

Editorial



Sin título
De la serie *Un viaje hacía el origen*
Grafito sobre papel
10 x 50 cm
2019
Medellín

Reincorporación territorial en Colombia*

El 15 de agosto 2019 se cumplió el plazo para que operaran en Colombia los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), según el Decreto 1274 de 2017. En estos lugares los exintegrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) se encuentran realizando el tránsito a la vida civil en lo económico y lo social. Allí exguerrilleros y sus familias, comunidades aledañas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones del Estado y las agencias de cooperación internacional vienen trabajando en actividades asociativas que les permitan avanzar en la reincorporación comunitaria y la reconciliación territorial.

Son dos años de experiencia que han permitido configurar a los ETCR como los escenarios por excelencia para el posconflicto en Colombia, cumpliendo el objetivo que se autoimpusieron el gobierno Santos y la guerrilla de las FARC-EP de convertir a estos lugares en territorios para la paz. De esta forma, los ETCR se han configurado en pieza clave para la reincorporación territorial, en componente central para la construcción de la paz en el país y en caso inédito, tanto para Colombia como para el mundo, de reincorporación comunitaria de exintegrantes de grupos armados ilegales.

El origen de los ETCR en Colombia se encuentra en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Mesa de Conversaciones, 2016, p. 62), firmado entre el Gobierno y las FARC-EP. Estos dos actores acordaron crear —para la primera parte de la fase de implementación— veinte zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN) y siete puntos transitorios de normalización (PTN) como espacios destinados para adelantar actividades propias del desarme y la desmovilización, también como sitios para la atención inmediata de los exguerrilleros en temas de atención a la reintegración.

* Este texto se deriva de los resultados de la investigación *Balance sobre los avances, dificultades y retos en la construcción de paz territorial en Antioquia* (Código 2017-16979), financiado por el Comité de Apoyo a la Investigación (CODI) de la Universidad de Antioquia y vinculado a la línea Conflicto armado, paz negociada y posconflicto del Grupo de investigación Hegemonía, Guerras y Conflicto del Instituto de Estudios Políticos de la misma universidad.

De allí que, entre el 1.º de diciembre de 2016 —luego de la refrendación del Acuerdo final por parte del Congreso de la República— y el 15 de agosto de 2019, los exintegrantes de las FARC-EP se agruparon en las ZVTN y los PTN con el fin de activar los protocolos para el desarme y desarrollar actividades preparación para la reincorporación a la vida civil, tales como: capacitaciones en labores productivas, atención psicosocial y en salud, jornadas de documentación y nivelación en educación —básica primaria, secundaria y técnica—, entre otras (Decreto 1647 de 2016).

Estas actividades de la fase del desarme y desmovilización fueron acompañadas por el componente internacional de la ONU, a través del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de la Naciones Unidas (MM&V), el cual realizó todos los procedimientos técnicos exigidos para el desarme (Instituto Kroc, 2017, p. 19) y logró de forma exitosa la dejación de armas de las FARC-EP. Finalmente, en los cerca de los ocho meses que duraron estas zonas y puntos transitorios de normalización, se avanzó en la reintegración económica y social temprana. De esta forma se logró que 13 049 exintegrantes de las FARC-EP —los acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP)— fueran asistidos, de manera individual o colectiva, por agencias del Estado en actividades formativas y recibieran apoyo técnico y económico en proyectos productivos.

Precisamente, debido al éxito que tuvieron las ZVTN y los PTN, el Gobierno tomó la decisión de convertir estos lugares en 24 ETCR, distribuidos en 13 departamentos y 24 municipios (Decreto 982 de 2018) (Agencia Anadolu, 2019, agosto 14). El nuevo propósito con estos territorios fue continuar con la implementación del componente de reincorporación socioeconómica de los exintegrantes de las FARC-EP. Programa que quedó establecido a través del Decreto 1274 de 2017 y complementado, posteriormente, con el Documento Conpes 3931 de 2018 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2018), con el que se configuró, definitivamente, el programa de reincorporación colectiva y comunitaria de estos desmovilizados, proyectado a ocho años —hasta 2026—.

Según lo dispuesto por el Gobierno en estas normas, los ETCR serían lugares donde los exguerrilleros recibirían apoyos financieros y acompañamiento técnico y económico para avanzar en su ruta de reincorporación. Allí, cada exguerrillero recibiría ayudas individuales, como una Renta Básica Mensual (RBM) —correspondiente a 90% del salario mínimo mensual vigente de 2019, COL\$830 000, entregado hasta el cierre

de los espacios— y la Asignación Única de Normalización (AUN), por una sola vez, por COL\$2 000 000, para iniciar algún proyecto productivo.

