las necesidades operativas del componente FARC en estos escenarios, la ARN solicitará los recursos requeridos ante las autoridades e instancias competentes del sector público, de acuerdo con lo establecido en el Documento CONPES 3850 de 2015<sup>60</sup>, y la cooperación internacional.

En segundo lugar, a partir del primer semestre de 2019, la ARN fortalecerá la capacidad técnica del componente FARC, en coordinación con el CNR, para el cumplimiento de sus funciones en el CNR y los CTR. Para este fin, se identificarán las necesidades de

---

<sup>59</sup> Según el Decreto 2027 de 2016, se establece que el CNR y los CTR, están conformados por dos representantes del Gobierno nacional y dos representantes de las FARC-EP. Cuando se hace referencia a componente FARC, se alude al equipo de trabajo de FARC que acompaña y participa en las instancias del citado decreto.

<sup>60</sup> Dicho documento CONPES que define los lineamientos del Fondo Colombia en Paz, instancia articuladora y de coordinación de los esfuerzos institucionales y financieros necesarios para la transición hacia la paz estable y duradera. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3850.pdf>

fortalecimiento técnico, se diseñarán e implementarán las modalidades de formación y entrenamiento requeridas.

En tercer lugar, a partir del primer semestre de 2019, la ARN, en coordinación con el CNR, definirá el protocolo de acompañamiento integral<sup>61</sup> para el acceso a la oferta institucional por parte de exintegrantes de las FARC-EP, en los términos y condiciones definidos por esta política. Con esto se busca promover la reincorporación de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias en todo el territorio nacional. Se concertarán, en el marco del CNR, las fases, los términos, y el alcance de los servicios institucionales, para así expedir la normativa necesaria que permita su implementación.

En cuarto lugar, a partir del primer semestre de 2019, la ARN de acuerdo con los lineamientos del CNR<sup>62</sup>, concertará con las entidades participantes en esta política las diferentes responsabilidades para la implementación del proceso de reincorporación. Lo anterior, a partir de espacios de discusión que permitan identificar las necesidades y las entidades responsables para dar respuesta a las mismas durante la implementación del proceso de reincorporación.

En quinto lugar, a partir del primer semestre de 2019, la ARN de acuerdo con los lineamientos del CNR, diseñará e implementará el Sistema Nacional de Reincorporación<sup>63</sup> como instancia de articulación y coordinación de la oferta institucional, a nivel nacional y territorial (departamental y municipal). Esta instancia deberá promover el acceso, pertinencia y sostenibilidad de los planes y programas definidos en la presente política para la implementación del proceso de reincorporación. De esta forma, en un primer término la ARN determinará con el CNR, el alcance, las funciones y las entidades competentes que deben participar del Sistema Nacional de Reincorporación y se expedirá la normativa para su puesta en funcionamiento.

---

<sup>61</sup> El protocolo de acompañamiento integral hace referencia a las acciones que serán acordadas en el marco del proceso de reincorporación para el desarrollo de capacidades individuales y colectivas para la promoción de la convivencia, la reconciliación y la construcción de un proyecto de vida.

<sup>62</sup> El artículo 1 del Decreto 2027 de 2016 define “el Consejo Nacional de la reincorporación (CNR), como una instancia con la función de definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación de los integrantes de las a la vida legal, en lo económico, lo social y lo político, según sus intereses, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

<sup>63</sup> La creación del Sistema Nacional de Reincorporación atenderá lo previsto en el artículo 7 de la Ley 1450 de 2011, lo cual puede ser armonizado con las disposiciones especiales sobre el CNR y el marco normativo para dar cumplimiento al Acuerdo Final, lo que permitirá contar con la participación de sociedad civil, exintegrantes de las FARC-EP y cualquier otro actor que se considere relevante.

## **Promoción y apropiación de los enfoques diferenciales para la reincorporación**

Con respecto a este componente, se busca que los servidores públicos pertenecientes a las entidades involucradas en la implementación de la presente política, en el marco de sus competencias, apropien e incorporen el enfoque de género y diferencial, para que, a partir de la comprensión de las distintas particularidades, avancen hacia la flexibilización de la oferta de servicios institucionales en el marco de la reincorporación.

Así, en un primer término, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN, en articulación con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), promoverá estrategias que fortalezcan capacidades en formación y sensibilización en enfoque de género y nuevas masculinidades en las entidades del Estado involucradas en el proceso de reincorporación. Para tal fin, y de manera conjunta entre la ARN, el CNR y la CPEM se hará gestión y se entrenará, mediante la metodología de formador de formadores, a los servidores públicos del área de Recursos Humanos de las entidades intervinientes en la reincorporación, para la difusión y la generación de espacios periódicos de reflexión que aborden el enfoque de género y las nuevas masculinidades.

En segundo lugar, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN, la CPEM y el CNR, en el marco de la normativa aplicable y las políticas públicas al respecto, articularán esfuerzos para que las entidades del Estado a nivel nacional y territorial incorporen el enfoque de género y diferencial en la oferta de servicios institucionales para la reincorporación. Para tal fin, se implementarán escenarios de articulación, diseño y transferencia de conocimiento con las entidades que participan en el proceso de reincorporación.

En tercer lugar, a partir del primer semestre de 2019, la ARN, en articulación con el Ministerio de Educación Nacional y el CNR, definirá los lineamientos y orientaciones técnicas necesarias, con enfoque de género y diferencial, para la flexibilización de la oferta institucional. En este sentido, se establecerá una mesa de trabajo interinstitucional que permita identificar las barreras que tienen las mujeres en el proceso de reincorporación para el acceso al sistema educativo formal. A partir de este ejercicio, se priorizarán las barreras que requieran las respuestas inmediatas, con el fin de diseñar e implementar los mecanismos para su solución.

En cuarto lugar, a partir del primer semestre de 2019, la ARN fortalecerá el sistema de información existente<sup>64</sup> conforme a las recomendaciones del CNR, para adaptarlo al

---

<sup>64</sup> La ARN creó, junto con Microsoft en 2010, el Sistema de Información para la Reintegración (SIR) para el seguimiento y monitoreo de la población objeto de atención.

seguimiento del proceso de reincorporación de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias. Para tal fin, de manera conjunta la ARN y el CNR identificarán las necesidades de información referente al proceso de reincorporación que se debe registrar en el sistema de información de la población exintegrantes de las FARC-EP, para su correspondiente adaptación por parte de la ARN.

Finalmente, a partir del primer semestre de 2019, la ARN diseñará y aplicará instrumentos de seguimiento y monitoreo que incluyan variables de enfoque diferencial, étnico, discapacidad y de género para dar cuenta del estado de cumplimiento del plan de acción de la ARN. Para tal fin, se revisarán los instrumentos de seguimiento y monitoreo ya implementados por la entidad, específicamente en lo referente a los enfoques diferenciales y de género. Con base en este ejercicio, se efectuarán las modificaciones o la formulación de nuevos instrumentos de acuerdo con las características particulares del proceso de reincorporación. Dichos instrumentos se validarán en una primera aplicación en los territorios donde se desarrolla la reincorporación. Posteriormente, se efectuarán los ajustes necesarios en el sistema de información de la ARN para su aplicación y retroalimentación periódica, de acuerdo con las necesidades del proceso.

### **5.3.2. Promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación**

Por medio de este eje se busca desarrollar el segundo objetivo específico de la política, referente a la promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada hacia el fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación. Mediante el apoyo a los procesos comunitarios, la creación de espacios de diálogo entre los exintegrantes de las FARC-EP y demás miembros de la comunidad, y la articulación de sus iniciativas productivas con las necesidades de la población y los mercados existentes en los territorios donde se desarrolla la reincorporación, se busca contribuir con la construcción y reconstrucción de los lazos de confianza afectados por el conflicto, así como desmontar los estigmas hacia quienes dejaron las armas y sus familias.

En este sentido, el desarrollo de este eje implica la vinculación de dos aspectos: (i) el deber del Estado colombiano en garantizar el acceso a la oferta para el disfrute de los derechos en los territorios donde se desarrolló el conflicto armado y donde hoy en día se implementa la reincorporación; y (ii) la garantía para el éxito del proceso de reincorporación se centra en que los beneficios creados para exintegrantes de las FARC-EP y sus familias incluyan a las comunidades con quienes cohabitan los territorios.

Estos dos aspectos deben materializarse en el diseño e implementación de la Estrategia de Reincorporación Comunitaria con Enfoque Territorial. Al respecto, dicha estrategia es

entendida como un ejercicio participativo que involucra, por un lado, a exintegrantes de las FARC-EP que desarrollan su proceso de reincorporación, y por el otro, a las comunidades y sus iniciativas como referentes para la construcción de paz en los territorios.

A continuación, se presentan las acciones requeridas para fortalecer el tejido social en perspectiva de convivencia y reconciliación, a partir de los dos componentes: (i) fortalecimiento de iniciativas sociales y comunitarias para la construcción de paz y la reconciliación; y (ii) prevención de riesgos asociados a la estigmatización y a la intolerancia

### **Fortalecimiento de iniciativas sociales y comunitarias para la construcción de paz y la reconciliación**

En este componente se presentan las acciones referentes a: (i) la pedagogía de paz, restablecimiento del tejido social, y reconciliación; y (ii) promoción de la participación y el ejercicio ciudadano con enfoque de género.

#### *Pedagogía de paz, tejido social y reconciliación*

En primer lugar, a partir del segundo semestre de 2018, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), en articulación con el Ministerio del Interior, la ARN, el CNR (componente FARC), el Ministerio de Educación Nacional, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la CPEM, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y la Defensoría del Pueblo o quien haga sus veces, hará acompañamiento a la implementación de la estrategia de pedagogía de paz<sup>65</sup> como parte de la socialización del Acuerdo Final. Para ello, establecerá una mesa de trabajo con las entidades e instancias participantes en la implementación del Acuerdo de Paz, en la cual se acuerde la ejecución de la estrategia de pedagogía de paz a través de mesas de trabajo, talleres, conferencias, seminarios, elaboración de contenidos, cursos virtuales y se canalicen las solicitudes de acompañamiento a acciones de pedagogía de paz. Cuando haya lugar a ello se gestionarán los recursos a través del Fondo de Programas Especiales para la Paz.

En segundo lugar, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN, bajo los lineamientos del CNR, establecerá programas y proyectos que promuevan el trabajo conjunto entre las comunidades, exintegrantes de las FARC-EP e instituciones, en las dimensiones sociales, culturales, deportivas, productivas y económicas, que tiendan al restablecimiento

---

<sup>65</sup> Esta estrategia de pedagogía de paz, coordinada y definida por la OACP, se desarrolla en todo el territorio nacional con el objetivo de informar a los servidores públicos, sociedad civil e instituciones educativas públicas y privadas acerca de los compromisos y los retos institucionales de la construcción de la paz derivados del Acuerdo Final firmado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP. Esto en el marco de las funciones que el Decreto 1270 de 2017, por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y le otorga a la OACP, mediante la creación de la Dirección de Pedagogía y Promoción de la Paz.

del tejido social, de acuerdo con las características de los territorios donde se desarrolla la reincorporación. Estas actividades se desarrollarán en articulación con las entidades que formarán parte del Sistema Nacional para la Reincorporación, con enfoque diferencial, étnico y de género. Para tal fin, la ARN realizará ejercicios de diagnóstico de las capacidades orientadas para la reconstrucción del tejido social, que cuenten con una participación paritaria de las mujeres, de los grupos étnicos y otros grupos poblacionales que requieran una atención diferencial. A partir de la información recolectada, se priorizarán acciones que promuevan la reconstrucción del tejido social, a través del diseño y promoción de oferta institucional que respondan a dichas necesidades.