También se dispuso que los exguerrilleros y sus familias tendrían el suministro de alimentos, los servicios de salud y educación, la afiliación a pensión, la capacitación técnica —por ejemplo, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)— y otros beneficios, logrando, al final, la recuperación física, mental, familiar y ocupacional del desarmado. Adicionalmente, la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE) — Documento Conpes 3931— (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2018) estableció que en los ETCR se buscaría apoyar la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación, objetivo que se conseguiría de manera variada entre los mecanismos: impulsar proyectos productivos, donde se considere al excombatiente y a sus familias, y se involucre al mayor número de hombres y mujeres que residen alrededor de los ETCR en proceso de reincorporación.

Precisamente, en esta última línea de trabajo se configuró la reincorporación colectiva y comunitaria. La idea del PNRSE es trabajar en proyectos productivos donde a los diversos actores que participen en iniciativas productivas se les brinde formación técnica en mercadeo, contabilidad y áreas administrativas, además de apoyos económicos para adquisición de equipamiento y maquinaria, por ejemplo, para la infraestructura de los proyectos. Asimismo, trabajar en el mayor relacionamiento entre los exguerrilleros y las comunidades aledañas, logrando una activa integración entre todos los actores del territorio, en clave de impulsar una reincorporación comunitaria. En síntesis, la política de reincorporación colectiva busca convertir a los ETCR en lugares para la convivencia, la reconciliación, el desarrollo de la actividad productiva y el fortalecimiento del tejido social en los territorios.

El resultado, a dos años de aparición de los ETCR en Colombia, es positivo. Tanto la comunidad internacional como la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) —entidad encargada de acompañar la ruta de reincorporación— presentan lo conseguido allí como una experiencia inédita y exitosa de transición de la guerra a la paz. Afirman estos agentes que los ETCR se han convertido en el laboratorio para producir un giro definitivo en los programas de reincorporación en Colombia, pasando

de un enfoque individual a otro integral y colectivo, donde se está logrando la reincorporación comunitaria deseada.

En estos territorios, a pesar de las dificultades que se han presentado desde el inicio en las ZVTN y los PTN en asuntos básicos como la adecuación de espacios para la vida cotidiana, se ha logrado mantener a los exintegrantes de la FARC-EP y sus familias de forma integrada y trabajando asociativamente. Para agosto de 2019 se tiene registro de 3 246 exguerrilleros que habitan en los 24 ETCR, sin contar a los miembros familiares —equivalente a 25% de los acreditados desde el inicio del proceso, 13 018, según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), de ellos 8 720 se encuentran distribuidos en sitios distintos en todo el territorio nacional, diferentes a los ETCR, donde la ARN los atiende de manera individual o colectiva—,¹ siendo los departamentos de Meta (11,9%), Antioquia (11,2%) y Cauca (10,6%) los de mayor porcentaje (ARN, 2019, agosto 2).

Entre los logros económicos, sociales y comunitarios están los 29 proyectos productivos colectivos —aprobados por el Consejo Nacional de Reincorporación y la ARN— que vienen operando en los ETCR para agosto de 2019 (Stapper, 2019, agosto 10). Estos proyectos benefician, por lo menos, a 1934 exguerrilleros y sus núcleos familiares que los acompañan en estos territorios, y cuentan con una inversión de COL\$21 335 000 000 (OIM, 2019, agosto 7-13), de los cuales se han desembolsado, hasta agosto de 2019, alrededor de \$13 000 000 000, según el Gobierno. Entre los proyectos están: ecoturismo en Tierra Grata, Cesar (Semana, 2019, agosto 21); iniciativas de artesanías de muñeca de trapo en Miranda, Cauca; bolsos, sudaderas y morrales en Anorí, Antioquia; procesamiento de frutas y verduras en Dabeiba, Antioquia; y el programa de aguacate Hass en la Vereda San Antonio de los Monos, municipio de Condoto, Cauca; entre muchos otros.