En tercer lugar, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN, bajo los lineamientos del CNR, diseñará e implementará la Estrategia de Reincorporación Comunitaria<sup>66</sup> que aporte a la convivencia y la reconciliación en los territorios donde se desarrolla la reincorporación. Esta estrategia se desarrollará en articulación con las entidades que formarán parte del Sistema Nacional de Reincorporación, con enfoque diferencial, étnico y de género. Para tal fin, se retomará la experiencia adquirida en la implementación del trabajo comunitario desarrollado por la ARN en la caracterización y priorización de los temas que aporten a la convivencia y la reconciliación en los territorios donde se desarrolla la reincorporación. A partir de la sistematización y análisis de la información recolectada, se priorizarán aquellas problemáticas que afecten la relación entre las comunidades y los exintegrantes de las FARC-EP, para elaborar propuestas pedagógicas y de promoción de la ciudadanía que aporten a la generación de espacios para la convivencia y la reconciliación.

En cuarto lugar, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN coordinará las estrategias que desarrollen las iniciativas económico-productivas y el encadenamiento solidario entre las comunidades del territorio, exintegrantes FARC-EP en proceso de reincorporación y las instituciones. Estas estrategias serán diseñadas por la ARN a partir de los lineamientos emitidos a través de las políticas, planes y programas de la Agencia de Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad y la OACP. Las iniciativas económico-productivas serán presentadas por exintegrantes de las FARC-EP ante el CNR, y deberán estar enmarcadas en las estrategias diseñadas por la ARN.

---

<sup>66</sup> La Estrategia de Reincorporación Comunitaria con enfoque territorial hace referencia a las actividades de concertación e implementación de iniciativas orientadas a la reconciliación y la convivencia, realizadas entre los exintegrantes de las FARC-EP y las comunidades de las zonas donde se desarrolla la reincorporación, teniendo en cuenta sus intereses, necesidades y las afectaciones causadas por el conflicto armado.

En quinto lugar, desde el segundo semestre de 2018, la ARN de acuerdo con los lineamientos del CNR, articulará el proceso de reincorporación comunitaria en los territorios con la implementación de los planes y programas establecidos en el Acuerdo Final, en especial los PDET, PNIS, Planes Sectoriales Nacionales para la Reforma Rural Integral y programas sociales. Esta acción se desarrollará en coordinación con la ART, la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional y demás entidades rectoras de políticas provenientes del Acuerdo Final. Para esto, la ARN gestionará ante las entidades competentes la elaboración y puesta en marcha de un protocolo que establezca el alcance y las fases para su articulación.

#### *Participación y ejercicio ciudadano con enfoque de género*

En primer lugar, a partir del primer semestre de 2019, la ARN, en coordinación con la CPEM, el Ministerio del Interior y el CNR, promoverá e implementará estrategias para el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las mujeres de la comunidad y las exintegrantes de las FARC-EP para la incidencia en asuntos públicos, construcción de paz y la promoción de agendas de mujeres a nivel territorial y nacional. Para tal fin, se implementarán espacios de formación para las mujeres de la comunidad y las exintegrantes de las FARC-EP, con base en un plan de formaciones para el fortalecimiento de la ciudadanía activa, que se construirá a partir de la identificación de capacidades en temas de incidencia en asuntos públicos y construcción de paz.

En segundo lugar, a partir del primer semestre de 2019, la ARN, en coordinación con el Sistema Nacional de Reincorporación y el CNR, promoverá escenarios de participación de las mujeres de la comunidad y exintegrantes de las FARC-EP en el desarrollo de estrategias de reconciliación, convivencia pacífica, construcción de paz y ejercicios de no repetición. Para tal fin, se procederá a caracterizar los espacios de reconciliación y convivencia existentes en los territorios donde se desarrolla la reincorporación; posteriormente, se realizarán mesas de trabajo regional para articular las iniciativas de las mujeres exintegrantes de FARC-EP y la comunidad en estos temas y así favorecer su participación dentro de los espacios existentes, o la creación de nuevos espacios de acuerdo con sus necesidades e intereses.

#### **Prevención de riesgos asociados a la estigmatización y a la intolerancia**

En el marco de este componente se desarrollarán acciones de pedagogía, superación de la estigmatización y protección.

En primer lugar, a partir del segundo semestre de 2018 y hasta el 2020, la ARN, en coordinación con la OACP, el CNR, y con acompañamiento del Ministerio del Interior, diseñará e implementará acciones de prevención temprana y superación de la estigmatización y discriminación de exintegrantes de las FARC-EP, sus familias y las comunidades. Para tal fin, la ARN elaborará un diagnóstico que considere la situación de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias en términos de su relacionamiento con las comunidades circundantes, dinámicas de violencia y persistencia del conflicto armado en los territorios; así mismo, esta entidad realizará un mapeo de actores, con el fin de identificar las organizaciones de base que permitan apalancar la sostenibilidad del proceso. Finalmente, se definirán las acciones de sensibilización a implementar por la ARN en coordinación con el CNR, OACP y el Ministerio del Interior, respecto a la prevención temprana y la superación de la estigmatización.

En segundo lugar, a partir del 2020, el Ministerio del Interior socializará y liderará la implementación de la Política Pública de Convivencia, Reconciliación, Tolerancia, y No Estigmatización, que será diseñada con asesoría del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, donde se incluyan lineamientos pedagógicos que contribuyan a disminuir el riesgo de estigmatización e intolerancia entre las comunidades, exintegrantes de las FARC-EP y las instituciones. Lo anterior, con base en el procedimiento de implementación y seguimiento de políticas públicas del Ministerio del Interior.

En tercer lugar, a partir del segundo semestre de 2020, la ARN coordinará la vinculación de la Estrategia de Reincorporación Comunitaria con la Política Pública de Convivencia, Reconciliación, Tolerancia, y no Estigmatización, descrita en el Acuerdo Final, en articulación con las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Reincorporación, el CNR y la Defensoría del Pueblo. Es así como, se gestionará ante estas entidades la elaboración y puesta en marcha de un manual de implementación para la vinculación de la estrategia.

Finalmente, desde el segundo semestre de 2018, el Ministerio del Interior, como Secretaría Técnica de los comités<sup>67</sup> definidos en el Decreto 660 de 2018<sup>68</sup>, acompañará la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios a través de asistencia técnica<sup>69</sup> a las entidades territoriales, según lo establecido en el punto 3.4.8. del Acuerdo Final.

### **5.3.3. Condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades**

La reincorporación económica de exintegrantes de las FARC-EP se orientará hacia la generación de alternativas productivas, colectivas e individuales para la consolidación de fuentes de ingresos sostenibles en el mediano y largo plazo, en el marco de la legalidad<sup>70</sup>. De ahí la importancia de fortalecer sus capacidades económicas, colectivas y sociales, reconociendo sus potencialidades y las particularidades físicas y geográficas de los territorios donde éstos se ubiquen.

Por lo tanto, esta política se enfoca estratégicamente en el acompañamiento individual y colectivo para el fortalecimiento de capacidades y el acceso a activos productivos que faciliten la reincorporación económica y productiva. Esta estrategia de acompañamiento implica la implementación de acciones interinstitucionales en cuatro componentes: (i) caracterización y seguimiento de la población objetivo y sus territorios; (ii) fomento y fortalecimiento de formas asociativas y organizativas de exintegrantes de las FARC-EP,

---

<sup>67</sup> El Decreto 660 de 2018 hace referencia a dos instancias: i) el Comité técnico de los componentes de Promotores Comunitarios de Paz y Convivencia, y de Apoyo a la Actividad de Denuncia; y ii) Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, y del protocolo de protección para territorios rurales.

<sup>68</sup> Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones.

<sup>69</sup> Es importante precisar que esta asistencia técnica se enmarca en el “protocolo de protección para territorios rurales” y el “Programa de Promotores Comunitarios de Paz y Convivencia”, que elaborará el Ministerio del Interior, de acuerdo con lo establecido en el Plan Marco de Implementación.

<sup>70</sup> En materia de reincorporación social y económica, el PMI contiene indicadores para dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el Acuerdo Final en materia de acreditación y tránsito a la legalidad, la creación del CNR, asistencia técnica y jurídica para la puesta en marcha de ECOMUN, apoyo económico para proyectos productivos, asignación única de normalización, renta básica mensual y apoyo para enfermedades de alto costo. Teniendo en cuenta que estos indicadores ya están en PMI, no se desarrollan en el presente documento.

incluyendo ECOMUN; (iii) desarrollo de sus proyectos productivos y generación de ingresos; y (iv) servicios de gestión y colocación<sup>71</sup> dirigidos a los exintegrantes de las FARC-EP.

### **Caracterización y seguimiento poblacional y territorial**

En el marco de este componente, con el fin de implementar acciones y estrategias que consideren tanto las características productivas de exintegrantes de las FARC-EP, como las demandas en esta materia de los territorios donde se efectúa la reincorporación, es necesario adelantar acciones en términos de: (i) caracterización de los perfiles sociolaborales de los exintegrantes de las FARC-EP y diagnóstico de la vocación productiva de los territorios donde se efectúa su reincorporación; y (ii) diseño, implementación y evaluación de estrategias, políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo rural, con énfasis en el seguimiento y avance de exintegrantes de las FARC-EP en materia de reincorporación productiva.

#### *Perfiles sociolaborales de exintegrantes de las FARC-EP y vocación productiva de los territorios*

En primer lugar, en lo referente a los perfiles sociolaborales, a partir del segundo semestre del 2018, la ARN definirá y aplicará una estrategia para la caracterización sociolaboral de exintegrantes de las FARC-EP con el uso de la información de diferentes fuentes interinstitucionales y propias de los niveles nacional y regional. En este sentido, la ARN coordinará con las entidades competentes, particularmente el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Unidad del Servicio Público de Empleo y la UAEOS y los espacios de coordinación como el CNR, el diseño del instrumento de caracterización poblacional que permita orientar a los exintegrantes de las FARC-EP hacia los servicios de gestión y colocación, de emprendimiento y desarrollo empresarial, en contextos urbanos y rurales. Para ello se establecerán mesas de trabajo interinstitucionales como espacios de discusión, análisis y construcción de los procesos de caracterización (*i.e.* diseño de instrumentos, intercambio de información, servicios de orientación y de gestión).

En segundo lugar, a partir del segundo semestre de 2018, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) suministrará la información disponible sobre las aptitudes agropecuarias indicativas en escala 1:100.000. Esta información será suministrada a la ARN y al CNR para identificar los perfiles productivos de los territorios en los que se desarrolla la

---

<sup>71</sup> Los servicios de gestión y colocación son aquellos que vinculan la oferta y la demanda de empleo, de acuerdo con artículo 2 de la Resolución 3999 de 2015 del Ministerio del Trabajo, por medio de la cual se definen las condiciones de prestación y alcance de los servicios de gestión y colocación de empleo, y se dictan otras disposiciones.

reincorporación, de manera que se puedan vincular los proyectos productivos de exintegrantes de las FARC-EP.

En tercer lugar, a partir del primer semestre de 2019, el Ministerio del Trabajo, en articulación con ARN y CNR, coordinará a través de la Red de Observatorios de Mercado de Trabajo (ORMET), la elaboración de documentos de análisis de la dinámica laboral y productiva con enfoque social y solidario. Estos análisis deben contener una visión sobre las agendas de competitividad a nivel regional y local, y las apuestas productivas relacionadas de la Política de Desarrollo Productivo (PDP), contenida en el Documento CONPES 3866<sup>72</sup>, que cuentan con diagnósticos diferenciados a nivel regional mostrando las fortalezas del territorio en términos de competitividad.

Finalmente, con fundamento en la implementación de las tres anteriores acciones, la ARN coordinará el cruce y socialización de los perfiles sociolaborales con los perfiles productivos de los territorios en los que se desarrolla la reincorporación y los documentos de análisis de la dinámica laboral y productiva con enfoque social y solidario, desde el primer semestre de 2020. Esta socialización deberá hacerse principalmente en el marco del CNR y de los CTR. Asimismo, en coordinación con las entidades del Gobierno nacional que hacen parte de la mesa productiva del CNR, la ARN deberá gestionar el intercambio de la información poblacional para remitir hacia los servicios de empleo y emprendimiento más pertinentes, de acuerdo con los perfiles y diagnósticos territoriales, y coordinar los ajustes requeridos en la oferta institucional para garantizar el acceso de los exintegrantes de las FARC-EP.

#### *Diseño, implementación y evaluación de estrategias, políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo rural*

En primer lugar, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), a partir del primer semestre del 2019, socializará las estrategias definidas en los Planes Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Rural<sup>73</sup> que se dispongan para la vinculación de los exintegrantes de las FARC-EP a la oferta pertinente de acuerdo con su formación e intereses.

En segundo lugar, desde el primer semestre de 2019, la ARN implementará el seguimiento a la reincorporación económica de exintegrantes de las FARC-EP. Este seguimiento deberá ser articulado con el CNR y los CTR. Para ello, la ARN deberá definir previamente una batería de indicadores para medir el avance de la población en materia

---

<sup>72</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3866.pdf>

<sup>73</sup> Definidas en el Decreto 2364 de 2015, según el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica.

productiva, y en coherencia con las metodologías de medición para el resto de la población nacional.

### **Fomento y fortalecimiento de formas asociativas y organizativas de exintegrantes de las FARC-EP, incluyendo ECOMUN.**

En el marco de este segundo componente, con el fin de fomentar y fortalecer formas asociativas y organizativas de exintegrantes de las FARC-EP, incluyendo ECOMUN, es necesario adelantar acciones en tres sentidos: (i) fortalecimiento de las capacidades, tanto de exintegrantes de las FARC-EP para la generación de ingresos en esquemas asociativos, como de las comunidades que se encuentran en los territorios donde se implementen los mismos; (ii) socialización de la oferta de servicios y productos de las distintas entidades para el fomento y fortalecimiento de las distintas formas asociativas y de liderazgos para su estructuración y ejecución; e (iii) implementación de rutas de atención que contribuyan con la creación y fortalecimiento de las organizaciones de carácter asociativo.

#### *Fortalecimiento de capacidades*

En primer lugar, a partir del primer semestre de 2019, la ARN gestionará la oferta de formación en estructuración y gestión de proyectos productivos con instituciones de educación superior, SENA y sector privado, así como el acompañamiento para el fortalecimiento de ECOMUN y las diferentes formas asociativas de los exintegrantes FARC-EP. Se debe precisar que la gestión de esta oferta de formación se realizará a través de la identificación de las necesidades en materia de estructuración y gestión de proyectos productivos de exintegrantes de las FARC-EP. Así mismo, se efectuará el mapeo de actores que ofertan servicios de formación para la estructuración, puesta en marcha y funcionamiento de los proyectos productivos y el fortalecimiento de ECOMUN y de las diferentes formas asociativas de exintegrantes de FARC-EP. Finalmente, se establecerán acuerdos para facilitar el acceso de exintegrantes de las FARC-EP a esta oferta de formación.

En segundo lugar, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá una ruta para el desarrollo de capacidades y generación de ingresos de los esquemas asociativos de exintegrantes de las FARC-EP que tengan vocación agropecuaria, a partir del segundo semestre de 2018. Esto, en el marco de la Política de Generación de Ingresos y Capacidades del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante un documento especial de atención prioritaria.

En tercer lugar, con respecto al ámbito territorial, la ART, a partir del segundo semestre de 2019, por medio de la Dirección de Intervención del Territorio y la Dirección de Estructuración de Proyectos, generará capacidades en las comunidades y actores presentes

en el territorio durante el posconflicto, mediante la participación, planeación, reactivación económica, coordinación y fortalecimiento institucional en los municipios priorizados por la ART. Lo anterior, mediante la articulación de la oferta intersectorial para la implementación de iniciativas de desarrollo identificadas en los Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDET). El fortalecimiento de capacidades estará dirigido a las organizaciones de la sociedad civil y a las entidades territoriales para potenciar su participación en los proyectos derivados de las iniciativas locales que surjan de los PDET. Con este fortalecimiento se busca mejorar las capacidades administrativas, jurídicas, financieras y organizacionales de las asociaciones y comunidades. Así mismo, la articulación intersectorial se prevé en los niveles nacional, departamental, municipal o local para la puesta en marcha de las iniciativas plasmadas en dichos programas. Por otro lado, desde la ART se cofinanciarán pequeños proyectos que se deriven de esas iniciativas y se coordinarán los sectores con competencia para la realización e implementación de éstas.

#### *Divulgación de la oferta de servicios y productos de las distintas entidades para el fomento y fortalecimiento de las distintas formas asociativas*

En primer lugar, con respecto a la socialización de la oferta de servicios y productos, la UAEOS, desde el segundo semestre de 2018, definirá una estrategia de socialización de su oferta institucional<sup>74</sup> para el fomento organizacional, administrativo y de acceso a mecanismos de financiamiento para los esquemas asociativos de exintegrantes de las FARC-EP (ECOMUN y otras formas).

En segundo lugar, a partir del segundo semestre de 2018, Finagro y el Banco Agrario realizarán jornadas de socialización del portafolio de productos y servicios de crédito agropecuario y rural en coordinación con la ARN. Adicionalmente, y según los intereses propios de exintegrantes de las FARC-EP identificados en las jornadas de socialización, se acordará el esquema de asesoría comercial requerido para profundizar en la financiación de los proyectos productivos agropecuarios específicos identificados.

En tercer lugar, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), a partir del primer semestre del 2019, realizará jornadas para el fomento de la participación dirigidas a formas asociativas de exintegrantes de las FARC-EP, bajo la metodología de formador de formadores, con el objetivo de fortalecer liderazgos que permitan gestionar la estructuración e implementación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural. Para lo anterior, la ADR

---

<sup>74</sup> De acuerdo con el Decreto 4122 de 2011, por el cual se transforma el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria -DANSOCIAL en una Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, se fija su objetivo y estructura”, el artículo 3 define el objeto de la UAEOS como “diseñar, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar los programas y proyectos para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias.

seleccionará las zonas de intervención y los aliados o cooperantes para transferir la metodología en territorio.

*Rutas de atención que contribuyan con la creación y fortalecimiento de las organizaciones de carácter asociativo*

En lo concerniente a la implementación de acciones y rutas de atención que contribuyan con la creación y fortalecimiento de las organizaciones de carácter asociativo, en primer término, la UAEOS definirá una ruta de atención para el fomento organizacional de ECOMUN y los diferentes esquemas asociativos de los exintegrantes FARC-EP a partir del segundo semestre de 2018, mediante la adaptación del Plan Integral de Intervención<sup>75</sup>, según las necesidades identificadas en las formas organizativas.

En segundo lugar, a partir del primer semestre de 2019, la ADR apoyará el fortalecimiento asociativo<sup>76</sup> de los esquemas organizativos de pequeños y medianos productores agropecuarios, exintegrantes de las FARC-EP, con el fin de buscar el desarrollo organizacional y empresarial agropecuario, mediante el proceso de estructuración, evaluación, calificación y cofinanciación, seguimiento y control de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural, de acuerdo con su normativa vigente.

En tercera instancia, a partir del primer semestre de 2019, la ADR atenderá y acompañará técnicamente las iniciativas productivas de ECOMUN y las distintas formas asociativas de exintegrantes FARC-EP mediante el proceso interno y el reglamento para la aprobación de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural (PIDAR) y la adjudicación de los recursos que los cofinancian. Finalmente, con base en la caracterización sociolaboral y territorial, la UAEOS, a partir del 2020, identificará las zonas donde prioritariamente se intervendrá en la creación o el fortalecimiento de las organizaciones de carácter asociativo de exintegrantes de las FARC-EP, que busquen la escalabilidad de las intervenciones. Para esto, convocará una mesa técnica interinstitucional para priorizar las zonas de intervención y definir el plan de trabajo en el marco del Programa Integral de Intervención de la UAEOS para su posterior implementación.

---

<sup>75</sup> Constituye una estrategia institucional para el fomento de la asociatividad solidaria en comunidades, organizaciones y territorios, que se fundamenta en la economía solidaria, el desarrollo territorial, el reconocimiento de los contextos diferenciales y la auto sostenibilidad de las organizaciones solidarias. Así, en el marco del programa, se diseñan e implementan procesos de educación tanto presenciales como virtuales.

<sup>76</sup> En lo referente al fortalecimiento asociativo impulsado desde la ADR, es importante precisar que esta entidad tiene por objeto ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, en los ámbitos nacional, territorial y asociativo, para el fortalecimiento del desarrollo agropecuario y rural, conducente al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural.

## **Desarrollo de proyectos productivos y generación de ingresos**

De acuerdo con la normativa vigente, exintegrantes de las FARC-EP acreditados tendrán derecho por una única vez a un apoyo económico para emprender un proyecto para la generación de ingresos, bien sea colectivo, individual o de vivienda. Por lo tanto, en el marco del presente componente, se plantean tres grupos de acciones que faciliten el desarrollo de alternativas de generación de ingresos en el marco de la reincorporación.

Así, en un primer término, se presentan las acciones enfocadas hacia el fortalecimiento de las capacidades para la generación de ingresos. En segundo lugar, se establecen las acciones enfocadas en los proyectos productivos agropecuarios. Finalmente, se presentan las acciones relacionadas con el acceso a tierras para la implementación de los proyectos productivos, particularmente los agropecuarios, con fundamento en la observancia de la reglamentación de orden ambiental y de usos de suelo.

### *Fortalecimiento de las capacidades para la generación de ingresos*

Las acciones en esta línea se fundamentan en la articulación interinstitucional para el acceso a servicios de desarrollo empresarial no agropecuario y la socialización de la oferta general de servicios para el emprendimiento y el desarrollo empresarial, en el marco del fortalecimiento de las capacidades para la generación de alternativas productivas.