En lo social se viene trabajando en muchos frentes, por ejemplo, en el componente de reconciliación. Los líderes de las desmovilizadas FARC-EP, con apoyo de la MM&V, han asumido la labor de generar espacios

¹ El abandono de los exguerrilleros de las zonas de agrupamiento se debe a diversos motivos, entre los que se destaca: acogida en casas de familiares, búsqueda de los lugares de origen, mejores oportunidades de empleo y rápidos proyectos productivos, conformación de familia y mayor seguridad, entre otros factores. Aclarando que los beneficiados por estos programas no están obligados a permanecer en los ETCR. Según cifras de la misma ARN (2019, agosto 2), se desconoce el paradero de 1052, equivalente a 8%.

públicos y privados para solicitar perdón a las comunidades afectadas por la guerra, impulsando actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva y acciones concretas de contribución a la reparación que marcan el momento simbólico de un nuevo comienzo, esto ha permitido que los exguerrilleros y sus familias sean acogidos por las comunidades; además de la participación en apoyar al Gobierno en labores de desminado (Instituto Kroc, 2017, p. 47).

En lo económico se viene trabajando en la generación de alternativas productivas para la consolidación de fuentes de ingresos sostenibles en el mediano y largo plazo en el marco de la legalidad, teniendo como uno de sus grandes responsables en apoyo a los proyectos asociativos y colectivos a la organización Economías Sociales y Solidarias del Común (Ecomun). Y en lo social se viene haciendo un gran esfuerzo de todos los actores por generar espacios de participación, democracia local y actos de reconciliación, espacios de articulación con las comunidades aledañas donde se desarrollan actividades académicas y culturales.

Entre los factores que explican el éxito alcanzado están: primero, la férrea convicción que tienen los exguerrilleros y sus familias de apostarle a la reincorporación y la reconciliación. A pesar de las precarias condiciones que tienen la mayoría de estos lugares —servicios públicos, educación o salud— sus habitantes quieren permanecer en los ETCR y fortalecer sus proyectos productivos y comunitarios, e insisten en que no desaparezcan. Por ejemplo, recolectan dinero entre ellos para adquirir terrenos, trabajan en mejorar sus casas y se esfuerzan por dotar los ETCR de infraestructura educativa y recreativa. En definitiva, le apuestan a la paz y a la reincorporación y reconciliación territorial.

Segundo, la manera como las comunidades han rodeado a estos nuevos miembros vecinos. Desde el arribo de los exintegrantes de las FARC-EP en diciembre de 2016 las comunidades vienen integrándolos a las dinámicas productivas y sociales propuestas por ellos. Ven en estos nuevos habitantes un alivio a su desamparada condición: los exguerrilleros han traído vías, placas polideportivas y, sobre todo, la mira institucional al campo y la ruralidad, pasando de ejércitos temidos a vecinos amigables, con lo que se constata el papel central de los ETCR en la reconciliación.

Tercero, estratégico reconocimiento y acompañamiento brindado por la comunidad internacional y el sector privado a la implementación

del Acuerdo final. Organismos como la ONU, a través del MM&V, han dado apoyo al proceso de paz, ofreciendo seguridad y tranquilidad a exguerrilleros y comunidades aledañas; además, las embajadas de Francia, Suecia y Noruega, por ejemplo, vienen impulsando programas y proyectos de desarrollo que han permitido conectar sus productos cooperativos con los mercados internacionales; finalmente, se tienen alianzas público-privadas entre el sector privado y las instituciones nacionales y regionales para apalancar las iniciativas económicas. En este sentido, es común encontrar un fuerte apoyo por parte del empresariado colombiano, que motiva la capacitación en mercadeo y ventas, en innovación empresarial.

Estos positivos resultados han incrementado el deseo de que los ETCR continúen y se conviertan en lugares concretos para la reincorporación económica y comunitaria de largo plazo en el país. Que se transformen en veredas, caseríos o corregimientos para que hagan posible la implementación de las ideas plasmadas en la política pública de reincorporación colectiva y comunitaria. En definitiva, consolidar estos espacios para la reconstrucción del tejido social, la convivencia y la reconciliación. Clamor que ha sido escuchado finalmente por el Gobierno y sus agencias responsables del funcionamiento de los ETCR. El efecto será, según Andrés Stapper (2019, agosto 10), director de la ARN, la expedición pronta de decretos para continuar con los ETCR en Colombia, espacios que, lo más probable, adoptarán otras figuras: «dependiendo del ordenamiento jurídico donde se encuentren» y que serán articulados a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de cada municipio y permitirán su sostenimiento, al menos por un año y medio a dos más (Alerta Tolima, 2019, agosto 17).

Esta decisión de la continuidad de los ETCR por parte del Gobierno, se espera, tendrá efectos significativos. Por ejemplo, la discusión del tema de mayor equipamiento en infraestructura en torno a los ETCR —más y mejores vías de comunicación, diseños urbanísticos de vivienda, provisión de infraestructura de servicios esenciales y usos de suelo, entre otros (Valencia, Valencia y Banguero, 2019, p. 350)—; el cambio en la propiedad de la tierra, pues muchos de los espacios pagan arriendo y la intención es comprar los terrenos para incrementar las garantías jurídicas de propiedad de los terrenos (Agencia Anadolu, 2019, agosto 14); mejorar las condiciones de calidad de vida digna de los habitantes, en salud física y mental, y servicios médicos (Congreso de la República de Colombia, 2019); finalmente, en mayores niveles de seguridad en torno a los ETCR, buscando evitar el asesinato de

exguerrilleros y líderes sociales, y mejorar la seguridad jurídica, física y logística necesaria para adelantar los proyectos productivos.

Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)**

Referencias bibliográficas

1. Agencia Anadolu. (2019, agosto 14). Fin del marco jurídico de los ETCR para Farc no significa su desaparición. Recuperado de https://caracol.com.co/radio/2019/08/15/nacional/1565827028_883390.html

2. Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) (2019, agosto 2). Presentan avances en reincorporación en primer año de gobierno. Recuperado de <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2019/Presentan-avances-en-reincorporacion-en-primer-a%C3%B1o-de-gobierno.aspx>

3. Alerta Tolima. (2019, agosto 17). Presidente Duque anunció que garantizará la Continuidad de ETCR. Recuperado de <https://www.alertatolima.com/noticias/tolima/presidente-duque-anuncio-que-garantizara-la-continuidad-de-etcr>

4. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1647. (20 de octubre de 2016). Por el cual se establecen los Puntos de Pre agrupamiento Temporal como Zonas Ubicación Temporal y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201647%20DEL%2020%20DE%20OCTUBRE%20DE%202016.pdf>

5. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1274. (28 de julio de 2017). Por el cual se prorroga la duración de las Zonas Veredales de Transitorias de Normalización (ZVTN) y unos Puntos Veredales de Normalización (PTN), establecidos por los Decretos 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025 y 2026 de 2016, y 150 de 2017, y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201274%20DEL%2028%20DE%20JULIO%20DE%202017.pdf>

6. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 982. (7 de junio de 2018). Por el cual se suprimen unos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov>.

** Director revista Estudios Políticos. Economista. Especialista en Gerencia Social. Magister en Ciencia Política. Doctor en Estudios Políticos. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: german.valencia@udea.edu.co - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6412-6986>

Cómo citar este artículo: Valencia Agudelo, Germán Darío. (2019). Editorial. Reincorporación territorial en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 56, pp. 9-16. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n56a01>

co/normativa/normativa/DECRETO%20982%20DEL%2007%20DE%20JUNIO%20DE%202018.pdf

7. Congreso de la República de Colombia. (2019). ¿En qué va el Acuerdo de Paz a un año del Gobierno Duque? Retos y recomendaciones. Recuperado de https://docs.wixstatic.com/ugd/883ff8_65cb9590aeed4a1dba52704146147f18.pdf

8. Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). Por un futuro. Política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP. Recuperado de http://www.reincorporacion.gov.co/es/Documents/conpes_finlal_web.pdf

9. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2017). Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia. Recuperado de https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf

10. Mesa de Conversaciones en La Habana. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.

11. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2019, agosto 7-13). Los espacios territoriales donde están los excombatientes de las FARC se transforman. *Gaceta de la Paz*. Recuperado de <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/132.%20Gaceta%20de%20Paz%2007-13%20agosto%202019.pdf>

12. Semana. (2019, agosto 21). Tierra Grata: La reincorporación vista desde un ETCR. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/tierra-grata-la-reincorporacion-vista-desde-un-etcr/628694>

13. Stapper Segrera, Andrés. (2019, agosto 10). El compromiso del Gobierno con la reincorporación de los excombatientes. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia2020/opinion/el-compromiso-del-gobierno-con-la-reincorporacion-de-los-excombatientes-columna-875473>

14. Valencia, León; Valencia, Germán y Banguero, Harold. (2019). *La Reestructuración unilateral del acuerdo de paz. A dos años de la firma del Teatro Colón*. Cali: Sello Editorial Unicatólica.