En primer lugar, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN liderará la articulación de diferentes entidades tales como, el Ministerio de Turismo, Industria y Comercio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, SENA, UAEOS, Ministerio de Trabajo y demás entidades pertinentes con ECOMUN y las demás formas organizativas solidarias establecidas por exintegrantes de las FARC-EP, para facilitar el acceso a servicios de desarrollo empresarial no agropecuario en el marco de los procesos de reincorporación económica. Así, en primer lugar, se realizará un diagnóstico de las necesidades de ECOMUN y otras formas organizativas frente a los servicios de desarrollo empresarial no agropecuario, para posteriormente, realizar un mapeo de actores con la oferta pertinente, en los ámbitos nacional y territorial, para diseñar un protocolo de articulación y acceso a la oferta con las instituciones priorizadas.

Además, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN, liderará la articulación entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el CNR y los CTR para la socialización de consideraciones ambientales para orientar el uso sostenible y adecuado del patrimonio natural, para la generación de dinámicas productivas sostenibles y restaurativas. Esta acción estará basada en la invitación, vinculación y participación permanente del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en las diferentes mesas técnicas establecidas en el marco

de la reincorporación económica para que pueda asesorar y acompañar las dinámicas y diferentes iniciativas productivas bajo criterios de sostenibilidad.

En tercer lugar, a partir del primer semestre de 2019, una vez completados los perfiles sociolaborales e identificados los exintegrantes de las FARC-EP que invertirán el apoyo económico en proyectos productivos, el SENA, en coordinación con la ARN, ofrecerá su portafolio de servicios para el emprendimiento y el desarrollo empresarial que busque la formulación, creación o fortalecimiento de proyectos productivos, a través de orientaciones personalizadas en los territorios identificados por la ARN.

En cuarto lugar, a partir del primer semestre de 2019, una vez completados los perfiles sociolaborales, el SENA, en coordinación con la ARN, brindará servicios de orientación ocupacional en entornos rurales y urbanos a exintegrantes de las FARC-EP en los territorios focalizados para el fortalecimiento de sus capacidades de generación de ingresos, a través de jornadas de socialización y orientación ocupacional en los territorios donde se desarrolle la reincorporación. Además, a partir del primer semestre de 2019, el SENA en coordinación con la ARN, realizará jornadas de socialización de su portafolio de servicios de formación profesional y certificación de competencias en entornos rurales y urbanos a exintegrantes de las FARC-EP en los territorios focalizados, para la vinculación de los exintegrantes de las FARC-EP a la oferta de formación existente.

### *Proyectos productivos*

Las acciones previstas en el marco de esta línea, fundamentalmente en lo referente a los proyectos productivos agropecuarios, tiene como punto de partida la inclusión de exintegrantes de las FARC-EP en los diagnósticos de líneas productivas, para la implementación de rutas de acceso a los distintos programas de generación de ingresos y planes departamentales de extensión agropecuaria. Así mismo, es importante hacer seguimiento a exintegrantes de las FARC-EP beneficiarios del servicio de extensión agropecuaria. Igualmente, se contempla la vinculación de las alternativas para la generación de ingresos con las iniciativas de trabajo comunitario y el diseño de una estrategia de llegada al territorio que permita promover la articulación nación-región-territorio.

En un primer lugar, a partir del segundo semestre de 2019, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá, socializará y hará seguimiento a la implementación de las rutas para el acceso de las formas asociativas de exintegrantes de las FARC-EP a los distintos programas para la generación de ingresos tales como: Alianzas Productivas, Cadenas Productivas, Capacidades empresariales rurales: Confianza y oportunidad, y Desarrollo de capacidades y generación de ingresos. Lo anterior, a través de jornadas de capacitación y socialización dirigidas a las diferentes formas asociativas de exintegrantes de las FARC-EP.

En segundo lugar, a partir del primer semestre de 2019, se incluirá a exintegrantes de las FARC-EP en el marco de los diagnósticos para las líneas productivas que lidera el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los departamentos. Esto se realizará a través de la coordinación con las Gobernaciones de los departamentos en donde existan asociaciones de exintegrantes de las FARC-EP con proyectos productivos, con el fin de ser incluidos en las líneas productivas de los diagnósticos agropecuarios del departamento. Lo anterior permitirá asociar las cadenas productivas de los departamentos con las que las asociaciones de exintegrantes de las FARC-EP desarrollen.

En tercer lugar, a partir del primer semestre de 2019, la ADR hará acompañamiento técnico<sup>77</sup> para que exintegrantes de las FARC-EP sean incluidos en los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) que serán ejecutados por los departamentos y municipios mediante las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), centros provinciales de gestión agropecuaria y Empresas Prestadoras de Servicios Agropecuarios, acorde con los criterios, requerimientos y procedimientos establecidos por la Ley 1876 de 2017<sup>78</sup>.

En cuarto lugar, la ARN hará seguimiento a la población en proceso de reincorporación beneficiaria del servicio de extensión agropecuaria de acuerdo con el PDEA, a partir del primer semestre de 2019. Este seguimiento se realizará teniendo en cuenta la batería de indicadores diseñados para la actividad transversal de seguimiento a la reincorporación económica, y el diseño por parte de la ARN de una base de información compartida con los departamentos en el marco de la implementación de los PDEA, que permita conocer la población en reincorporación que accede a este servicio.

En quinto lugar, a partir del primer semestre de 2019, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de Sistema Nacional Regional del sector agropecuario, pesquero, forestal comercial y de desarrollo rural, diseñará una estrategia de llegada al territorio que permita promover la articulación nación-región-territorio de las acciones en torno a la generación e implementación de proyectos productivos. Instancias como el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial y los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA) y los Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) serán fundamentales para promover espacios de concertación orientados a mejorar la representatividad y

---

<sup>77</sup> De acuerdo con la Ley 1876 de 2017, por medio de la cual se crea el sistema nacional de Innovación agropecuaria y se dictan otras disposiciones, en el parágrafo 5 del artículo 29, se confiere a la Agencia de Desarrollo Rural la función de adelantar acompañamiento técnico a las Secretarías de Agricultura Departamentales para la planificación, seguimiento y evaluación del servicio de extensión agropecuaria. De esta forma, la ADR realiza un acompañamiento que permite incorporar la atención a exintegrantes de las FARC-EP.

<sup>78</sup> Ídem.

articulación en los procesos de planificación, ejecución y seguimiento de diversos instrumentos, planes, programas y proyectos intersectoriales en beneficio de los territorios rurales.

En sexto lugar, a partir del primer semestre de 2019, en el marco del Plan de Zonificación Ambiental Participativa, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR), implementará la estrategia de participación<sup>79</sup> para incorporar el enfoque territorial y los lineamientos asociados en la zonificación ambiental con exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, en regiones donde se desarrolla la reincorporación, especialmente en la perspectiva de orientar proyectos productivos sostenibles con el ambiente.

En séptimo lugar, a partir del primer semestre de 2019, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con el CNR, los CTR, las autoridades ambientales, entidades territoriales y de posconflicto, socializará y dará acompañamiento para el acceso a mecanismos como los negocios verdes y los pagos por servicios ambientales<sup>80</sup>, para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en las Áreas de Especial Interés Ambiental (AEIA) y en las áreas que colindan con estas, como alternativas productivas sostenibles para exintegrantes de las FARC-EP y sus familias. Esta socialización y acompañamiento se brindará mediante la implementación de talleres en los territorios en los que se desarrollan los procesos de reincorporación.

---

<sup>79</sup> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible lidera el Plan de Zonificación Ambiental Participativa, derivada del Acuerdo Final, que tiene como objetivos: (i) el cierre de la frontera agrícola; (ii) caracterizar y de ser necesario ampliar el inventario de áreas de especial interés ambiental; y (iii) orientar alternativas de desarrollo sostenible para las comunidades que ocupan o que colindan con ellas, incluidos programas de reasentamiento. A finales de 2018, y basado en estudios de caso, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible finalizará la construcción de la estrategia de participación. Para tal fin, se ha dispuesto el desarrollo de una estrategia de planeación participativa del territorio que contempla la participación de agentes sociales de carácter local, regional y nacional, con los cuales se busca establecer un diálogo amplio, informado y plural que incluya la participación efectiva en la implementación del plan de zonificación ambiental y que atienda a: (i) la resignificación de la historia compartida, en términos del análisis colectivo de los procesos migratorios y de las dinámicas sociales que dieron pie a la construcción de una identidad territorial, (ii) la caracterización territorial, en términos de la identificación de tensiones y potencialidades y, (iii) la construcción de un plan de vivencia que posibilite la construcción y apropiación de un acuerdo social en torno a la zonificación ambiental como pieza fundamental del proceso de reincorporación.

<sup>80</sup> Para mayor detalle acerca del mecanismo de pago por servicios ambientales referirse al Documento CONPES 3886 *Lineamientos de Política y Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales para la construcción de paz*. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3886.pdf>

Finalmente, a partir del primer semestre de 2020, la ARN, promoverá la vinculación de los proyectos productivos y de las formas asociativas de exintegrantes de las FARC-EP con las iniciativas de trabajo comunitario en los territorios como herramienta para promover la coexistencia, la convivencia, la reconciliación y la no estigmatización como fundamentos de la paz territorial.

### *Acceso a tierras para la implementación de los proyectos productivos*

En lo referente al tercer grupo de acciones, se debe precisar que esta política promueve la observancia de la reglamentación de orden ambiental y de usos de suelo en el marco de la formulación e implementación de las diferentes alternativas productivas y de generación de ingresos en el marco de la reincorporación. Esta observación se basa en la consideración y análisis de la ubicación de dichas alternativas productivas, teniendo en cuenta la existencia de regímenes especiales como reservas forestales (Ley 2 de 1959<sup>81</sup>), Parques Nacionales Naturales, ecosistemas estratégicos, páramos, humedales, manglares, entre otros, que requieren de un tratamiento especial, manejos condicionados o exclusión al momento de implementar dichos procesos productivos.

Por lo tanto, la reincorporación económica deberá adelantarse bajo criterios de conservación, uso racional de recursos, valoración de la vocación y usos de los suelos, contribución a la generación de dinámicas productivas sostenibles y restaurativas. En este orden de ideas, las alternativas productivas podrán estar ligadas a oferta de servicios ambientales, reforestación, usos y conservación de bosques, entre otros.

Un elemento fundamental para tener en cuenta en la implementación de los proyectos productivos, particularmente en los agropecuarios, es el acceso a tierras. Por lo tanto, se requiere la adopción de las acciones que se describen a continuación, en el marco de la normativa aplicable<sup>82</sup>.

En primer lugar, a partir del segundo semestre de 2018, la ANT impulsará a los programas de acceso a tierras, que permitirán el desarrollo de los proyectos productivos de

---

<sup>81</sup> Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.

<sup>82</sup> La normativa vigente respecto al acceso a tierras está compuesta por el Decreto Ley 902 de 2017, por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras; el Decreto Reglamentario 756 de 2018, por el cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones; y el Decreto Reglamentario 758 de 2018, por el cual se adicionan los artículos 2.5.5.4.4, 2.5.5.4.5 y 2.5.5.4.6 (sic) al Capítulo 4 del Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 y se adiciona un párrafo al artículo 2.14.17.10 del Título 17 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015.

las asociaciones y cooperativas de las personas en proceso de reincorporación mediante acciones de divulgación, promoción y socialización.

En segundo lugar, a partir del segundo semestre de 2018, la ANT adoptará medidas para facilitar el acceso a tierras a las asociaciones y cooperativas de las personas en proceso de reincorporación, orientadas a reducir los tiempos en el procedimiento y remover los obstáculos existentes. Lo anterior, a través de la identificación de posibles obstáculos en los procedimientos y la propuesta de alternativas jurídicas que solucionen dichos obstáculos.

Finalmente, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN en articulación con la ANT y las demás autoridades competentes establecerán un protocolo que permita prevenir riesgos<sup>83</sup> frente al acceso a tierras con fines de reincorporación, conforme a los requisitos establecidos en la normativa aplicable.

### **Servicios de gestión y colocación**

Paralelo al desarrollo de alternativas productivas y de generación de ingresos, esta política también apunta a fortalecer los procesos de gestión y colocación para aquellos que opten por emplearse. Al respecto, se debe precisar que la gestión y colocación de empleo, consiste en la vinculación entre la demanda de mano de obra por parte de los empleadores y la oferta de ésta por parte de las personas que se encuentran en la búsqueda de un empleo. En este sentido, en el marco de este componente, se presentan dos líneas de acción: la primera relacionada específicamente a la gestión y colocación, y la segunda referente a las acciones para la superación de las barreras de acceso a alternativas productivas y de generación de ingresos, de acuerdo con los enfoques y principios abordados en el marco de esta política.

#### *Gestión y colocación*

En primer lugar, a partir del primer semestre de 2019, la Unidad de Servicio Público de Empleo, con apoyo de la ARN, brindará los servicios de gestión y colocación a exintegrantes de las FARC-EP en zonas urbanas y rurales. Para ello, primero se identificarán las barreras de empleabilidad de la población en proceso de reincorporación; segundo, se diseñarán instrumentos y ajustes a la ruta de empleo para mitigar dichas barreras; tercero, se transferirá el conocimiento a la red de prestadores para la implementación de la ruta ajustada; y, finalmente, iniciará la atención a través de la ruta y se hará monitoreo y seguimiento.

---

<sup>83</sup> Estos riesgos están relacionados con eventuales dificultades legales y administrativas que se puedan presentar en los procesos formales de acceso a tierras.

En segundo lugar, anualmente, a partir del primer semestre de 2019, la Unidad del Servicio Público de Empleo, con apoyo de la ARN, reportará las colocaciones efectuadas. Para ello, coordinará las acciones necesarias en los ajustes de los sistemas de información y el intercambio de la información con la ARN para que ésta sea pública. Este reporte será registrado en el sistema de información que administra la ARN, respecto al seguimiento que se realiza a los exintegrantes de las FARC-EP en su proceso de reincorporación.

Finalmente, desde el segundo semestre del 2019, la ARN remitirá al Servicio Público de Empleo y al SENA a exintegrantes de las FARC-EP interesados en fortalecer sus capacidades para el trabajo y que hayan accedido a los servicios de gestión y colocación. A través de las mesas de trabajo interinstitucionales establecidas en la temática de caracterización de la población y la gestión e información de la colocación, se diseñará o ajustará un mecanismo de información y remisión de la población ya caracterizada y con interés de fortalecer sus capacidades para el trabajo.

#### *Superación de las barreras de acceso a alternativas productivas y de generación de ingresos*

En primer lugar, a partir del primer semestre de 2019, la ARN en coordinación con el SENA, Ministerio de Educación Nacional, CPEM y el Ministerio del Trabajo, diseñarán e implementarán estrategias que impulsen la autonomía económica de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, garantizando su acceso, control y administración de recursos. Para esto, analizarán las caracterizaciones y los perfiles sociolaborales de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP y de los diagnósticos territoriales, y se generarán espacios de construcción conjunta con las entidades involucradas. Una vez diseñada la estrategia se definirán las fases y mecanismos para su implementación en los territorios donde se desarrolla la reincorporación.

En segundo lugar, a partir del primer semestre de 2019, la ARN en coordinación con el SENA, CPEM, ICBF, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo, y el Ministerio de Salud y Protección Social, promoverán estrategias integrales para reducir las barreras de las mujeres relacionadas con las labores del cuidado<sup>84</sup> permitiendo el acceso efectivo a los demás componentes de la reincorporación. En este sentido, se identificarán las barreras de acceso a los servicios institucionales que tienen las mujeres en el proceso de

---

<sup>84</sup> Según la Ley 1413 de 2010, “por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas”, se define en su artículo 2 la “Economía del cuidado, que hace referencia a las labores o trabajo en el hogar no remunerado que tiene relación con el cuidado de otras personas del hogar o de la comunidad, el cuidado de la fuerza remunerada del hogar y el mantenimiento de la vivienda”.

reincorporación y se definirán las fases y mecanismos para la implementación de la estrategia en los territorios donde se desarrolla la reincorporación.

En tercer lugar, a partir del primer semestre de 2019, la ARN en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, el SENA, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social, desarrollarán estrategias que permitan a las personas con discapacidad y sus familias participar en procesos de formación para el trabajo, proyectos productivos colectivos o individuales y otras iniciativas para la generación de ingresos o procesos de inclusión laboral. En este sentido, se identificarán las barreras de acceso a los servicios institucionales que tienen las personas con discapacidad exintegrantes de las FARC-EP y se definirán las fases y mecanismos para la implementación de la estrategia en los territorios donde se desarrolla la reincorporación.

#### **5.3.4. Condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias**

Este eje tiene por objetivo contribuir a la creación de condiciones que posibiliten el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias. A continuación, se presentan las acciones requeridas para atender los derechos fundamentales e integrales comprometidos en la reincorporación, en seis componentes: (i) acompañamiento psicosocial, familia, ciclo de vida y enfoques diferenciales; (ii) salud; (iii) acceso, permanencia y continuidad en la educación formal; (iv) habitabilidad y vivienda; (v) orientación jurídica; y (vi) protección de derechos y promoción del ejercicio ciudadano<sup>85</sup> para la reincorporación con perspectiva diferencial.

#### **Acompañamiento psicosocial, familia, ciclo de vida y enfoques diferenciales**

Este componente presupone la adopción de una visión amplia, positiva y comprensiva del bienestar integral, entendido como la posibilidad que tienen las personas de utilizar sus potencialidades en la cotidianidad para establecer relaciones significativas<sup>86</sup>, fortalecer sus vínculos interpersonales, y contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida individual y colectiva, además de aportar a la convivencia y a la reconciliación de los territorios donde se desarrolla la reincorporación. Por tanto, se hace necesario implementar acciones de

---

<sup>85</sup> La promoción del ejercicio ciudadano apunta, en primer lugar, a favorecer el reconocimiento social y jurídico de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias como sujetos pertenecientes a una comunidad con derechos y deberes y, en segundo lugar, busca desarrollar procesos de empoderamiento, acercamiento y restablecimiento de la confianza en los mecanismos y canales institucionales para gestionar sus demandas a través de procesos sociales autónomos en el marco de la legalidad.

<sup>86</sup> Son lazos emocionales recíprocos que permiten a los sujetos, a partir de la relación con el otro, construir su subjetividad y otorgarle sentido a sus vivencias.

acompañamiento psicosocial, reunificación familiar, atención a menores de edad, acompañamiento en salud, educación y generación de alternativas productivas a mayores de 60 años, acceso a cultura y recreación y atención a jóvenes.

En primer lugar, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN promoverá y mantendrá el bienestar de exintegrantes de FARC-EP y sus familias mediante la identificación de las habilidades, capacidades y recursos con los que cuentan, e implementará un acompañamiento psicosocial adaptado a sus características, necesidades y fortalezas para así permitir e impulsar el fortalecimiento y desarrollo de capacidades para relacionarse consigo mismo y con los demás.

De igual forma, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN en coordinación con el CNR diseñará un programa de acompañamiento psicosocial con enfoque de género, derechos de las mujeres, territorial y étnico que permita atender las necesidades de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias. Para tal fin, se crearán escenarios de discusión donde los equipos técnicos de la ARN y el CNR planteen los componentes de este programa a partir de la actualización del censo realizado por la UNAL, y las necesidades identificadas en la fase de reincorporación temprana, así como las buenas prácticas en la materia susceptibles de replicar.

Al mismo tiempo, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN en coordinación con el CNR, fortalecerá la mesa intersectorial que definirá la estrategia para facilitar la reunificación familiar de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias. Este fortalecimiento técnico se realizará a partir de un diagnóstico de las necesidades de la mesa y la elaboración de plan de acción que responda a lo identificado.

Así mismo, respecto a la atención de menores de edad, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN en coordinación con el CNR, fortalecerá la implementación del Programa Camino Diferencial de Vida. Para esto se aplicará un diagnóstico que permita identificar los aspectos a mejorar, y se definirá e implementará un plan de acción para realizar el fortalecimiento.

En esta misma línea, la ARN, a partir del segundo semestre de 2018, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo y el SENA, acompañará a las personas mayores de 60 años en el fortalecimiento de sus capacidades<sup>87</sup> para fomentar su participación en los componentes de salud, educación y generación de alternativas productivas en el marco de la reincorporación,

---

<sup>87</sup> Para la definición de capacidades remitirse al marco conceptual de la presente política.

a través de la identificación de sus necesidades particulares y el diseño de las rutas de atención y acompañamiento diferencial.

De igual manera, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN en articulación con el Ministerio de Cultura, Coldeportes y el CNR, fomentarán el acceso a cultura, recreación y deporte de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias. Para tal fin, en primer lugar, se incluir estos aspectos dentro del programa de acompañamiento psicosocial realizado por la ARN en los territorios donde se desarrolla la reincorporación; en segundo lugar, se realizarán campañas para promover estilos de vida saludables; en tercer lugar, se identificarán los actores locales con oferta en estos temas y, finalmente, se realizarán gestiones (reuniones de concertación, intercambios de información) para favorecer el acceso de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias a la oferta local, regional y nacional en cultura, recreación y deporte.

Finalmente, a partir del primer semestre de 2019, la ARN, en coordinación con la Mesa de Jóvenes del CNR, promoverá el diseño y ejecución de estrategias diferenciales dirigida a los jóvenes en proceso de reincorporación (para la población de exintegrantes de las FARC-EP entre 18 y 28 años), para el acceso a la oferta de servicios institucionales creada en el marco de la reincorporación. De esta manera, se actualizará la información del censo socioeconómico elaborado por la UNAL respecto a las características y necesidades de esta población; posteriormente, se identificarán los aspectos que deben ajustarse en perspectiva diferencial, y finalmente, se procederá al diseño e implementación de las estrategias para su reincorporación.

## **Salud**

Para el acceso al régimen subsidiado de salud y la atención en salud de exintegrantes FARC-EP y sus familias, se proponen acciones en dos sentidos. Por una parte, aquellas enfocadas a garantizar el acceso y permanencia en el SGSSS. Por otro lado, se establecen las referentes a la creación y búsqueda de recursos para la implementación de programas que den respuesta a las necesidades en materia de salud, de las personas con discapacidad, adulto mayor y enfermedades de alto costo.

### *Acceso y permanencia en SGSSS*

A continuación, se presentan las acciones en términos de afiliación al SGSSS, implementación de estrategias pedagógicas para la comprensión del funcionamiento del SGSSS, aproximación de la oferta de servicios a las comunidades rurales, el seguimiento al estado de afiliación transaccional y la gestión de portabilidad, movilidad y traslados y la generación de lineamientos para la atención en salud de exintegrantes de las FARC-EP de acuerdo con sus características.

Así, en primer término, a partir del segundo semestre de 2018, el Ministerio de Salud y Protección Social garantizará la afiliación mediante el régimen subsidiado del SGSSS de exintegrantes de las FARC-EP y sus beneficiarios conforme al listado censal de poblaciones especiales y demás disposiciones normativas aplicables (Decreto 780 de 2016<sup>88</sup>, Resolución 5246 de 2016<sup>89</sup>, Resolución 2339 de 2017<sup>90</sup>, Resolución 4622 de 2016<sup>91</sup>, Decreto 2083 de 2016<sup>92</sup> y todas aquellas que les modifiquen o adicionen). Esta acción es fundamental para garantizar el acceso a los servicios del Sistema por parte de la población de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias. De esta forma pueden acceder a la red pública de servicios de salud.

En segundo lugar, a partir del segundo semestre del 2018, la ARN en coordinación con el CNR y el Ministerio de Salud y Protección Social, implementarán estrategias pedagógicas dirigidas a exintegrantes de las FARC-EP y sus beneficiarios, para facilitar la comprensión de la operación del SGSSS, sus deberes y derechos, la red integral de servicios, la participación social en salud y demás temas relacionados. Para este fin se diseñarán e implementarán actividades informativas y de sensibilización, así como la difusión de material de apoyo relacionado con el tema.

Igualmente, en una tercera instancia, a partir del segundo semestre de 2018, el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con la ARN y el CNR gestionará el acercamiento de la oferta de servicios de salud a las comunidades rurales en general, principalmente a través de proyectos de inversión, de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Salud Rural (PNSR)<sup>93</sup>.

En cuarto término, a partir del segundo semestre del 2018, el Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con la ARN y CNR, harán seguimiento al estado de

---

<sup>88</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

<sup>89</sup> Por la cual se establecen los responsables de la generación, consolidación y reporte de los listados censales de las poblaciones especiales y se definen los términos, estructura de datos, flujo y validación de la información.

<sup>90</sup> Por la cual se modifica la Resolución 5246 de 2016.

<sup>91</sup> Por la cual se establece el reporte de los datos de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, a planes voluntarios, Regímenes Especial y de Excepción y de las personas privadas de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC.

<sup>92</sup> Por el cual se modifica el artículo 2.1.5.1 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

<sup>93</sup> De acuerdo con la Misión para la Transformación del Campo (Departamento Nacional de Planeación; 2015), la Política Nacional en Salud, debe concentrar sus esfuerzos en acercar la oferta a las zonas rurales, para superar las barreras de acceso a las que se ve abocada la población rural.

afiliación transaccional y la gestión de portabilidad, movilidad y traslados que se presenten dentro de la población conforme a las disposiciones normativas aplicables, en especial el Decreto 2353 de 2015<sup>94</sup> incluido en el Decreto 780 de 2016<sup>95</sup> y aquellos que le modifiquen o adicionen. Así, en aras de garantizar la continuidad en la afiliación al SGSSS, es necesario hacer seguimiento a la ubicación de la población, a través de los cruces de los listados censales de la población, y su estado de afiliación para el acceso efectivo a los servicios. Por ello es importante la coordinación de esta acción entre el Ministerio de Salud y Protección Social, quién hace seguimiento al estado de afiliación, con la ARN y el CNR, quienes realizan el seguimiento a la población en las demás dimensiones del proceso de reincorporación.

Finalmente, a partir del primer semestre de 2019, el Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el CNR, emitirán lineamientos para la atención en salud de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, de acuerdo con sus características.

#### *Programas para personas con discapacidad, adulto mayor y enfermedades de alto costo*

En lo referente a los programas que permitan dar respuesta a las necesidades en materia de salud de las personas con discapacidad, adulto mayor y enfermedades de alto costo, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección social y el CNR creará un programa que permita atender las necesidades específicas de exintegrantes de las FARC-EP lisiados del conflicto, con discapacidad permanente y adultos mayores de conformidad con lo dispuesto en el numeral 8 y 13 del Decreto 899 de 2017<sup>96</sup>. Para esto se empleará la caracterización de este grupo poblacional<sup>97</sup>, se identificarán sus necesidades prioritarias y se convocarán espacios de construcción que permitan un diseño pertinente de este programa.

Igualmente, a partir del segundo semestre de 2018, el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con la ARN y el CNR, gestionará los recursos de cooperación

---

<sup>94</sup> Por el cual se unifican y actualizan las reglas de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se crea el Sistema de Afiliación Transaccional y se definen los instrumentos para garantizar la continuidad en la afiliación y el goce efectivo del derecho a la salud.

<sup>95</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

<sup>96</sup> Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.

<sup>97</sup> Esta caracterización se realizó por la mesa técnica de salud del CNR entre los meses de febrero y junio de 2018. Se aplicó a exintegrantes de las FARC-EP, ubicados en los ETCR y aquellos atendidos en los grupos territoriales de ARN.

internacional para la implementación del Programa de rehabilitación de enfermedades graves de alto costo y lesiones derivadas del conflicto armado.

Finalmente, a partir del segundo semestre de 2018, el Ministerio de Salud y Protección Social promoverá la dotación de ayudas técnicas<sup>98</sup> o dispositivos de asistencia en los casos que sean necesarios, así como la rehabilitación integral que requiere el proceso de adaptación y uso de estas, a través de diagnósticos de las necesidades de acompañamiento de esta población y el diseño de las modalidades de acompañamiento.

### **Acceso, permanencia y continuidad en la educación formal**

Por otra parte, la educación formal (básica y media, técnica, tecnológica y universitaria), así como la validación y homologación de saberes y conocimientos, hacen parte de los planes y programas sociales necesarios para la atención con enfoque de derechos de la población exintegrante de las FARC-EP, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final y el artículo 17 del Decreto 899 de 2017. Así, esta política apunta a promover el acceso, la permanencia y el avance en el sistema educativo formal y la certificación de saberes previos de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, para contribuir con el fortalecimiento del colectivo.

En este sentido, se han de implementar acciones en tres sentidos. Por un lado, aquellas destinadas a la identificación de las necesidades educativas de exintegrantes de las FARC-EP y el diseño de rutas o modelos para reducir el riesgo de deserción de la educación formal. Por otra parte, aquellas dirigidas al acceso, permanencia y continuidad de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias en el marco de su proceso de formación educativa. Finalmente, se incluye una acción transversal para fomentar desde el sistema educativo formal, la convivencia, la reconciliación y la paz.

En este orden de ideas, con respecto al primer grupo de acciones, en un primer término, a partir del segundo semestre de 2018 la ARN, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional y el CNR, identificará la población de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias que se encuentran por fuera del sistema escolar (incluye población en edad

---

<sup>98</sup> De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, las ayudas técnicas hacen referencia a los productos (dispositivos, equipos, instrumentos o programas informáticos) fabricados especialmente o disponibles en el mercado, cuya finalidad principal es mantener o mejorar la autonomía y el funcionamiento de las personas (por ejemplo, en condición de discapacidad, adulto mayor) y, por tanto, promover su bienestar.

escolar, jóvenes y adultos iletrados), a través de la estrategia de búsqueda activa<sup>99</sup> que se implementará anualmente en articulación con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas. Para esto se empleará la caracterización de este grupo poblacional, se identificarán sus necesidades prioritarias y se convocarán espacios de construcción que permitan un diseño de este programa.

En paralelo, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN, en coordinación con el CNR, diseñará la ruta educativa para fomentar el acceso y permanencia al sistema educativo ajustada a las necesidades de exintegrantes de las FARC-EP en el marco de su proceso de reincorporación y sus familias. Este diseño se realizará a partir del diagnóstico de las necesidades educativas de los exintegrantes de las FARC-EP y el reconocimiento de la oferta educativa disponible, y con los aportes de los actores participantes de la Mesa Técnica de Educación del CNR.

A partir del segundo semestre del 2018, el SENA, en coordinación con el CNR, con base en los perfiles sociolaborales identificados, desarrollará la ruta de certificación de competencias laborales a partir de la validación de saberes y conocimientos previos de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, según lo establecido la normativa aplicable. De esta forma, en un primer término, se identificarán, a partir de los perfiles sociolaborales y las jornadas de socialización del portafolio de servicios del SENA, las personas que requieren servicios de certificación de competencias. Posteriormente, se seleccionan los territorios donde se realizará la ruta a seguir.

Por otra parte, a partir del segundo semestre de 2018, el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el CNR, formalizará el modelo educativo flexible “Arando la Educación para la Paz”, mediante el diseño y validación de una propuesta pedagógica, metodológica, logística y administrativa, para la atención educativa de la población de reincorporación. Estos modelos deberán cumplir con las competencias y los estándares de calidad establecidos previamente por el Ministerio de Educación Nacional.

Finalmente, en lo referente a este grupo de acciones, el Ministerio de Educación Nacional, a partir del primer semestre de 2019, de manera permanente brindará lineamientos y hará seguimiento a las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas para la atención educativa de la población exintegrante de las FARC-EP. A partir de los acuerdos que se alcancen con CNR, se realizará asistencia técnica dirigida a las

---

<sup>99</sup> Esta estrategia, liderada por el Ministerio de Educación Nacional, tiene por objetivo fortalecer el acceso al sistema educativo mediante la implementación de acciones de movilización social, matrícula y seguimiento a la permanencia. En este caso, la estrategia se enfocará también en las personas exintegrante de las FARC-EP y los integrantes de sus familias que estén por fuera del sistema educativo.

secretarías de educación para identificar la oferta y la demanda de atención de exintegrantes de las FARC-EP en educación de adultos.

Con respecto al segundo grupo de acciones referentes al acceso, permanencia y continuidad de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias en el marco de su proceso de formación educativa, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN y el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el CNR, establecerán los lineamientos para fomentar el acceso y la permanencia de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias a las Instituciones de Educación Superior (IES). Para lo cual, en el marco de la Mesa Técnica de Educación del CNR, se llevarán a cabo espacios de concertación y construcción conjunta entre los responsables para establecer lineamientos.

Igualmente, a partir del segundo semestre de 2018 la ARN, el Ministerio de Educación Nacional y el SENA, promoverán el acceso y permanencia de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP a la educación básica primaria, secundaria, y la formación para el trabajo o educación superior, generando condiciones para favorecer el acceso a las madres con hijos e hijas a cargo y jefas de hogar. Para tal fin, en primer lugar, se actualizará la información del censo socioeconómico realizado por la UNAL respecto a los intereses educativos de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP; en segundo lugar, se gestionará con las instituciones educativas el acceso a cupos, becas o alternativas de financiación que favorezcan su ingreso a la educación de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades.

De igual forma, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN, en coordinación con el SENA y el Ministerio de Educación Nacional, promoverá el diseño y la ejecución de programas con los ajustes necesarios para lograr la inclusión de las personas exintegrantes de las FARC-EP con discapacidad en la formación académica, atendiendo a las características físicas, cognitivas y sensoriales de la población. Para tal fin, se identificarán las necesidades de la población con discapacidad, y se organizarán escenarios de construcción y concertación en el marco de la mesa de educación del CNR para establecer los lineamientos en el tema.

Simultáneamente, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN, en coordinación con el CNR, gestionará ante el Ministerio de Cultura el acceso de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias al Programa Nacional Escuela Taller. Esto se realizará mediante la identificación de la población interesada y la gestión interinstitucional (reuniones de concertación, intercambios de información) que permita el acercamiento de la oferta disponible por parte del Ministerio de Cultura a exintegrantes de las FARC-EP.

En segundo lugar, a partir del primer semestre de 2019, la ARN a través de sus equipos territoriales y canales institucionales apoyará el seguimiento al acceso y permanencia de

exintegrantes de las FARC-EP en el sistema educativo formal o su ingreso a programas de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano dependiendo de las necesidades e intereses identificados. Este seguimiento se realizará a través de reportes elaborados con base en intercambios de información con las secretarías de educación departamentales y municipales, dependiendo de las necesidades e intereses identificados.

Posteriormente, a partir del segundo semestre de 2019, la ARN, en coordinación con el CNR, a través de sus equipos territoriales y canales institucionales, brindará acompañamiento, tanto a exintegrantes de las FARC-EP como a sus familias, para fomentar la continuidad en el proceso educativo y formativo de esta población y promover el acceso a la educación superior. En este sentido, la ARN dispondrá de los profesionales necesarios para realizar el acompañamiento a la gestión para la vinculación y permanencia de los exintegrantes de las FARC-EP en las regiones donde se lleve a cabo la reincorporación.

Finalmente, en lo referente al acceso y permanencia en el sistema educativo formal de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, como una acción transversal, a partir del primer semestre de 2019, el Ministerio de Educación Nacional fomentará el desarrollo de competencias transversales socioemocionales para la convivencia, la reconciliación y la paz. Por medio de la asistencia técnica a las 95 secretarías de educación para que acompañen a los establecimientos educativos en la implementación de estrategias en el marco de un plan de formación para la ciudadanía en el desarrollo de competencias transversales socioemocionales para la convivencia, la reconciliación y la paz

### **Habitabilidad y vivienda**

Con respecto al tema de habitabilidad y vivienda, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el CNR construirá un diagnóstico de habitabilidad de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, conducente a la definición de una ruta para promover soluciones en material de habitabilidad y vivienda rural o urbana, para lo cual se diseñará y aplicará un instrumento que facilite la recolección de información y la definición de la ruta.

### **Orientación jurídica**

En relación con la orientación y verificación de la situación jurídica de exintegrantes de las FARC-EP, la ARN, a partir del segundo semestre de 2018, realizará seguimiento, ante las autoridades judiciales de justicia transicional como la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), con respecto a la aplicación de los beneficios jurídicos por delitos políticos y conexos para exintegrantes de las FARC-EP, según lo consignado en el Acuerdo Final y el marco de

justicia transicional establecido. De esta forma, se efectuará la articulación interadministrativa entre la Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia y del Derecho, y Ministerio de Defensa Nacional que permita acceder a la información de cada exintegrante de las FARC-EP respecto de investigaciones, anotaciones, condenas y procesos en curso, con el fin de conocer su situación jurídica para lograr su normalización.

Así mismo, a partir del primer semestre de 2019, la ARN orientará e informará de manera clara y oportuna a exintegrantes de las FARC-EP y a sus familias, sobre los aspectos normativos asociados a los beneficios económicos y sociales de la reincorporación. Para tal fin, la ARN construirá e implementará un protocolo para la atención de los beneficiarios.

### **Protección de derechos y promoción del ejercicio ciudadano para la reincorporación con perspectiva diferencial**

En el marco de esta línea estratégica se implementarán acciones de prevención y protección, fortalecimiento del ejercicio ciudadano y armonización para la reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género.

Inicialmente, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y la CPEM, desarrollarán estrategias en torno a la promoción y prevención en derechos sexuales y reproductivos para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP. Para esto es necesario que la ARN, en coordinación y con el apoyo de la mesa de salud y la mesa de género del CNR, actualicen la información del Censo Socioeconómico elaborado por la Universidad Nacional de Colombia en este tema, y a partir de allí identificar temas prioritarios para el desarrollo de actividades pedagógicas, difusión de piezas comunicativas y capacitaciones para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP.

En segundo lugar, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN, en coordinación con la CPEM, el ICBF, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Fiscalía y el CNR, promoverá estrategias para la prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres exintegrantes de las FARC-EP. Para esto se levantará la información necesaria y se realizarán espacios de construcción de contenidos con las entidades involucradas para el diseño de las estrategias y la definición de las condiciones para su implementación.

En tercer lugar, a partir del segundo semestre de 2018, la ARN, la Consejería Presidencial para la Seguridad y el CNR, implementarán estrategias de seguridad y protección para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, atendiendo sus particularidades y riesgos diferenciales. De esta forma, se realizará la articulación para que la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional, las Fuerzas Militares, el Ministerio de Interior, el Ministerio de Defensa y demás entidades competentes, elaboren los diagnósticos necesarios con el fin

de caracterizar las problemáticas de seguridad de las mujeres, sus necesidades y los temas prioritarios de atender en la materia; a partir de allí se definirá la estrategia de atención, así como las entidades y programas con quienes a nivel local, regional y nacional se pueden articular actividades en materia de seguridad, prevención y protección.

De igual forma, a partir del segundo semestre del 2018, la ARN, en coordinación con el Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el CNR, implementará estrategias que protejan, garanticen y eviten la vulneración de los derechos de las personas LGBTI exintegrantes de las FARC-EP. Para tal fin se actualizará la información del censo socioeconómico elaborado por la UNAL respecto a las personas LGBTI y se implementarán actividades pedagógicas orientadas al respeto por la diversidad sexual en los territorios donde se desarrolla la reincorporación.

Finalmente, a partir del primer semestre de 2019, la ARN, en coordinación con el Ministerio del Interior y las autoridades y organizaciones de los grupos étnicos, construirán y consultarán de manera conjunta y participativa con las organizaciones y autoridades de los pueblos y grupos étnicos los instrumentos normativos para adoptar el programa especial de armonización para la reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género. Para este fin, se actualizará la información del censo socioeconómico elaborado por la Universidad Nacional de Colombia, respecto a los exintegrantes de las FARC-EP que auto reconocen su pertenencia a un grupo étnico. Posteriormente, se identificarán las autoridades y organizaciones étnicas con quienes se deben iniciar gestiones de articulación para construir espacios de trabajo conjunto donde se definirán los componentes del Programa Especial de Armonización, así como los instrumentos normativos que le darán soporte.

## 5.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos del presente documento se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS). Este señala las entidades responsables de cada acción específica, así como los periodos de ejecución de estas, los recursos disponibles y necesarios para llevar a cabo cada una, y la importancia que tienen sobre el cumplimiento del objetivo general de la política. El reporte al PAS lo realizarán todas las entidades relacionadas con la política y mencionadas en este documento CONPES y será consolidado por el DNP, de acuerdo con lo estipulado en la Tabla 2. El seguimiento de este documento se iniciará en diciembre de 2018 y su informe de cierre será en diciembre de 2026.

**Tabla 2. Cronograma de seguimiento al documento CONPES**

<b>Corte</b>	<b>Fecha</b>
Primer corte	Diciembre de 2018
Segundo corte	Junio de 2019
Tercer corte	Diciembre de 2019
Cuarto corte	Junio de 2020
Quinto corte	Diciembre de 2020
Sexto corte	Junio de 2021
Séptimo corte	Diciembre de 2021
Octavo corte	Junio de 2022
Noveno corte	Diciembre de 2022
Décimo corte	Junio de 2023
Décimo primer corte	Diciembre de 2023
Décimo segundo corte	Junio de 2024
Décimo tercer corte	Diciembre de 2024
Décimo cuarto corte	Junio de 2025
Décimo quinto corte	Diciembre de 2025
Décimo sexto corte	Junio de 2026
Informe de cierre	Diciembre de 2026

Fuente: DNP, 2018.

## 5.5. Financiamiento

El financiamiento corresponde a los recursos que las entidades relacionadas con la política han destinado para el desarrollo de las actividades y estrategias planteadas en el presente documento, de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector. Esta política tiene una vigencia de ocho años, a partir del 2018 y hasta el 2026.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el capítulo de paz de Marco Fiscal de Mediano Plazo publicado en 2017 presenta una estimación de costos de 1,9 billones de pesos de 2016 para el Punto 3 del Fin del Conflicto, que fueron actualizados a 2,5 billones de pesos de 2017 en el Marco Fiscal de Mediano Plazo publicado en 2018. Cabe señalar que el Punto 3 incluye acciones para el cese al fuego bilateral y definitivo; para la reincorporación política, social y económica de excombatientes; y para brindar garantías de seguridad y lucha contra organizaciones criminales. El monto integral y las acciones para todo el Punto 3 se encuentra incluido en el PMI<sup>100</sup>, motivo por el cual no se encuentra descrito en el presente documento CONPES.

El presente documento genera acciones complementarias que favorecerán el proceso de reincorporación y el desarrollo social comunitario, por este motivo su cumplimiento está contemplado dentro del funcionamiento misional de las entidades comprometidas con la política de reincorporación. Es así que, en el marco de la autonomía administrativa de cada una de las entidades responsables se establece el costeo y financiamiento de las acciones.

**Tabla 3. Recursos por entidad**  
Millones de pesos

Entidad	Fuente	Recursos
Agencia de Desarrollo Rural	Funcionamiento	13.082
Agencia Nacional de Tierras	Funcionamiento	91
Agencia para la Reincorporación y la Normalización	Funcionamiento	8.105
Ministerio de Salud y de la Protección Social	Funcionamiento	154.106 <sup>101</sup>
<b>Total funcionamiento PGN</b>		<b>175.384</b>

<sup>100</sup> Cabe anotar que los indicadores del PMI sobre el Punto 3 del Acuerdo Final no hacen referencia exclusivamente a la reincorporación social y económica, sino que contemplan los temas relacionados con el fin del conflicto: dejación de las armas, reincorporación social, económica y política, garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales. El PMI contiene 21 indicadores para dar cumplimiento a los compromisos de reincorporación social y económica, relacionados con acreditación y tránsito a la legalidad, la creación del CNR, asistencia técnica y jurídica para la puesta en marcha de ECOMUN, apoyo económico para proyectos productivos, asignación única de normalización, renta básica mensual y apoyo para enfermedades de alto costo. Estos compromisos están incluidos dentro del capítulo de paz del Marco Fiscal de Mediano Plazo publicado en 2017, y en el PMI.

<sup>101</sup> Este monto incluye la progresión de la implementación del modelo de salud rural para los 60.000 exintegrantes de las FARC-EP y sus familias en 12 departamentos por 8 años; la afiliación al SGSSS; el seguimiento al estado de afiliación transaccional y gestión de portabilidad, movilidad y traslados; la gestión, el acercamiento de la oferta de servicios de salud a las comunidades rurales; la gestión de los recursos de cooperación nacional e internacional para la implementación del Programa de rehabilitación de enfermedades graves de alto costo y lesiones derivadas del conflicto armado; y lineamientos para la atención en salud de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias. Cabe señalar que estos recursos son parte del modelo de salud rural que tiene un costo total estimado de 6,1 billones para su ejecución e inversión en infraestructura en 19 departamentos por 15 años.

Agencia para la Reincorporación y la Normalización	Inversión	51.970
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	Inversión	37.025
Servicio Nacional de Aprendizaje	Inversión	891
<b>Total inversión PGN</b>		<b>89.886</b>
<b>Total</b>		<b>265.270</b>

Fuente: DNP, 2018.

## 6. RECOMENDACIONES

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Aprobar el presente documento CONPES que contiene la Política Nacional de Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, incluyendo su Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A).
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en este documento CONPES priorizar los recursos para la implementación del Plan de Acción y Seguimiento, con base en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
  - a. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la Tabla 2.
  - b. En coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, garantizar la programación del Presupuesto General de Nación para la implementación de la presente política, de acuerdo con los recursos establecidos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector.
4. Solicitar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Agencia de Reincorporación y Normalización:
  - a. Diseñar e implementar el Sistema Nacional de Reincorporación como instancia de articulación y coordinación a nivel nacional y territorial (departamental y municipal) para promover el acceso, oportunidad, pertinencia y sostenibilidad de los planes y programas para el proceso de reincorporación.
  - b. Definir el protocolo de acompañamiento integral para el acceso a la oferta, en los términos y condiciones definidos por esta política, para promover la reincorporación de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias en todo el territorio nacional.
  - c. Fortalecer el sistema de información existente conforme a las recomendaciones emanadas del Consejo Nacional de Reincorporación para adaptarlo al seguimiento del proceso de reincorporación de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.

- d. Diseñar e implementar la Estrategia de Reincorporación Comunitaria con enfoque territorial a través de un ejercicio participativo, que involucre, por un lado, a exintegrantes de las FARC-EP como participantes en el desarrollo e implementación de su proceso de reincorporación, así como a las comunidades como referentes para la construcción de paz en los territorios, y a las instituciones con competencia en la presente política y que hagan presencia en los territorios donde se desarrolla la reincorporación.
5. Solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a sus entidades adscritas:
    - a. Definir e implementar rutas de acceso a programas para el fortalecimiento y la generación de ingresos de ECOMUN y de los demás esquemas asociativos de exintegrantes de las FARC-EP que tengan vocación agropecuaria.
    - b. Impulsar los programas existentes de acceso a tierras.
    - c. Elaborar una estrategia de llegada a los territorios para la articulación interinstitucional Nación–territorio, en el marco del Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal Comercial y de Desarrollo Rural.
  6. Solicitar al Ministerio de Trabajo y a sus entidades adscritas:
    - a. Socializar la oferta de servicios para la certificación de competencias y formación profesional, el emprendimiento y el desarrollo empresarial de proyectos productivos, y el fomento y fortalecimiento de formas asociativas a exintegrantes de las FARC-EP.
    - b. Definir las rutas para la creación y fortalecimiento de ECOMUN y las diferentes organizaciones de carácter asociativo de exintegrantes de las FARC-EP.
    - c. Definir rutas para la certificación de competencias laborales de exintegrantes de las FARC-EP.
    - d. Realizar análisis de la dinámica laboral y productiva, orientación laboral, provisión de servicios de gestión y colocación, y seguimiento a las colocaciones en áreas rurales y urbanas de exintegrantes de las FARC-EP.
  7. Solicitar al Ministerio de Educación Nacional:
    - a. Generar lineamientos y hacer seguimiento a las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas para la atención educativa de la población FARC-EP.
    - b. Fomentar el desarrollo de competencias transversales socioemocionales para la convivencia, la reconciliación y la paz para niños, niñas, adolescentes y jóvenes en los territorios donde se desarrolla la reincorporación.

- c. Formalizar el modelo educativo flexible "Arando la Educación para la Paz".
8. Solicitar al Ministerio de Salud y Protección Social:
    - a. Afiliar al régimen subsidiado del SGSSS a los exintegrantes de las FARC-EP y sus beneficiarios;
    - b. Hacer seguimiento al estado de afiliación transaccional y a la gestión de portabilidad, movilidad y traslados.
    - c. Emitir lineamientos para la atención en salud de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, de acuerdo con sus características.
    - d. Consolidar un modelo especial de salud pública en los departamentos con Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial con énfasis en la prevención y en el abordaje de los determinantes sociales de la salud.
    - e. Gestionar los recursos de cooperación nacional e internacional para la implementación del Programa de Rehabilitación de Enfermedades Graves de Alto Costo y Lesiones Derivadas del Conflicto Armado consignado en el Acuerdo Final.
  9. Solicitar al Ministerio del Interior implementar la Política Pública de Convivencia, Reconciliación, Tolerancia, y No Estigmatización.
  10. Sugerir a las entidades territoriales adoptar los lineamientos de la presente política para la formulación de planes, programas y proyectos orientados al proceso de reincorporación integral de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.

## GLOSARIO

**Atención para el bienestar integral:** son los planes, programas y acciones encaminados a la atención integral en salud y acceso al sistema de protección social, así como los programas de promoción y prevención que favorezcan el mejoramiento del bienestar integral de exintegrantes de las FARC-EP.

**Construcción de paz:** consiste en una serie de medidas dirigidas a reducir el riesgo de caer o recaer en la resolución violenta de los conflictos mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales en todos los niveles para la gestión de conflictos, y sentar las bases para el desarrollo y una paz sostenible. Entre las medidas de consolidación de la paz se encuentran el abordaje de los problemas fundamentales que afectan al funcionamiento de la sociedad y el Estado, y tratar de aumentar la capacidad del Estado para cumplir eficaz y legítimamente sus funciones básicas (Organización de las Naciones Unidas, 2008).

**Convivencia:** es un proceso que promueve y reconoce los esfuerzos de convivencia pacífica en los territorios a través del cual se aúnan esfuerzos entre las partes para el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado (Ministerio del Interior, 2011).

**Garantías de no repetición:** se refiere al conjunto de medidas que pretenden asegurar que las víctimas no vuelvan a ser objeto de violaciones a los Derechos Humanos, a partir de cambios estructurales tanto en la sociedad como en el Estado, transformando los factores o causas que propician la violencia. Lo anterior, involucra acciones de carácter social, político y económico que tiendan a prevenir el surgimiento de nuevas violencias y violaciones a los Derechos Humanos.

**Normalización:** concepto que comprende las fases de dejación de armas y tránsito a la legalidad, momento en el cual los integrantes de las FARC-EP adquieren las herramientas y capacidades básicas para adelantar el proceso de reincorporación.

**Reconciliación:** es un proceso múltiple, dinámico, voluntario y parcial, que se construye de abajo hacia arriba y se desarrolla a nivel interpersonal, social y político, a partir del cual se promueve el fortalecimiento de la confianza, las relaciones sociales y la democracia. El abordaje de este proceso se da a partir de concertaciones de acuerdo con las realidades, expectativas y experiencias en cada territorio.

**Reincorporación temprana:** son acciones co-construidas entre el Gobierno nacional y las FARC-EP en el marco del CNR para facilitar la adaptación de los exintegrantes de este grupo a la vida civil a partir de la oferta institucional y que respondan a sus necesidades, mientras se construye un programa de reincorporación a largo plazo.

**Reincorporación a largo plazo:** es la implementación de medidas co-construidas a mediano y largo plazo, que les permitirá a los exintegrantes de las FARC-EP incorporarse a la vida civil a través del fortalecimiento de las capacidades para ser ciudadanos con derechos y obligaciones.

**Trabajo comunitario:** es un proceso contextual que busca identificar y potencializar herramientas que contribuyan a la reincorporación, otorgándole al beneficiario un rol activo en un ámbito individual, colectivo y comunitario que fomente su sentido de pertenencia a los territorios (desde un concepto amplio del hábitat), así como los logros de su propio proceso.

## **ANEXOS**

### **Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)**

Ver archivo Excel adjunto.

**Anexo B. Plan Marco de Implementación. Capítulo 1. Sección Punto 3 Fin del Conflicto Armado.**

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (2017). *Herramienta para la caracterización de la población FARC-EP en proceso de reincorporación: censo Universidad Nacional de Colombia, caracterización Fundación de Excombatientes y Promotores de Paz y caracterización Nueva EPS*. Bogotá.
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (2017). *Informe Final de lectura participativa de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación – ETCR- y comunidades aledañas*.
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (2018). *Caracterización del funcionamiento de los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR)*.
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (Marzo de 2018). *Informe de Gestión del Cuatrienio 2014 - 2018*. Obtenido de <http://www.reintegracion.gov.co/es/agencia/SiteAssets/20180416%20%20INFORME%20FINAL%20GESTION%20JOSHUA%20MITROTTI%20.pdf>
- Baños López, L. C. (2016). *Rehilando el tejido social para el postconflicto*. Obtenido de Observatorio de Construcción de Paz: <https://www.utadeo.edu.co/es/link/observatorio-de-construccion-de-paz/117956/rehilando-el-tejido-social-para-el-postconflicto>
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Informe Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación*. Bogotá .
- Departamento Nacional de Planeación;. (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo*. Obtenido de Portal Web DNP: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>
- Echeverría, A., & Tello, E. (2014). Inclusión laboral de excombatientes: El gran reto para la sostenibilidad de procesos de desmovilización y reintegración social y económica. El caso de Bogotá 2008-2012. *Tesis de Grado como requisito para optar al Título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas*. Bogotá, Bogotá D.C. , Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Fundación Paz y Reconciliación; Iniciativa Unión por la Paz. (2018). *Cómo va la paz*. Bogotá.
- Gleichmann, C., Odenwald, M., Steenken, K., & y Wilkinson, A. (2004). *Desarme, Desmovilización y Reintegración: Guía Teórica y Práctica*. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ) Cooperación Técnica Alemana, Forsvarets Sk.
- Gobierno de Colombia. (2018). *Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final*. Bogotá.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2017). *Informe sobre el Estado Efectivo de Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Bogotá.
- Labrador, K., & Gómez, M. (2007). *Hacia la consolidación de una política pública de desarme, desmovilización y reincorporación a la civilidad en Colombia de los miembros de los grupos armados ilegales*. Bogotá: Tesis de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad Externado de Colombia.
- Lozano, J. C. (2005). La reintegración de ex combatientes en Colombia: un espacio para el capital social. *Tesis de finanzas y relaciones Internacionales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Mesa de Conversaciones en La Habana. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia .
- Ministerio del Interior. (2011). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Ley 1454 de 2011*.

- Nussbaum, M. (2012). *Crear Capacidades: Propuestas para el Desarrollo Humano* . PAIDOS IBERICA.
- Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración - Universidad Nacional de Colombia. (2009). *Políticas, Ofertas e instituciones educativas en los procesos de DDR en Colombia desde el año 2002*. Bogotá.
- Organización de las Naciones Unidas. (2008). *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*. Obtenido de [http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone\\_eng.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf)
- Pérez Correa, E. (2001). *Hacia una nueva visión de lo rural*. En A. S.-A. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires.
- República de Colombia. (2017). *Decreto 897 de 2017*. Bogotá.
- Sen, A. (2010). *La Idea de la Justicia* . Bogotá.
- United Nations. (2008). *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*. Obtenido de [http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone\\_eng.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf)